

LA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE

y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX

Rodrigo Hidalgo Dattwyler



INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE



CENTRO
DE INVESTIGACIONES
DIEGO BARROS ARANA

ÍNDICE

Siglas y abreviaturas 15

INTRODUCCIÓN 17

LOS ORÍGENES DE LA VIVIENDA SOCIAL 23

*Características generales del proceso de urbanización
en Chile a fines del siglo XIX* 23

*Las condiciones de vida de la población obrera en los albores
del siglo XX y sus formas de habitar en la ciudad* 25

La cuestión social 29

Los primeros intentos de leyes y ordenanzas 32

Los pasos iniciales para promover la construcción de viviendas obreras 35

El debate universitario y las iniciativas privadas en la vivienda obrera 37

La acción de la beneficencia católica en Santiago 40

El debate y la legislación internacional 47

LA LEY DE HABITACIONES OBRERAS DE 1906 Y LAS PRIMERAS
ACCIONES DEL ESTADO CHILENO EN VIVIENDA SOCIAL 53

El debate previo a la aprobación de la ley de Habitaciones Obreras 53

La ley de 1906 y el Consejo Superior de Habitaciones Obreras 56

La ley de 1906 y la legislación internacional 62

*Resultados alcanzados por la ley de Habitaciones Obreras
entre 1906-1924. El caso de Santiago* 67

Proyectos habitacionales de la ley de 1906 en Santiago 75

Los agentes privados y la ley de Habitaciones Obreras 84

*Modificaciones de la ley de Habitaciones Obreras de 1906
en su período de aplicación y el papel de Alejo Lira Infante* 87

LA LEY DE ARRENDAMIENTOS
Y LA NORMATIVA DE HABITACIONES BARATAS DE 1925

<i>El conflicto de los arrendatarios 1914-1925. Antecedentes generales</i>	100
<i>Las ligas de arrendatarios en 1914</i>	103
<i>Los movimientos de arrendatarios en 1922 y la Exposición de la Habitación Económica</i>	104
<i>La huelga de arrendatarios de 1925</i>	110
<i>La ley de arrendamientos de 1925</i>	113
<i>La ley de Habitaciones Baratas de 1925</i>	116
<i>Los resultados de la ley de Habitaciones Baratas de 1925 en Santiago</i>	121
<i>Limitaciones y proyecciones de la aplicación de la ley de Habitaciones Baratas</i>	125

LAS LEYES DE FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN OBRERA
DE COMIENZOS DE LOS AÑOS 1930
Y LA CAJA DE HABITACIÓN POPULAR

<i>La política de industrialización nacional y la nueva institucionalidad pública en la década de 1930</i>	133
<i>El nuevo enfoque del problema habitacional en los años 1930</i>	133
<i>Las leyes de Fomento de la Edificación Obrera</i>	136
<i>Resultados en Santiago de las leyes de Fomento de la Edificación Obrera</i>	145
<i>La Caja de Habitación Popular, 1936</i>	153
<i>La reforma de la Caja de Habitación Popular, 1943</i>	156
<i>Las tipologías constructivas de las nuevas viviendas de la década de 1940 y sus manifestaciones en Santiago</i>	165
<i>La ley Pereira de 1949</i>	173
	180

LA CORPORACIÓN DE LA VIVIENDA,
LOS PROGRAMAS DE AUTOCONSTRUCCIÓN
Y LOS PLANES HABITACIONALES DE LOS AÑOS 1950

<i>Los patrones económico-productivos de Chile hacia la década de 1950 y las nuevas manifestaciones del problema habitacional</i>	185
<i>La caracterización habitacional de Chile del Primer Censo Nacional de Vivienda y del Censo Especial de Poblaciones Callampas, 1952</i>	196

<i>La reforma de la administración pública y el Plan Nacional de la Vivienda, 1953</i>	200
<i>El Plan Nacional de la Vivienda, el debate en torno a la industria de la construcción y el planeamiento urbano</i>	202
<i>La ley de Construcciones y Urbanización de 1953</i>	204
<i>Financiamiento del Plan Nacional de la Vivienda y las nuevas instituciones involucradas</i>	210
<i>La Corporación de la Vivienda, 1953</i>	211
<i>Los comienzos de la cooperación internacional en materia de vivienda: El Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua</i>	214
<i>Resultados de los Planes Nacionales de Vivienda en la década de 1950</i>	221
<i>Los grandes conjuntos de viviendas en los años cincuenta. Ejemplos en Santiago</i>	223

LA LEY DE 1959 SOBRE EL PLAN HABITACIONAL
Y EL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDAS

<i>El esquema de desarrollo económico-productivo hacia fines de la década de 1950 y el Programa Nacional de Viviendas</i>	227
<i>La situación habitacional y los patrones demográficos de Chile en 1960</i>	232
<i>El papel de la Cámara Chilena de la Construcción en la reformulación de la política de vivienda en Chile hacia finales de los años cincuenta</i>	237
<i>La ley del Plan Habitacional de 1959</i>	238
<i>El fomento del ahorro y la estratificación de la demanda de viviendas sociales</i>	246
<i>Las acciones en torno a los asentamientos espontáneos en el contexto del Plan Habitacional de 1959</i>	250
<i>Las erradicaciones masivas en Santiago</i>	255
<i>Resultados del Plan Habitacional, 1959-1964</i>	257
<i>Algunos ejemplos de la labor del Plan Habitacional en Santiago</i>	259

EL MINISTERIO DE LA VIVIENDA DE 1965 Y LA "OPERACIÓN SITIO"
DE LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DE 1960

<i>El contexto político y social de la segunda mitad de la década de 1960 y las nuevas visiones de la acción social del Estado</i>	267
<i>El debate previo a la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo</i>	272
<i>El MINVU y las nuevas funciones del Estado en materia habitacional</i>	280

<i>La Operación Sitio y los programas de autoconstrucción en el período 1965 a 1970</i>	289
<i>Resultados generales de las políticas de viviendas en la segunda mitad de la década de 1960</i>	305
<i>Las nuevas tipologías de vivienda del MINVU y algunos ejemplos en Santiago</i>	307
LOS PLANES ANUALES DE VIVIENDA Y LAS REIVINDICACIONES SOCIALES EN TORNO AL PROBLEMA HABITACIONAL EN LOS COMIENZOS DE LOS AÑOS 1970	311
<i>Las nuevas orientaciones de la política social en Chile en los primeros años de la década de 1970</i>	311
<i>Las "tomas de terrenos" como estrategia de lucha social en torno a la vivienda</i>	316
<i>Los planes habitacionales anuales de la Unidad Popular y sus resultados generales. Alcances para Santiago</i>	328
<i>La labor de la CORMU en Santiago</i>	338
LA REFORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DE 1970 Y LAS NUEVAS ORIENTACIONES DEL DESARROLLO URBANO DE 1979	347
<i>Los primeros cambios en las políticas públicas del régimen militar y sus implicaciones en el sector vivienda</i>	347
<i>Los "comités habitacionales comunales" y los primeros planes de vivienda hacia el segundo tercio de la década de 1970</i>	353
<i>La reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975</i>	362
<i>La política nacional de desarrollo urbano de 1979 y sus efectos en Santiago</i>	366
<i>La política de intervenciones masivas en los Campamentos y en la Operación Sitio en Santiago</i>	375
<i>Resultados generales de las políticas de vivienda y de los programas impulsados en el período 1973-1989</i>	391

LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA: REALIDADES Y DESAFÍOS EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI	401
<i>Contexto general de las políticas sociales en la década de 1990</i>	401
<i>El déficit habitacional y el debate político hacia fines de los años ochenta</i>	409
<i>Principios orientadores de la política de vivienda social bajo los gobiernos de la Concertación</i>	413
<i>Innovaciones y continuidades en los programas de vivienda durante los años noventa</i>	418
<i>El Programa Chile Barrios y los esfuerzos actuales en torno a los asentamientos precarios</i>	431
<i>Los logros y limitaciones de la gestión habitacional en la última década del siglo XX</i>	436
<i>Las nuevas dimensiones territoriales de las políticas de la vivienda en los años noventa. Alcances para Santiago</i>	442
CONCLUSIONES	455
<i>Fuentes y bibliografía</i>	471

SIGLAS Y ABREVIATURAS

API	Acción Popular Independiente
AUCA	Arquitectura, Urbanismo, Construcción y Arte
CAM	Construcción, Ampliación y Mejoramiento
CASEN	Caracterización Socioeconómica Nacional
CAU	Construcción, Arquitectura y Urbanismo
CIAM	Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
CIDU	Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano
CONADI	Comisión Nacional de Pueblos Indígenas
CONARA	Corporación Nacional de la Reforma Administrativa
CORFO	Corporación de Fomento
CORHABIT	Corporación de Servicios Habitacionales
CORMU	Corporación de Mejoramiento Urbano
CORVI	Corporación de la Vivienda
COU	Corporación de Obras Urbanas
DESAL	Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina
DFL2	Decreto con fuerza de ley N° 2
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONADI	Fondo Nacional para la Discapacidad
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
ha	hectáreas
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MAPU	Movimiento de Acción Popular Unitaria

MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MOP	Ministerio de Obras Públicas
n.	nota
ODEPLAN	Oficina de Planificación Nacional
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
p.	página
PAP	Plan de Ahorro Popular
PET	Programa Especial para Trabajadores
pp.	páginas
<i>Revista CA,</i>	Revista oficial del Colegio de Arquitectos de Chile
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SINAP	Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos
UF	Unidades de Fomento
VIEXPO	Exposición Internacional y Encuentro Solidario de la Vivienda en Chile
ZODUC	Zonas de Desarrollo Urbano Condicionadas

INTRODUCCIÓN

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

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

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

Lo anterior constituye el punto de partida del trabajo que presentamos, que intenta mostrar la evolución de la política de vivienda social en Chile en el siglo xx y la construcción del espacio urbano en la ciudad de Santiago en el mismo período. El estudio pretende ser una síntesis explicativa de las intervenciones públicas proyectadas con el fin de dar respuesta a un problema social constante, que ha ido generalmente en aumento, y que ha motivado el trazado de un significativo número de planes y programas en la materia. Dichas tareas se desprenden de las distintas políticas de vivienda adoptadas, las que han involucrado a su vez la creación de un complejo sistema al interior

del aparato público. Las distintas piezas de ese andamiaje, que van desde el marco legal, financiero e institucional, hasta el diseño y localización de las viviendas, han tratado de ser incorporadas al análisis realizado, en la perspectiva de elaborar un esquema explicativo de las mismas, que permita establecer correspondencias, continuidades, rupturas y sus expresiones en la conformación de los territorios de la vivienda social que dan forma a una porción importante de la ciudad de Santiago.

Lo señalado nos ayuda también a exponer el concepto de vivienda social adoptado en el estudio. Primariamente la entendemos como aquella residencia que es producto de las políticas habitacionales dirigidas a los grupos más desposeídos de la sociedad¹, que no pueden optar por sus propios recursos a las viviendas del mercado inmobiliario. El término es concebido desde una perspectiva amplia, lo que refleja a la vez el alcance de las actuaciones públicas en el sector, las cuales muchas veces buscan además beneficiar a los sectores medios, grupos que durante la historia de la asistencia social chilena se han beneficiado asimismo de las actuaciones estatales.

En un contexto más específico coincidimos con la definición de vivienda social aportada por el arquitecto chileno Luis Bravo, uno de los precursores de los estudios e investigaciones en este campo, y cuyas aportaciones están presentes durante toda la segunda mitad del siglo xx. Bravo postula que el término en cuestión es una abreviación del concepto de "Vivienda de Interés Social" que fue promovido hacia la década de 1950 por la Unión Panamericana, agencia de cooperación promovida por el gobierno de los Estados Unidos. Concretamente, dicho autor señala que es concebida como una

"vivienda planificada, no suntuaria e higiénica, esto es, dotada de servicios básicos con una búsqueda en la racionalización del diseño y llevada a mínimos en sus espacios con el respaldo de las Ordenanzas de Urbanización y Construcciones económicas o de las normativas técnicas de los organismos de vivienda"².

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

¹ Edwin Haramoto, "Políticas de vivienda social: experiencia chilena de las tres últimas décadas", p. 77.

² Luis Bravo, "Vivienda social industrializada: la experiencia chilena, 1960-1995", p. 3.

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

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

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

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

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

El resultado del trabajo se estructura sobre la base de diez capítulos que muestran la evolución de las políticas de vivienda social en Chile durante el siglo XX.

El primero, trata de aproximarse a los orígenes de las políticas de vivienda social, estudiando el período previo a la promulgación de la normativa de 1906. En él se tratan de describir algunas de las medidas tomadas en la segunda mitad del siglo XIX en lo relativo al control municipal de las habitaciones insalubres. Junto a ello se presenta la influencia del higienismo y la salud pública en la conformación de algunas actuaciones en la materia, haciendo referencia también al papel de las sociedades de beneficencia en las primeras respuestas que dan las elites de la sociedad al problema de la vivienda.

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

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

El cuarto, se adentra en un interesante período de intentos legislativos catalogados bajo el nombre de Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, que se enmarcaron en un nuevo concepto de acción pública que se comenzó a introducir en Chile hacia la década de 1930, relacionado con el inicio de la construcción del Estado "nacional desarrollista". En ese marco, se hace una aproximación a la labor de la Caja de la Habitación Popular, que constituye una de las agencias que sentó las bases para las posteriores instituciones que se creó al amparo del sector público en las décadas de 1950 y 1960.

El quinto, describe la formación de la Corporación de la Vivienda y del Plan Nacional de la Vivienda, acciones que se enmarcaron en el proceso de reforma que vivió la administración pública chilena en los comienzos de la década de 1950, que promovió la creación, unión y término de algunas agencias del Estado. En este apartado, además, se informa de los primeros convenios de cooperación internacional en el ámbito de la vivienda social, que dieron lugar a algunos programas de autoconstrucción que servirán de modelo para acciones futuras en la materia.

El sexto, explicita los cambios que se produjeron en la política de vivienda en Chile a fines de la década de 1950 con la promulgación de la ley del Plan Habitacional en 1959, que buscaría movilizar con especial énfasis a los agentes privados en la construcción de viviendas económicas. En el diseño de esta normativa le cupo un papel fundamental a la Cámara Chilena de la Construcción, asociación gremial que marcó decisivamente el futuro de los esfuerzos públicos en el campo de la vivienda.

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

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

El noveno, explica los alcances generales de la política de vivienda durante el régimen castrense, que abarca una parte considerable del decenio de 1970 y la totalidad de la década de 1980. Corresponden a años en que tuvieron lugar importantes modificaciones en la política de vivienda y en el planeamiento urbano chileno. Durante este tiempo los principios de la economía de mercado fueron puestos con vigor en este ámbito, lo que es expuesto mediante el ejemplo de lo ocurrido en la ciudad de Santiago. Consecuentemente se tratan de dar a conocer los nuevos programas de vivienda básica iniciados en

aquellos años, los que se convirtieron en el símbolo de la acción pública en el campo de las políticas habitacionales dirigidas a los sectores de menores ingresos.

Finalmente, el décimo engloba los intentos de solución del problema de la vivienda que se han llevado a cabo en la última década del siglo xx. Así también se esbozan los esfuerzos que se están realizando en la actualidad, describiéndose los distintos programas de vivienda, que abarcan desde la autoconstrucción dirigida hasta la edificación de unidades residenciales terminadas, pasando por el fomento del ahorro y el régimen de arriendo con compromiso de compraventa. Además, se exponen, a través del ejemplo de Santiago, las manifestaciones territoriales de la edificación masiva de viviendas sociales producida durante la década de 1990.

LOS ORÍGENES DE LA VIVIENDA SOCIAL

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

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

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN CHILE A FINES DEL SIGLO XIX

Chile constituye uno de los países de América del Sur que desarrolló en forma más temprana su legislación habitacional. La primera ley chilena que aborda el problema de la habitación popular es la ley de Habitaciones Obreras de 1906. Este texto legal es, además, el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado este país para aproximarse a la solución de sus problemas sociales³.

³ Luis Galdames, *El problema de la vivienda popular en Chile y Argentina*, p. 52.

En este país de América del Sur hacia fines del siglo XIX se producen transformaciones sociales y económicas que aceleraron la demanda de acciones por parte del Estado chileno en torno al problema habitacional. El último cuarto del siglo XIX se encuentra caracterizado por cambios significativos en la estructura económico-productiva que repercutieron en el conjunto de la sociedad chilena. Se asiste a un mayor desarrollo de las actividades del Estado, se amplió significativamente el tamaño de la administración pública, que pasa de tener tres mil funcionarios en 1880 a cerca de trece mil en 1900; además crecen los servicios educacionales y urbanos en general, así como las edificaciones y obras públicas correspondientes. El número de alumnos en establecimientos fiscales aumentó de veinte mil en 1869 a aproximadamente ciento cincuenta y dos mil en 1892. El trazado del ferrocarril tuvo en la segunda mitad del siglo XIX su mayor expansión; en 1860 existían en el país sólo tres líneas en operación de corta longitud que no superaban los 200 km, hacia 1875 la red llegaba a cerca de 1.600 km, en 1890 a 2.747 y en 1900 a 4.354 km⁴.

El comercio de importaciones se ve favorecido por la dinámica de las exportaciones mineras, proceso que genera nuevas actividades de trabajo en las ciudades mayores, como Santiago y Valparaíso, se expande el sector servicios y el empleo en el ámbito de los poderes públicos⁵. Anterior a 1870 el país contaba con 241 establecimientos industriales, los que aumentan a más de mil antes de finalizar el siglo XIX; sólo la población empleada en la industria salitrera en el norte del país pasa de cerca de cinco mil personas en la mitad de la década de 1880 a más de veinte mil en 1895⁶.

Paralelamente se genera un proceso de transformaciones agrarias. En este sentido, se produce una ampliación de las áreas sembradas, cambios en la estructura de la propiedad e introducción de innovaciones tecnológicas. Son años en que la producción de algunos cultivos aumenta notablemente, por ejemplo en 1870 se produjeron cerca de dos millones de quintales de trigo para pasar en 1885 a cuatro millones, aproximadamente⁷. En el contexto internacional se asiste a la incorporación de nuevas superficies destinadas a cereales. Esto ocurrió en algunos países de América y Europa, lo que provocó sucesivas bajas de los precios de dichos productos. A partir de lo anterior, se desencadena un proceso de expulsión de población desde el campo por diversos mecanismos, tales como la incorporación de tierra en torno a grandes propiedades; la especialización y aumento de la explotación intensiva de la mano de obra; y la racionalización técnica del trabajo en las unidades productivas. Estos factores explican la emigración desde el campo en este período, la cual repre-

senta en gran parte el origen de la fuerza de trabajo asalariado que creció en la minería, así como en algunas obras públicas y posteriormente en la incipiente industria para el mercado interno⁸.

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

Las migraciones representaron un papel importante en el proceso descrito. Entre 1875 y 1920 emigraron de las áreas rurales de Chile central 647.914 individuos, cifra que representa casi el total de crecimiento vegetativo del conjunto de los lugares de origen. Uno de los principales destinos de dichos movimientos fueron las ciudades ubicadas en esa porción del país, especialmente Santiago, que creció en el último lapso mencionado a una tasa del 2,86%⁹.

El crecimiento espacial de las ciudades de Chile central y en particular el de Santiago estuvo asociado en una superficie no despreciable a dichos flujos migratorios. En su mayoría, los contingentes de población obrera que llegaban a la ciudad ocupaban precarios lugares de alojamiento. Ellos continuaban con el patrón de localización de la población pobre existente, los cuales fueron asentándose progresivamente en la periferia y áreas centrales deterioradas de la capital de Chile, prácticamente desde los inicios del siglo XVIII¹⁰.

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

LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN OBRERA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX Y SUS FORMAS DE HABITAR EN LA CIUDAD

Las condiciones de vida de la población obrera de escasos recursos, en la segunda mitad del siglo XIX, comenzaron a preocupar progresivamente a la clase

⁴ Carla Cariola y Osvaldo Sunkel, *La historia económica de Chile 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*, pp. 93, 96 y 142.

⁵ Aníbal Pinto, "Desarrollo económico y relaciones sociales", p. 12.

⁶ Cariola y Sunkel, *op. cit.*, p. 145.

⁷ Carlos Hurtado, *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*, pp. 96 y 161.

⁸ Guillermo Geisse, *Economía y política de la concentración urbana en Chile*, p. 90.

⁹ *Op. cit.*, p. 94.

¹⁰ Un análisis progresivo de la ocupación de las áreas periféricas de la ciudad de Santiago de Chile se puede encontrar en Armando de Ramón, *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*.

política chilena y a la sociedad en general. Esto también ocurrió en otros países de Europa y América, donde el crecimiento de la población no fue acompañado por un aumento en el número de viviendas salubres, situación que dio lugar a altos índices de hacinamiento, ante lo cual las autoridades de esos países comenzaron a generar acciones para abordar el problema.

En cuanto a los barrios pobres de la ciudad de Santiago, ya en 1843 el Intendente de esa provincia dictaba la primera ordenanza que hace alusión a normar las habitaciones de aquellos lugares; es la referida a los "cuartos redondos", que eran concebidos como aquella habitación "que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada"¹¹.

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

"La gran masa de la población tiene, desgraciadamente, costumbres de desaseo y abandono, que parecen incurables. Un cuarto redondo no cede en infección a un sepulcro por la aglomeración de individuos, la confección de la comida, el lavado de la ropa, el depósito de excrementos y bazofias"¹².

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

Otro hito interesante de destacar en esta descripción general de las condiciones de vida de los estratos populares de la sociedad urbana de Santiago, tiene que ver con una de las primeras intervenciones urbanísticas de carácter general que lleva cabo Benjamín Vicuña Mackenna en esa ciudad hacia la década de 1870. Su plan contempló aspectos que se extienden desde la creación de algunos parques hasta el control social de prostitutas, mendigos y la erradicación de asentamientos marginales, que él llamó "aduares africanos". Al intentar llevar a cabo esta última reforma, Vicuña Mackenna encontró insospechadas resistencias, que provinieron tanto de los moradores de esos lugares como de los propietarios de aquellas habitaciones. Se originó un doble problema; por una parte, una mejora de las nuevas habitaciones de destino de

¹¹ Isabel Torres, "Los conventillos en Santiago (1900-1930)", p. 68.

¹² Citado en Luis Alberto Romero, "Urbanización y sectores populares: Santiago de Chile, 1830-1875", p. 62.

aquellos ocupantes elevaría los precios de los alquileres y, por otra, los rentistas del suelo urbano no estaban dispuestos a perder sus ingresos que tanto beneficio le aportaban.

La vivienda popular en la segunda mitad del siglo XIX se tipifica en tres categorías. A los ya mencionados "cuartos redondos" se sumaban dos clases más: "los ranchos" y "los conventillos". El doctor Puga Borne, médico higienista chileno, definió a los primeros como habitaciones construidas en base a materiales compuestos por masas húmedas y putrecibles; y a los segundos como una reunión de cuartos redondos a lo largo de una calle que sirve de patio común, la cual constituyó una modalidad mejorada de alojamiento debido a que la cocina y el lavado de la ropa no se realizaba en los dormitorios¹³. En los meses de tiempo benigno, en dicho patio común la comunidad arrendataria desarrollaba su vida cotidiana y algunos sus actividades laborales, para en el período invernal replegarse al interior de los espacios construidos¹⁴.

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

Caracterizadas por este tipo de residencias, en el Santiago del último tercio del siglo XIX existieron asentamientos periféricos que se formaron sobre la base de un proceso de arrendamiento por sitios, que eran terrenos subdivididos para ese fin por sus propietarios. En general se trataba de tierras con bajas aptitudes agrícolas y localizadas en los bordes de la ciudad, sin vigilancia policial, húmedas o pantanosas, cercanas a las riveras de los principales cursos de agua de la ciudad. Por sí mismas no eran fuente de ingresos para sus propietarios hasta el momento en que se le encontraba provecho en este particular mecanismo de alquiler de suelo¹⁵. En otros casos, dichos asentamientos se ubicaban cercanos a vertederos de basura, los que eran una fuente de ingresos potencial para esa población.

En la ya mencionada reforma de Vicuña Mackenna realizada hacia los años 1870, se constató la existencia de un "rancherío" de no despreciables pro-

¹³ Federico Puga, *Elementos de higiene*, p. 265.

¹⁴ Armando de Ramón, "La población informal. Poblamiento en la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970", p. 8.

¹⁵ De Ramón, *Santiago de Chile...*, *op. cit.*, p. 174.

porciones, compuesto por setenta manzanas, las que involucraban una cifra de ciento diez hectáreas, aproximadamente. Este lugar fue llamado por este reformador de Santiago en el siglo XIX como el Potrero de la Muerte, por las pésimas condiciones higiénicas y los elevados índices de mortalidad¹⁶.

El "conventillo" era posiblemente la vivienda más representativa de los pobres a finales del siglo XIX. Su descripción acaparó una no despreciable cantidad de páginas de los diarios de los viajeros, artículos en la prensa y alusiones en novelas¹⁷. Esta forma de habitar se asocia fundamentalmente a una vivienda colectiva y tuvo variados matices y diversos orígenes. Por una parte, esta tipología corresponde a la definición planteada por el Dr. Puga Borne; en este caso se trataba de construcciones precarias concebidas originalmente como "conventillos" para ser puestas en el mercado en régimen de alquiler¹⁸. Por otro lado, los "conventillos" también se formaron por la acción deliberada de los antiguos propietarios de casas ubicadas en las zonas centrales de la ciudad de Santiago que las subdividieron y comenzaron a arrendar las piezas en forma separada. En dicho caso el proceso se da a partir del abandono de grupos aristocráticos de la sociedad de esas localizaciones, quienes posteriormente con un bajo nivel de inversión reacondicionan esas viviendas para obtener beneficios económicos.

Esta forma de construir viviendas y de habitar en la ciudad por parte de los grupos sociales populares, tuvo también sus expresiones homólogas en el contexto de América Latina. Por ejemplo, en Argentina los "conventillos" son muy similares y reciben el mismo nombre; en Cuba los llamaron "ciudadelas" y en Brasil son denominados "cortiços". En ese primer país el conventillo se convirtió en su capital, Buenos Aires, en una de las formas de habitación más extendidas en la ciudad, sobre todo a partir de la década de 1870, período a partir del cual se comienza a incrementar notablemente la población porteña debido a la llegada de significativos contingentes de migrantes provenientes de Europa¹⁹. En Cuba las "ciudadelas" son definidas como una casa o edificio con muchos cuartos o habitaciones interiores reducidas y separadas que se alquilan a diferentes personas y familias pobres, con patio común para

¹⁶ De Ramón, *Santiago de Chile...*, op. cit., p. 172

¹⁷ Un completo ejemplo de esto queda representado en el trabajo de Armando de Ramón y Patricio Gross, "Algunos testimonios de las condiciones de vida de Santiago de Chile: 1888-1918", pp. 67-74.

¹⁸ Diego Armus y Jorge Hardoy apuntan similares características de estas modalidades de habitación para el caso de la ciudad de Rosario en Argentina, definen al "conventillo" o inquilinato como una serie de cuartos de alquiler con una única puerta como medio de comunicación con el exterior y servicios comunes muy precarios e inexistentes; con seguridad los primeros exponentes de este tipo de vivienda popular se improvisaron en casonas del casco antiguo de la ciudad, véase Diego Armus y Jorge Hardoy, "Vivienda popular y crecimiento urbano en Rosario del novecientos", p. 42.

¹⁹ Horacio Vásquez Rial, "Tu cuna fue un conventillo. El problema de la vivienda en el Buenos Aires de vuelta de siglo: El Conventillo", pp. 167-174.

todos, así como una única puerta de entrada; "en ellas vivían hacia finales del siglo XIX gran parte de la población proletaria de la capital de ese país, estando algunas habitadas por población de color y otras solo por personas blancas"²⁰. Los "cortiços" en las principales ciudades del Brasil de principios de siglo fueron el alojamiento típico de la población pobre, de los inmigrantes de las áreas rurales del interior del país y de aquellos que provenían del Viejo Mundo²¹.

LA CUESTIÓN SOCIAL

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

La historiografía chilena ha destacado que el fenómeno de la "cuestión social" cobra especial relevancia a partir de la década de 1880, años en que ciertos procesos relacionados con la evolución económica y social de Chile, desde su Independencia hasta dichos años, cobraron relevancia y desencadenaron determinados puntos de quiebre en cómo abordar los problemas más acuciantes de los sectores populares del país. Los efectos de la expansión económica de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo XIX se sumaron y exacerbaban problemas ya existentes en las ciudades y en su hábitat prácticamente desde la Colonia, representados en la higiene pública y la carencia de viviendas salubres para los obreros²².

Precisamente en relación con las condiciones de trabajo en Chile hacia fines del siglo XIX debemos mencionar que

"no existían los convenios colectivos, todos los acuerdos que se realizaban eran individuales y verbales. No existían normas que obligaran al descanso dominical ni que impusieran un máximo de horas de trabajo semanal. El trabajo infantil y femenino era víctima de numerosos abusos. Las remuneraciones no eran sólo bajas sino que además habían prácticas arbitrarias como

²⁰ Francisco Sardaña, "La ciudadela: un ejemplo de vivienda proletaria en La Habana", p. 255.

²¹ Véase N. Bonduki, *Rigens da habitação social no Brasil*.

²² Sergio Grez, *De la "regeneración del pueblo" a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1890)*, p. 172.

el pago en fichas y en especies. No existían normas de higiene en los lugares de trabajo, como tampoco los seguros por accidentes laborales²³.

La "cuestión social" mostró la preocupante inquietud de las elites sociales y políticas de Chile ante el crecimiento de la población obrera y de su capacidad de organización; ella tuvo una significación muy amplia e involucraba

"todas las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes; una nueva fuerza de trabajo dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos, pertinentes a la vivienda obrera, a la atención médica y a la salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva *clase trabajadora*; huelgas y demostraciones callejeras, tal vez choques armados entre los trabajadores y la policía o los militares, y cierta popularidad de ideas extremistas, con una consiguiente influencia sobre los dirigentes de los trabajadores"²⁴.

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

"Mientras el bajo pueblo esté sumergido en la miseria, mientras viva en la promiscuidad horrible de los ranchos, no solamente tendremos condiciones físicas que hagan inevitable la mortalidad de los párvulos, sino también un fenómeno más grave, la falta de los sentimientos de familia que nuestra sociabilidad se halla basada.

Material y moralmente la atmósfera del rancho es una atmósfera malsana y disolvente, y que no solamente presenta el problema de mortalidad de los párvulos, sino también el problema más grave todavía de la constitución del estado civil, de la organización fundamental de la familia; problema formidable en que hasta ahora no se ha fijado la atención y que está llamado a hacer un peligro en un término acaso no lejano"²⁵.

Las soluciones propuestas por Orrego Luco iban desde la protección de la industria nacional hasta el fortalecimiento del sistema educacional. La indus-

²³ José Pablo Arellano, *Las políticas sociales en Chile: Breve revisión histórica*, p. 11.

²⁴ James Morris, "La cuestión social", p. 251.

²⁵ Augusto Orrego Luco, "La cuestión social. Artículos publicados en el periódico *La Patria* de Valparaíso en 1884", p. 324.

tria estaba llamada a dar trabajo estable y organizado a la "masa nómada", para hacerla entrar en las clases sociales y presentarle un "núcleo de condensación". Respecto del tema educacional, señalaba que dicho "núcleo de condensación" era

"indispensable para organizar la enseñanza, que debe principiar por ser obligatoria, si se quiere llegar a un resultado, y no podrá jamás tener ese carácter donde la mitad de la población está desparramada por los campos o lleva una vida vagabunda. La degradación social hace imposible la educación del pueblo, que es la base de toda reforma y de todo desarrollo, y hará pedazos las tentativas que se hagan en esa dirección"²⁶.

En otros países de América del Sur la discusión sobre la "cuestión social" también se hace presente en similar período que en Chile; las consecuencias sociales y laborales del desarrollo económico llevaron a intelectuales y personalidades públicas de esas naciones a publicar algunas obras que reflejaron ese interés por la materia. En Argentina, por ejemplo, en 1895 Ernesto Quesada publicó *La Iglesia Católica y la cuestión social*; en Brasil Gustavo de la Cerda hace un libro llamado *O problema operario no Brasil*; y en Perú Luis Miró Quesada escribe en 1904 *La cuestión obrera en Perú*²⁷.

Debemos destacar que similar discusión se dio en Europa respecto del citado tema. Ello ocurrió más tempranamente que en Iberoamérica, lugar en que los procesos de industrialización y urbanización se dieron más tardíamente que en el Viejo Mundo. Obras que tuvieron divulgación en la América Hispánica y en Brasil, fueron realizadas en Europa a partir, prácticamente, de los comienzos de la segunda mitad del siglo XIX. En España, por ejemplo, en 1866 se publica un trabajo llamado *Estudios sobre la isla de Cuba. La cuestión social*, que aunque hacía referencia a un país americano, expuso ya el lenguaje que se estaba utilizando en esa parte del mundo; en este mismo país dos libros de Gumersindo Ascárate muestran también el interés de tratar el tema, ellos son *Los deberes de la riqueza. Estudios económico sociales* y *Resumen sobre el problema social*, de 1876 y 1881, respectivamente²⁸. Hacia finales del siglo XIX en la misma España surge la figura de Adolfo Posada, uno de los iniciadores del Instituto de Reformas Sociales, que produjo una fructífera literatura en la materia y fue uno de los precursores de la ley de Casas Baratas de 1911.

En términos globales, la preocupación por las condiciones de trabajo y de vida en general, constituyó una respuesta de aquellos sectores sociales e institucionales que tuvieron relación con los ámbitos de los poderes de gobierno, los grupos empresariales y algunos sectores eclesiásticos. En Chile, dentro de

²⁶ Orrego Luco, *op. cit.*, pp. 328 y 329.

²⁷ Morris, *op. cit.*, p. 252.

²⁸ *Ibid.*

estos grupos hubo diferentes posturas ante la "cuestión social", las formas de abordar el problema dependió en algunas oportunidades del prisma político e ideológico; a esto tenemos que agregar la visión existente al interior de estos sectores en función de su generación, jóvenes y hombres experimentados asumieron frecuentemente posturas contradictorias.

Lentamente el debate generado hizo tomar conciencia en los círculos del poder político que la solución del problema que encerraba la "cuestión social" pasaba por cambios significativos en la forma de gobernar al país, y que era preciso incorporar las demandas de los necesitados a los programas de gobierno. El socialismo y las organizaciones obreras movilizadas provocaron la reacción desde las elites gobernantes, se efectuaron acciones para bajar la presión de las demandas sociales; la ley de Habitaciones Obreras que se promulgó en 1906 fue una de las respuestas oficiales que se tomaron en dicha dirección.

LOS PRIMEROS INTENTOS DE LEYES Y ORDENANZAS

Anterior a la promulgación de la ley de 1906, se redactaron durante la segunda mitad del siglo XIX una serie de normativas municipales que pretendieron regular la construcción de las viviendas precarias, fijando normas de edificación, detallando límites en los cuales ese tipo de habitaciones no estaba autorizado, y otorgando franquicias para que los particulares invirtieran sus capitales en la edificación de casas salubres y baratas. Como hemos señalado, uno de los primeros antecedentes relativos a normar la vivienda popular fue la ordenanza de los ya mencionados "cuartos redondos", promulgada en el año 1843, que estableció lo siguiente: "Se prohíbe habitar todo cuarto a la calle que no tenga una ventana, cuando menos de vara y cuarto de alto y una vara de ancho, o postigo en la puerta de la mitad de alto y ancho de ésta, a no ser que el cuarto esté comunicado franca y expeditamente con algún corral o patio"²⁹.

En el año siguiente, es decir, en 1844, el intendente de Santiago José Miguel de la Barra dio un importante paso adelante en materia de diseño de las áreas de expansión de esa ciudad, promulgando un decreto que define "las reglas para la oportuna delineación y nominación de las nuevas calles, barrios o poblaciones"³⁰, que fue una de las primeras medidas tendientes a regular los ensanches de los centros urbanos chilenos en el siglo XIX. Posteriormente, en la misma ciudad la ordenanza municipal del 3 de diciembre de 1857 sobre "rancherías" continuó el camino iniciado por la de "cuartos redondos", y prohibió la construcción de "ranchos" en un determinado perímetro, y señaló plazos para proceder a la demolición de los existentes.

²⁹ "Decreto Supremo, 24 febrero 1843", en Guillermo del Fierro, *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*, p. 225.

³⁰ Alberto Gurovich, "Conflictos y negociaciones: la planificación urbana en el desarrollo del Gran Santiago".

La ley de municipalidades aprobada en 1854 incluyó como atribuciones del poder local encargarse de todo lo relativo "a la salubridad de las ciudades y poblaciones, protegiéndolas contra las causas ordinarias y comunes de infección y prescribiendo reglas de policía sanitaria cuando las circunstancias y acontecimientos lo permitiesen"³¹. En 1865 una ordenanza de la Municipalidad de Santiago "define la exigencia obligatoria de cierros de propiedades y les asigna una altura mínima, justificada por razones de seguridad y de conformación del orden ciudadano"³², medida que procuró contribuir al control de las construcciones precarias asociadas a los "ranchos" y "cuartos redondos".

Dentro de aquellas opciones que no llegaron a convertirse en realidad, tenemos que destacar además una iniciativa presentada por el intendente de Santiago Benjamín Vicuña Mackenna hacia 1872, a partir de la cual se fundó la sociedad anónima denominada "Compañía de Construcciones de Santiago", con un capital de \$ 4.000.000 destinada a construir habitaciones para obreros y gente pobre. Después de aprobados los estatutos de la sociedad "y colocadas unas 1.500 acciones hubo de disolverse, no se sabe por qué causa. Fue quizás una idea que asustó a muchos y produjo recelos por los cuales fracasó"³³.

En 1883 la Municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y franquicias a los constructores de habitaciones para obreros. La ley de municipalidades de 1887 agrega algunos preceptos sobre asuntos de higiene que su antecesora de 1854 no consideraba, como algunas disposiciones de aseo y ornato de las ciudades³⁴. En 1888 por acuerdo municipal se promueve en esa misma ciudad un Reglamento para la construcción de conventillos y habitaciones de obreros que detalla el tipo de materiales de construcción y las condiciones mínimas de higiene a considerarse en ese tipo de viviendas³⁵.

El 22 de diciembre de 1891 se promulga una nueva normativa de municipios, también conocida como la ley de la Comuna Autónoma. La nueva ley municipal aumentó y diversificó las funciones de la "policía de salubridad", vinculada al aseo físico y orden moral de la ciudad, y de la "policía de seguridad", relacionada con la delincuencia. Dos fueron los aspectos que diferenciaron a dicha iniciativa de su predecesora: hubo una relativamente clara definición de las fuentes de financiamiento para solventar las inversiones y gastos municipales; por otro lado, se aseguró la autonomía mediante el establecimiento de las *Asambleas de Electores*³⁶. Fue bastante completa para la época e intentó fomentar la construcción de habitaciones para obreros y restringir la prolife-

³¹ Armando de Ramón y Patricio Gross, "Calidad ambiental urbana. El caso de Santiago de Chile en el período de 1870 a 1940", p. 152.

³² Gurovich, "Conflictos y negociaciones...", *op. cit.*

³³ Enrique Montaner, *Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda*, p. 35.

³⁴ De Ramón y Gross, "Calidad ambiental...", *op. cit.*, p. 152.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Gabriel Salazar, Arturo Mancilla y Carlos Durán, *Estado, legitimidad y ciudadanía*, p. 280.

ración de viviendas precarias. Concretamente intentaba fomentar las siguientes acciones:

“Prohibir la construcción de ranchos o casas de quincha y paja dentro de ciertos límites urbanos y fomentar la construcción en condiciones higiénicas, de conventillos o casas de inquilinato para obreros y gente pobre, formando al efecto planos adecuados y ofreciendo exenciones y ventajas a los que se sometían a ello”³⁷.

Paralelamente, hubo en Chile una significativa labor legislativa en el ámbito de la higiene y salud pública, que tuvo sus proyecciones en la vivienda obrera. Hacia la primera mitad de la década de 1880 se pone en el debate médico y posteriormente en el Congreso el tema de la salubridad. Hacia esos años la viruela era una de las pestes que mayores muertes causaba en el país. Ante esa situación, en 1886 se llegó a la creación de las Juntas de Beneficencia que actuaron en cada departamento de la República. La acción de las juntas comprendió

“el servicio completo de los hospitales, hospicios, lazaretos, casas de huérfanos, de expósitos e insanos, cementerios, casas de maternidad, dispensarios de medicamentos o de socorros a domicilio y en general, la inspección, cuidado y supervigilancia de todos los establecimientos que vivían de recursos suministrados por la caridad pública o auxiliados por fondos del Estado”³⁸.

Además, dichas juntas tuvieron la misión de presentar a la autoridad administrativa o a la municipal las medidas consideradas necesarias para el mejoramiento de la higiene pública de su respectiva localidad. En ese mismo año, en el Ministerio del Interior se creó la sección de Higiene y Beneficencia, que se convirtió en la autoridad única y suprema en materia de salud.

Las epidemias que azotaban a la población chilena continuaron en aumento en ese período, la cólera detectada en Buenos Aires pronto se difundió hacia Chile. La puesta en marcha de medidas de salubridad en las ciudades eran especialmente urgentes, apuntándose que era la hora propicia para emprender la tarea de una ley sobre higiene pública. Así, en el ámbito del gobierno central se organiza la Comisión de Higiene Pública, en la que hubo médicos higienistas como el ya nombrado Dr. Federico Puga Borne. En 1887 la mencionada comisión tomó el nombre de Junta General de Salubridad, con sedes

³⁷ Del Fierro, *op. cit.*, p. 96.

³⁸ *Boletín de Leyes y Decretos*, 1886. Citado en María Angélica Illanes, *En el nombre del pueblo, del Estado y de la ciencia. Historia social de la salud pública en Chile, 1880-1973. Hacia una historia social del siglo XX*, p. 66.

locales en ciudades y provincias; ellas estuvieron constituidas por el Gobernador o Intendente, por el Primer Alcalde de la Municipalidad, por el presidente de la Junta de Beneficencia, por el director del Cuerpo de Bomberos, por el médico de la ciudad y por un sacerdote.

Dicha junta derivó en 1892 en el Consejo Superior de Higiene Pública, que posteriormente fue incorporado como ente consultivo del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, que se formó a partir de la ley de Habitaciones Obreras de 1906. El Consejo de Higiene tuvo dentro de sus funciones “estudiar e indicar a la autoridad respectiva todas las medidas de higiene que exijan las condiciones de salubridad de las poblaciones o de los establecimientos públicos y particulares, como escuelas, cárceles, fábricas, talleres y otros relacionados con la higiene”³⁹. Otra instancia que surge junto al mencionado Consejo de Higiene fue el Instituto de Higiene, que tuvo como objetivo el examinar muestras de sustancias alimenticias para detectar posibles fuentes de infección. Tuvo tres departamentos: Higiene y Estadística, Química y Bacteriología. En base a estas instituciones sanitarias se comenzaba a construir una política sanitaria en Chile, la que vino a establecerse como tal hacia la tercera década del siglo XX⁴⁰.

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

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

LOS PASOS INICIALES PARA PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS OBRERAS

En lo que respecta directamente a la construcción de viviendas obreras, cabe destacar que entre 1883 y 1906 se presentaron al menos siete proyectos de ley para promover una ley de casas baratas en el congreso⁴¹. En 1883 se expone

³⁹ Luis Luengo, *El problema de la vivienda*, p. 71.

⁴⁰ Illanes, *op. cit.*, p. 89.

⁴¹ José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, p. 28.

por primera vez a la Cámara de Diputados un proyecto de ley tendiente a reglamentar la construcción de barrios pobres, "pero debido a la poca importancia que se le atribuía a la habitación, el proyecto no fue aprobado"⁴². Posteriormente, en 1888 se discute en la misma instancia autorizar al Presidente de la República para otorgar garantías de intereses hasta el 6% a las empresas que construyan barrios para obreros de acuerdo con los planos y presupuestos aprobados por el ejecutivo. Se daría garantía a un capital máximo determinado, concedido por propuesta pública, siendo preferenciales aquellas empresas que cobrarán menor alquiler y que dieran mayores facilidades a los obreros para adquirir casa, mediante el pago de una amortización anual⁴³. El proyecto aludido fue presentado por el diputado Gregorio Pinochet; en los debates en torno a esta proposición se señaló que:

"Este proyecto entraña graves cuestiones, implica el reconocimiento del socialismo de Estado en su forma más audaz. Se quiere que el Estado, extralimitando sus funciones naturales e invadiendo el campo de acción de los individuos, suministre habitación a quienes no la tienen. Mañana se pedirá que los alimente y que los vista. Todo es inaceptable"⁴⁴.

El autor en defensa argumentó que no era al Estado a quien se pedía dicha responsabilidad habitacional, sino al municipio. En 1899 se propone un proyecto de ley destinado a invertir un millón de pesos en la construcción de residencias obreras en Valparaíso, Santiago, Talca y Chillán, "el cual después de algunas discusiones en la Cámara tampoco obtuvo aceptación"⁴⁵. Hacia 1902, una nueva iniciativa intentaba fomentar la construcción de habitaciones obreras mediante los recursos provenientes del impuesto sobre los alcoholes, pero no tiene quórum y es rechazada nuevamente.

Existieron otras normativas que favorecieron indirectamente la vivienda social, como el Reglamento de la Empresa de Agua Potable de Santiago de 1904 y modificado posteriormente en 1917 y 1919, que concedió algunas franquicias para el consumo de agua de las habitaciones obreras⁴⁶.

De la descripción efectuada, resalta por una parte un volumen no despreciable de reglamentos aprobados, en su gran mayoría destinados a fortalecer la acción de los poderes locales en materia de higiene; dichas reglas estuvieron vinculadas a la acción fiscalizadora de las municipalidades e instituciones

⁴² Montaner, *op. cit.*, p. 43.

⁴³ Lo propuesto por esta idea de ley fue luego incorporado a la normativa chilena de habitaciones obreras de 1906. Esta proposición fue reconocida posteriormente en el Congreso Internacional de Casas Baratas de 1900 celebrado en París, en Luengo, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁴ *Boletín del Congreso*, Diputados, 1988: Gaspar Toro, julio 12, p. 244, en Illanes, *op. cit.*, p. 80.

⁴⁵ Montaner, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁶ Jorge Munita, *El problema de la habitación barata*, p. 15.

sanitarias. Por otra parte, dentro de las iniciativas que se quedaron en el camino se destaca el que ellas buscaban convertir al Estado en promotor de viviendas baratas, función que era en esos tiempos propia de los privados.

EL DEBATE UNIVERSITARIO Y LAS INICIATIVAS PRIVADAS EN LA VIVIENDA OBRERA

En la década de 1840 ya hay antecedentes de organizaciones de la Iglesia Católica que se preocuparon de las condiciones de vida de los desvalidos, como el Instituto de Caridad Evangélica, que atendía en 1844 a un número considerable de indigentes y presentaba planes de expandir su acción hacia las áreas rurales aprovechando la estructura parroquial existente. Hacia ese período también surge la Sociedad Cristiana para los Pobres Desvergonzados y la Sociedad de Beneficencia de Señoras, preocupadas de dar asistencia a los pobres a través de la caridad, con aportes de la Iglesia y de sus contribuyentes⁴⁷.

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

En Chile quien llevó la voz de la Iglesia Católica fue el arzobispo de Santiago Mariano Casanova⁴⁸, quien recomendó a los poderes públicos la dictación de leyes protectoras de la clase trabajadora e instó a la alta burguesía católica a fomentar la organización de fundaciones y asociaciones de asistencia social⁴⁹. Casanova, respecto de la citada encíclica, apuntaba que:

"Debemos congratularnos del valor de esta Encíclica, no sólo como católicos sino como ciudadanos chilenos, sus enseñanzas llegan a nosotros en la era oportuna, en la hora de nuestra regeneración política y reorganización social. Hace ya tiempo que se notan en Chile manifestaciones socialistas que revelan la existencia de gérmenes malsanos en el seno de nuestro pueblo. Hemos visto con dolor y profunda extrañeza que se han estado propagando por la prensa diaria doctrinas socialistas y empleando

⁴⁷ Fernando Silva, "Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo XIX", pp. 243-244.

⁴⁸ El arzobispo Casanova llevó decididamente la bandera de la Iglesia Católica en la "cuestión social", pretendió destacar decididamente la oposición de sus postulados en contraposición a las corrientes socialistas. Hacia 1905 comienza a dirigir Pastorales sobre problemas de alcoholismo y vivienda obrera, véase Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, p. 134.

⁴⁹ Silva, "Notas sobre el pensamiento...", *op. cit.*, p. 248.

como recurso político el azuzamiento del pueblo contra los ricos y de la democracia contra la aristocracia. Pocas veces deja de producir consecuencias funestas esta propaganda antisocial, por lo mismo que es halagadora de las pasiones y aparentemente favorable al interés de las clases proletarias. Procuraremos, amados diocesanos, contrarrestar esas doctrinas y extirpar de nuestro pueblo los gérmenes que hayan sembrado en él manos temerarias y corruptas, poniendo en práctica los consejos que se contienen en la encíclica del Papa, cuya atenta lectura recomendamos encarecidamente⁵⁰.

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

Las soluciones que se planteaban desde los ámbitos católico-conservadores a la problemática social se ven reflejadas en algunos estudios que realizaron jóvenes licenciados en derecho hacia finales de los años 1890. Uno de ellos fue Juan Enrique Concha Subercaseaux, quien realizó una memoria de licenciatura en derecho titulada *Cuestiones obreras*. Concha Subercaseaux señalaba en su trabajo que era primordial estimular la formación de corporaciones, fundaciones y regular las indemnizaciones que se adeudaban a los obreros; agregando que la beneficencia es una donación particular, destinada a servir perpetuamente el bien público y que su importancia social radica en que a través de ella es posible apaciguar el odio de clases, además de su entrañable valor en la formación de grandes obras de beneficio colectivo⁵¹. Debemos apuntar que Concha Subercaseaux tuvo una activa participación en la aplicación de la ley de Habitaciones Obreras de 1906, formó parte del Consejo Superior de Habitaciones Obreras y estuvo presente en la presentación de algunos proyectos de ley en materia de vivienda en las primeras décadas del siglo XX.

Debemos señalar que en el contexto universitario ya en las postrimerías del siglo XIX se comenzaron a renovar algunas cátedras, especialmente en el

⁵⁰ Mariano Casanova, "Pastoral que el Ilmo. y Rvdo. Señor doctor don Mariano Casanova, Arzobispo de Santiago de Chile, dirige al clero y fieles al publicar la Encíclica de nuestro Santísimo Padre León XIII sobre la condición de los obreros. Publicado en *El Porvenir*, Santiago 24 de septiembre de 1891", p. 386.

⁵¹ Silva, "Notas sobre el pensamiento...", *op. cit.*, p. 251.

ámbito de la medicina y el derecho, introduciéndose algunos cursos que enseñaban las nuevas tendencias en materia social provenientes de otras partes del mundo y particularmente de Europa. En la Universidad de Chile en 1901 se amplió la cátedra de Economía Política y pasa a llamarse Economía Política y Social, bajo la cual se realizó un número importante de trabajos de licenciatura. Por su parte el ya citado Concha Subercaseaux, en los primeros años del siglo XX, obtuvo la cátedra de Economía Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde también dirigió estudios de gran interés social desde la perspectiva católico cristiana⁵².

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

"Determinar cuáles son las facultades del Estado relativas al problema de las habitaciones obreras, cuáles son las medidas adoptadas en otros países que nos aventajan en cultura, y terminaré estudiando el estado actual de nuestra legislación a este respecto y las reformas que conviene introducir en ellas, como un medio de impedir los gravísimos males consiguientes a las pésimas condiciones en que vive el obrero chileno"⁵³.

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

"No queremos nosotros como algunos socialistas, que el Estado se convierta en constructor y empresario de habitaciones, no; semejante intervención es contraria a los principios fundamentales del derecho y condenable por sus resultados. La acción del Estado en esta materia debe limitarse a estimular la iniciativa particular, suprimiendo algunas cortapisas que la entran, como sucede en Europa con ciertos impuestos sobre puertas y ventanas, facilitando la enajenación de la propiedad. Además debe el Estado tomar medidas restrictivas e inspectivas de todo género para que atiendan los constructores de habitaciones a la higiene y salubridad"⁵⁴.

El estudio en cuestión concluye que una de las soluciones al problema de las habitaciones "malsanas" estaba en fortalecer el desarrollo y perfeccionamiento

⁵² Nancy Nicholls, "Intelectuales liberales relevantes frente a la cuestión social en Chile (1890-1920): una minoría a favor del cambio, 1995-1996", pp. 307-310.

⁵³ Arturo Alessandri, "Habitaciones para obreros", p. 389.

⁵⁴ *Op. cit.*, p. 393.

to del recién fundado Consejo de Higiene; en la difusión de la instrucción pública; y en una ley que confiriese todo género de facultades en esta materia al citado Consejo, desde la construcción de las habitaciones hasta la inspección de los hábitos higiénicos de sus moradores.

LA ACCIÓN DE LA BENEFICENCIA CATÓLICA EN SANTIAGO

La acción de la beneficencia en la ciudad de Santiago ayudó a la construcción de viviendas sociales en los últimos años del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX. En este contexto, nacen en dicha ciudad la fundación León XIII en 1891, la Sofía Concha y la Unión Social de Orden y Trabajo, que operó en la ciudad de Valparaíso. Otras instituciones de este tipo que desarrollaron construcción de viviendas para obreros fueron: La Sociedad de Instrucción Primaria del Arzobispado de Santiago, fundada en 1900, la Sociedad San Vicente de Paul, la parroquia de la Asunción y la iglesia de la Inmaculada Concepción⁵⁵.

La finalidad de estas entidades era construir casas para obreros casados que se arrendaban por un valor máximo del 10% del valor del terreno y lo edificado, teniendo el arrendatario obrero la posibilidad de transformarse en propietario al término de diez años de pago puntual en la renta⁵⁶. Hacia 1894 la fundación León XIII entrega las primeras veintisiete casas al pie del cerro San Cristóbal en la capital del país, ubicado en el área nororiente del centro de esa ciudad.

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

⁵⁵ Oscar Ortega, "El cité en el origen de la vivienda chilena", p. 20.

⁵⁶ Julio Heise, *Historia de Chile. El período parlamentario, 1861-1925*, p. 390.

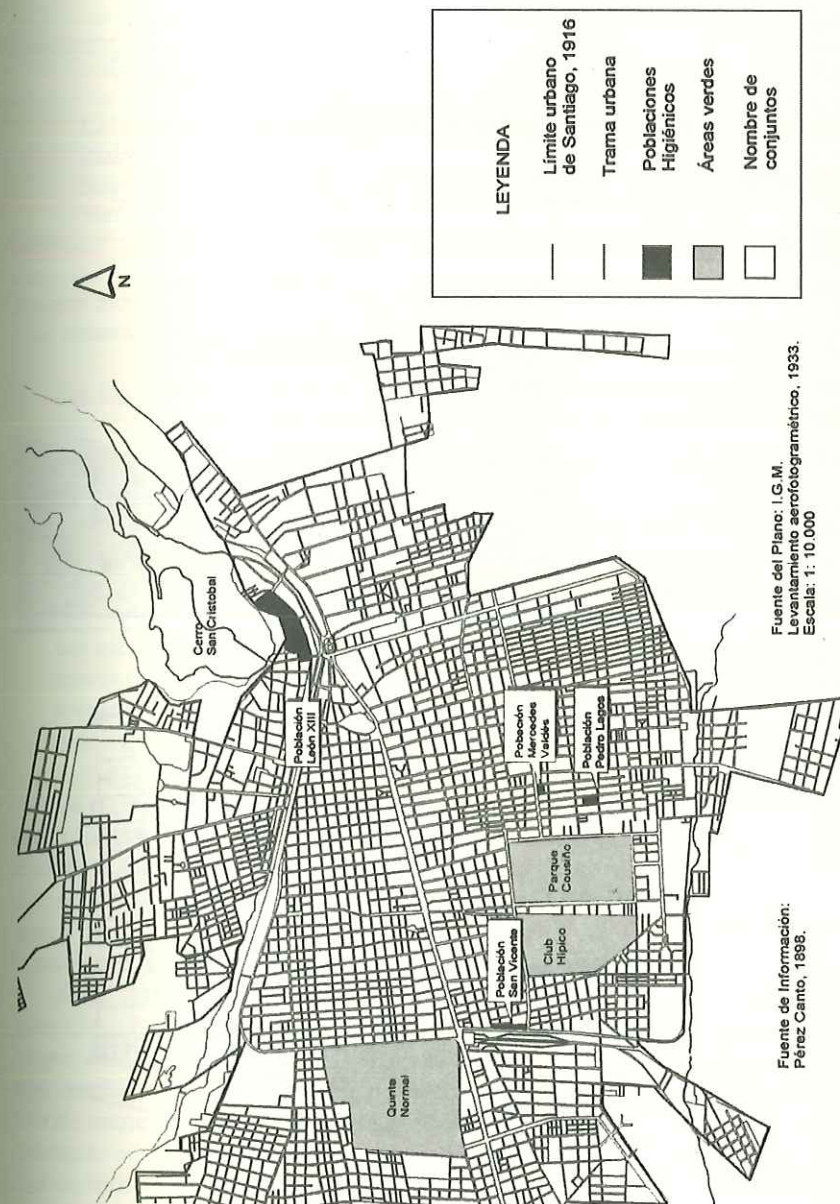


Figura N° 1: Principales conjuntos de viviendas construidos por la beneficencia católica en la década de 1890.

funciones de acceso, patio y jardín, entre los más significativos. Las siguientes fotografías muestran el actual Cité Pozo construido en 1900 por particulares para ser entregado en régimen de alquiler a familias obreras (figura N° 4). Ubicado en el sector sur del área central de la ciudad de Santiago, constituye un ejemplo que ilustra el tipo de viviendas higiénicas de principios de siglo;



Figura N° 4: Vistas actuales del cité Pozo, construido a principios del siglo XX en Santiago de Chile. Fotografías de Andrés Núñez, 1999.

se trata de un conjunto de 156 viviendas construidas en un área de dos hectáreas, siendo las habitaciones de menor tamaño de 32 m² (figura N° 5).

Existe la hipótesis de que en su origen los cités en Chile estuvieron dirigidos a grupos sociales medios altos. El primer cité habría sido el diseñado por el arquitecto francés Emilio Doyere en 1890, por encargo del filántropo Melchor Concha y Toro, empresario minero de la plata y principal fundador de la ya citada sociedad de beneficencia León XIII; para dar vivienda a familiares y amigos en mala situación económica. Fue un conjunto de siete casas de dos plantas ubicadas en el área central de la ciudad de Santiago⁵⁸.

En el contexto de algunos países de Europa, las sociedades de beneficencia también se constituyeron como entes constructores de viviendas obreras. La idea de que los problemas sociales se superaban a partir de la caridad predominaba en la mentalidad liberal decimonónica, que no era sólo atinente al caso chileno. Además tenemos que considerar que en dicho caso estas so-

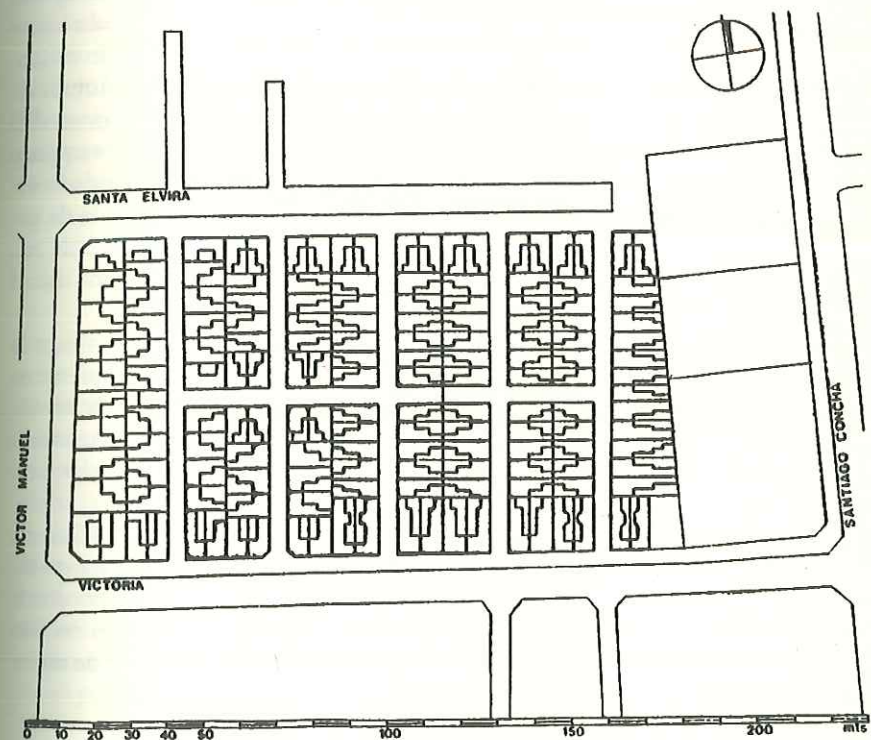


Figura N° 5: Plano del cité Pozo: FUENTE: separata de la *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA*, 1988, p. 25.

⁵⁸ Ortega, *op. cit.*, p. 20.

ciudades se formaron a luz de lo ocurrido en el viejo mundo en prácticamente esos mismos años. Un estudio reciente de la vivienda social en Madrid en el primer tercio del siglo xx, apunta que en España en el período de la Restauración hubo numerosas voces que señalaban que las diferencias entre pobres y ricos eran inevitables. La fortuna material reflejaba el esfuerzo individual de cada persona y que la caridad cristiana y la beneficencia debían ser antepuestas a las tesis del socialismo⁵⁹.

En términos de instituciones de caridad, el estudio aludido da el ejemplo de la Constructora Benéfica, fundada en Madrid en 1875, dedicada a proporcionar a trabajadores viviendas higiénicas, cómodas, económicas e inculcando hábitos de orden y aseo⁶⁰. Promovió en sus estatutos algunos elementos comunes a aquellas de las sociedades cristianas chilenas, como aquellos relativos al cumplimiento de unas normas de comportamiento y puntualidad en el pago del alquiler.

Por otra parte en Chile, continuando con la acción de instituciones ajenas al Estado, debemos mencionar las experiencias de cooperativas de obreros y de agrupaciones de trabajadores que intentaron revertir la carencia de vivienda. Se destaca la labor que cumplieron las Sociedades de Socorros Mutuos de artesanos que se formaron desde la década de 1850, cuyo objetivo primordial era dar solidaria protección ante la enfermedad, la muerte y el desamparo familiar, a través de la creación de un sistema de seguridad social fundado sobre el ahorro de sus asociados⁶¹. Aunque entre sus iniciativas estuvo la de generar cooperativas de construcción, manejamos escasos antecedentes que nos permitan dar cuenta de su acción en materia de vivienda en la segunda mitad del siglo xix.

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

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

⁵⁹ Esta alusión se refiere a una intervención del diputado Cánovas del Castillo, véase Paloma Barreiro, *Casas baratas. La vivienda social en Madrid 1900-1939*, p. 35.

⁶⁰ *Op. cit.*, p. 36.

⁶¹ Illanes, *op. cit.*, p. 36.

⁶² Luengo, *op. cit.*, pp. 145 y 146.

⁶³ Luis Concha, “Sociedad Cooperativa Constructora de Habitaciones para Obreros”, p. 85.

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

En otros países de América del Sur, dichas experiencias tuvieron una aparición en similar período. Así, en Argentina hacia 1905 se funda la agrupación Hogar Obrero, que se concibe como una cooperativa de crédito, edificación y consumo. Entre ese año y 1949 construyó 310 casitas y cinco colectivos con 238 departamentos⁶⁴.

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

EL DEBATE Y LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

El debate que se vivió en Chile respecto de la vivienda obrera ya se estaba desarrollando desde principios del último tercio del siglo xix en Europa. El tema de la vivienda obrera comenzó a ser discutido por parte de la elite burguesa progresista del Viejo Mundo en el contexto de la Exposición Universal de París del año 1867. Las sociedades de economía social existentes hacia esos años en distintos países de este continente difundieron los valores de la casa unifamiliar, del sistema cooperativo y del derecho obrero a la propiedad de su vivienda como elementos que sustentaban la paz y armonía social⁶⁵. Éste es el antecedente que tienen los Congresos Internacionales de Casas Baratas, siendo el primero celebrado el año 1889 en la misma ciudad de París y que tuvo como temas fundamentales: las habitaciones baratas desde el punto de vista económico y financiero; las habitaciones baratas y la legislación; las habitaciones baratas desde el punto de vista de la construcción y de la salubridad;

⁶⁴ Galdames, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁵ Barreiro, *op. cit.*, p. 30.

por último, las habitaciones baratas ante la moral. Las principales conclusiones a las que llegó este encuentro fueron:

- 1^a. La intervención directa del Estado o de la autoridad local sobre el mercado debe ser descartada; sólo puede ser aceptable cuando se trata de medios de comunicación o política sanitaria o buena repartición fiscal.
- 2^a. Se ve la necesidad de crear un cuerpo legal para regular la construcción de casas baratas.
- 3^a. Las casas baratas deben gozar de exenciones especiales de los cargos fiscales que pesan sobre la propiedad.
- 4^a. La autoridad local debe intervenir en el examen de la salubridad de la habitación y elaborar reglamentos al respecto. La insalubridad de una casa puede ser causa de expropiación en beneficio de la salud pública.
- 5^a. El congreso señala la necesidad de que sea revisado el régimen de sucesión de la vivienda.
- 6^a. Favorecer la creación de sociedades encargadas del problema de la vivienda⁶⁶.

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

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

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

⁶⁶ Barreiro, *op. cit.*, p. 31.

instancias resaltaron el trabajo realizado desde los municipios, en el mismo congreso se apuntó que estos “deben intervenir en la construcción e inspección de habitaciones obreras, impidiendo que se transformen en centros de corrupción y delito”⁶⁷. Por otra parte, en esa ocasión se debatió, además, respecto de la actuación de los particulares y la importancia de la constitución de sociedades que hicieran grandes edificios apropiados para contener numerosas familias obreras, bajo la modalidad de casas colectivas, pudiendo aquellas sociedades repartir los beneficios entre los socios.

La temática de las atribuciones del Estado en la vivienda obrera continuó siendo de especial relevancia en el congreso de París de 1900. Desde la representación alemana se asume decididamente una postura técnica intervencionista a escala municipal. Se postula la necesidad de construir viviendas directamente desde estos niveles, para ser alquiladas a los obreros y a los propios funcionarios municipales; el fomento a dichas construcciones era considerado a través de una simplificación de la normativa de edificación, junto con una reducción del ancho de las calles y abaratamiento de sus costos. Además se planteó la necesidad de reducir las tarifas de agua, proteger las asociaciones de construcción de casas baratas y mejorar la accesibilidad de los nuevos barrios obreros, entre aquellos aspectos de singular importancia⁶⁸.

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

Antes de la celebración de estas actividades se estaban ya gestando procesos de intervención de los poderes públicos en la cuestión habitacional. En Inglaterra los problemas de las viviendas obreras se acrecentaron durante el siglo XIX, lo que originó las primeras políticas en torno a la solución de este problema⁶⁹. El Londres victoriano acaparó en la época la atención de distintos especialistas y políticos británicos que vieron con pavor cómo vivían las clases populares en dicha ciudad. En ese país, la situación de vida de una sección no despreciable de los londinenses era divulgada por diferentes medios de comunicación y su condición extrema llevó a que se formara, en 1884, la Comisión Real para la Vivienda de las Clases Trabajadoras.

En el marco de esa comisión se generaron algunas actividades que fueron un ejemplo para otras naciones; hacia 1887 se realiza el primer estudio de estratificación social moderno de la clase pobre de Londres y quizá del mundo, a partir de la aplicación de una encuesta, la cual permitió jerarquizar a la población en distintos grupos, diferenciados por parámetros socioeconómicos, con sus respectivas localizaciones en la ciudad. La evolución legal de aquella

⁶⁷ Montaner, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁸ Barreiro, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁹ John Burnett, *A social history of housing. 1815-1985*, p. 85.

nación continuó a finales del siglo pasado, y en 1890 se promueve otra ley de vivienda para trabajadores que añadió un hecho significativo para su época, era el referido a la adquisición de terrenos por parte de los poderes públicos, para construir casas separadas para los trabajadores, que podían tener una o varias viviendas; asimismo en la evolución de esta normativa se comenzaron a introducir mayores atribuciones a los poderes locales, los que también podrían participar en la compra de tierras fuera de los límites de la ciudad para promover las habitaciones baratas⁷⁰.

Para el caso de España, las primeras actuaciones que intentan aproximarse al tema de la vivienda se remontan a la real orden del 9 septiembre de 1853, fecha similar a la prerrogativa inicial del ya descrito ejemplo de Inglaterra. El mencionado texto hizo referencia a las deficitarias condiciones de salubridad de las habitaciones de los sectores populares e intentaba dictar medidas relativas al precio de los alquileres de las viviendas de las "clases necesitadas"⁷¹. Posterior a dicha disposición, en 1884, la cuestión habitacional volvió a ser tratada, a través de una instrucción a las Comisiones Provinciales y locales encargadas de aplicar un formulario de información sobre el "Estado y necesidades de la clase obrera".

En aquel cuestionario se solicita, en uno de sus acápitos, determinar las condiciones higiénicas de las viviendas, la existencia de barrios obreros, si ellos están dentro o fuera de los límites urbanos y de la presencia de medios de comunicación y transporte, entre otros aspectos de interés. Además se preguntaba acerca de la existencia de corporaciones de ayuda y del papel de los empresarios en la promoción o subvención de viviendas. Hacia 1878 el Senado aprobó y remitió al Congreso un proyecto de ley sobre construcción de barriadas de obreros, proponiendo que el Estado actúe como "suministrador" para la construcción de viviendas destinadas a las clases trabajadoras. "Este proyecto constituiría la primera aproximación para resolver el acceso diferido a la propiedad inmobiliaria, que tardaría bastante tiempo en resolverse"⁷².

Aunque estas iniciativas intentaban, en igual que otros casos, aproximarse indirectamente a la problemática de las residencias para obreros, fueron sentando las bases en sus discusiones de cómo actuar en torno a dicha cuestión. Existieron otros decretos en este país que siguieron construyendo una base para poder promulgar en 1911 la ley de Casas Baratas, promovida por Adolfo Posada en el contexto del Instituto de Reformas Sociales⁷³, quien ya desde

⁷⁰ Peter Hall, *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo xx*, pp. 28 y 39.

⁷¹ José Luis Villar, *La protección pública a la vivienda*, pp. 38-39.

⁷² *Op. cit.*, p. 51.

⁷³ El Instituto de Reformas Sociales se crea a partir del real decreto del 23 de abril de 1903; constituyó un centro de estudio de los problemas sociales en España y fue en aquel organismo público en el cual se generaron numerosas iniciativas que intentaron aproximarse a la solución de los problemas sociales de las clases populares. El artículo 3 de su reglamento señala que "será de competencia del Instituto preparar la legislación de trabajo en su más amplio sentido,

finales del siglo XIX tenía propuestas escritas en esta materia⁷⁴. La propuesta de ley de 1907 realizada por el mismo Posada, ya dejaba entrever una clara tendencia de ser partidaria de la fórmula cooperativa, tanto para la promoción, la construcción y la adquisición de las casas baratas, hecho que quedó representado en el texto final de 1911.

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

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

y para este fin tendrá libertad e iniciativa si bien sometiendo siempre sus propuestas a la aprobación del Gobierno". Villar, *op. cit.*, p. 53.

⁷⁴ Mercedes Tatjer, "Los orígenes de la vivienda social en Barcelona: las cooperativas de vivienda en el primer tercio del siglo XX", p. 417.