

Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX¹

Rodrigo Hidalgo²

Abstract

Chilean public housing begins in the last decade of the 19th century, when initiatives that tried to solve the problem of popular housing arose from philanthropy and catholic charity. The State gave an important step by promulgating the Workers Housing Law in 1906, which became the first law trying to approach that situation in an integral way. The Cheap Rooms Law and the Renting Law of 1925 are a consequence of the application of the 1906 legislation, as well as the social and political processes that Chile experienced during the first decades of the 20th Century. The territorial aspects that shaped those initiatives are analyzed, considering the localization of the main neighborhoods built around those actions in the city of Santiago, and the respective social and political debate accompanying this process.

Key Words: *Public Housing, Housing Legislation, Urbanization.*

Resumen

El origen de la vivienda social chilena se remonta a la última década del siglo XIX, período en el que se generaron, desde la filantropía y beneficencia católica, una serie de iniciativas que intentaron dar solución al problema de la habitación popular. El Estado dio un paso importante en esta materia al promulgar la Ley de Habitaciones Obreras en 1906, la que constituye la primera normativa que trata de abordar de forma integral dicha situación. La Ley de Habitaciones Baratas y la Ley de Arrendamientos de 1925 son una consecuencia de la aplicación de la legislación del año 1906 y de los procesos sociales y políticos que vivió el país en las primeras décadas del siglo XX. Se analizan aquellos aspectos territoriales que marcaron dichas iniciativas, teniendo presente para ello la localización en la ciudad de Santiago de los principales conjuntos residenciales que se edificaron en torno a esas acciones y el respectivo debate político y social que acompañó a dicho proceso.

Palabras clave: Vivienda social, Legislación Habitacional, Urbanización.

¹ El presente artículo expone parte del Proyecto del Fondo de Desarrollo de la Docencia titulado "La Geografía y los procesos urbanos: evolución, forma y crecimiento espacial de la ciudad", financiado por la Pontificia Universidad Católica de Chile en el año 2002.

² Profesor del Instituto de Geografía de la PUC. Doctor en Geografía Humana, Universidad de Barcelona. El autor agradece la valiosa contribución cartográfica e investigativa desempeñada por la geógrafa Carolina Rodríguez a la presente publicación.

1. Introducción

Parte importante de la población que habitaba en las ciudades de Europa y América a fines del siglo XIX y principios del XX, lo hacía en un ambiente carente de servicios básicos de urbanización. El hacinamiento, la segregación social, la falta de servicios públicos y la degradación de las condiciones higiénicas constituyeron parte de las características de la transición urbana vivida en el cambio de siglo anterior; como transformaciones que marcaron el paso "desde la ciudad liberal de la primera revolución industrial a la ciudad neotécnica y posliberal" (Capel y Tatjer, 1991).

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 de 1867. Las sociedades de economía social, existentes hacia ese año en los distintos países de Europa, difundieron los valores de la casa unifamiliar, del sistema cooperativo y del derecho del obrero a la propiedad de su vivienda como elementos que sustentaban la paz y la armonía social. Tal es el antecedente con que cuentan los Congresos Internacionales de Casas Baratas, celebrado el primero de éstos el año 1889 en París, y cuyos temas fundamentales fueron el estudio del financiamiento, la legislación, la higiene y las normas de edificación de las habitaciones para obreros (Barreiro, 1991).

En este sentido, las duras condiciones de vida que afrontaban las masas asalariadas y los inmigrantes llegados a las nacientes ciudades industriales del continente americano, hicieron que los Estados de esos países comenzaran a promulgar legislaciones que controlaran el mercado de los alquileres y la edificación de viviendas destinadas a los colectivos de obreros.

Chile constituye uno de los países de América del Sur que desarrolló en forma más temprana su legislación habitacional. La pri-

mera ley chilena que aborda el problema de la habitación popular es la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. Este cuerpo legal constituye, por una parte, el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado este país para aproximarse a la solución de sus problemas sociales. Por otra parte, dicha normativa marcó el comienzo de las actuaciones públicas en el contexto de la vivienda social, y tuvo importantes implicaciones en el inicio de la discusión en torno a cómo debían planificarse las ciudades chilenas, considerando los requerimientos que planteaba la localización de los primeros barrios obreros en aquellas áreas urbanas.

Desde una perspectiva general, desde sus comienzos la ciudad latinoamericana dio cabida a la formación de áreas en las cuales desarrollaron su vida los sectores populares de la sociedad. Los asentamientos originados por aquellos contingentes de población, se construyeron generalmente fuera de la ciudad formal y delimitada a partir de la cuadrícula clásica. Los primeros actos de control y erradicación de algunas de las manifestaciones territoriales de la pobreza en estos asentamientos, se dieron con mayor énfasis hacia finales del siglo XIX y principios del XX, período en el cual los procesos de concentración de población en las ciudades de mayor desarrollo industrial comenzaron a cobrar cierta fuerza, dándose inicio así a la urbanización en determinados polos manufactureros y mineros. Tanto los inmigrantes recién llegados como los sectores populares ya existentes demandaron lugares para su alojamiento, ante lo cual surgieron distintas respuestas, las que abarcaron desde las iniciativas de los propios afectados, pasando por las acciones de las sociedades de beneficencia, hasta los emprendimientos públicos en la materia.

Es por esto que resulta relevante conocer los antecedentes históricos de los procesos vinculados al desarrollo urbano de las ciudades de América Latina, ya que las instituciones y normas establecidas en cada país du-

rante la primera mitad del siglo XX, fueron utilizadas para dar forma a una parte no despreciable de la ciudad en que vivimos hoy, en nuestra región.

En este sentido, este artículo se adentra en el análisis del origen de la vivienda social chilena y sus efectos sobre el espacio urbano de Santiago, teniendo presente, las iniciativas que se generaron desde la filantropía y beneficencia católica a fines del siglo XIX, hasta los emprendimientos que se realizaron a partir de la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 y la Ley de Habitaciones Baratas de 1925. Complementario a lo anterior, se ha buscado profundizar en aquellos aspectos territoriales que marcaron tales iniciativas, considerando la localización en la ciudad de los principales conjuntos residenciales que se edificaron en torno a esas acciones, y el respectivo debate político y social que acompañó este proceso.

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

En relación con los barrios pobres de Santiago, ya en 1843 el Intendente de la provincia, José Miguel de la Barra, dictaba la primera ordenanza alusiva a normar las habitaciones de aquellos lugares; tal ordenanza es la referida a los "cuartos redondos", los cuales eran concebidos como aquella habitación "que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada" (Torres, 1986).

La vivienda popular en la segunda mitad del siglo XIX se tipifica en tres categorías. A los ya mencionados "cuartos redondos" se debían sumar los "ranchos" y los "conventillos". El doctor Puga Borne, médico higienista chileno de fines del siglo XIX, 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. Esta última constituyó una modalidad optimizada de alojamiento, debido a que la cocina y el lavado de la ropa no se realizaba en los dormitorios (Gross y De Ramón, 1983). El "rancho" era en realidad una tipología de origen rural y constituyó una forma desmejorada de alojamiento del mundo campesino, habiéndose derivado de las "rucas" indígenas, las cuales se levantaban con materiales precarios y techo de paja (Gross, 1985).

El conventillo era la vivienda más representativa de los pobres a finales del siglo XIX. Su descripción acaparó una importante cantidad de páginas en los diarios de los viajeros, artículos de prensa y alusiones en novelas (De Ramón y Gross, 1984). Esta forma de habitar se asocia fundamentalmente a una vivienda colectiva, y tuvo variados matices, así como 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 régimen de alquiler en el mercado. Por otra parte, los conventillos se formaron también por la acción deliberada de los antiguos propietarios de casas ubicadas en la zona céntrica de Santiago, quienes las subdividieron y comenzaron a alquilar las habitaciones en forma separada. En este último caso, el proceso tiene lugar a partir del abandono por parte de los grupos aristocráticos de esas localizaciones, quienes posteriormente, y con un bajo nivel de inversión, reacondicionan aquellas viviendas para obtener beneficios económicos.

Esta forma de construir viviendas y de habitar en la ciudad, por parte de los sectores 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, *cortiços*. En Argentina, el conventillo se con-

virtió en una de las formas de habitación más extendidas en Buenos Aires, sobre todo a partir de la década de 1870, cuando se comienza a incrementar notablemente la población porteña debido a la llegada de importantes contingentes de migrantes provenientes de Europa (Vásquez, 1994). 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 un patio común para todos, así como con una única puerta de entrada; "en ellas vivía 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, sólo por personas blancas" (Sardaña, 1993). Los *cortiços* fueron, en las principales ciudades brasileñas de principios del siglo XX, el alojamiento típico de la población pobre, de los inmigrantes de las áreas rurales del interior del país y de aquellos que provenían del Viejo Mundo (Bonduki, 2000).

3. Las primeras iniciativas legales en Chile

Las precarias condiciones de vida de los más pobres llamaron la atención de los políticos, intelectuales y burócratas, quienes, imbuidos en el debate de la llamada "cuestión social", realizaron una serie de intentos por abordar el problema que planteaba la escasez de viviendas baratas y salubres.

Debemos destacar que la historiografía chilena ha profundizado en el fenómeno de la "cuestión social", apuntando que ésta adquiere connotación a partir de la década de 1880, cuando ciertos procesos relacionados con la evolución económica y social de Chile, cobraron especial relevancia y desencadenaron ciertos puntos de quiebre respecto de cómo abordar los problemas más acuciantes de los sectores populares del país. Los efectos de la expansión económica del último tercio del siglo XIX exacerbaron y se sumaron a problemas ya existentes en las ciudades,

como la salud e higiene pública, la pobreza y la carencia de servicios de urbanización (Grez, 1997).

Antes de la promulgación de la Ley de 1906, durante la segunda mitad del siglo XIX se redactaron una serie de normativas municipales que pretendieron regular la construcción de viviendas precarias, fijando normas de edificación, detallando límites en los cuales ese tipo de habitaciones no podían ser levantadas, 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 es la ordenanza de los ya mencionados "cuartos redondos", promulgada en el año 1843, la cual 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" (Del Fierro, 1919).

En 1844 se dio un importante paso en materia de diseño de las áreas de expansión de la ciudad, promulgándose un decreto que define "las reglas para la oportuna delineación y nominación de las nuevas calles, barrios o poblaciones" (Gurovich, 2000). Esta fue una de las primeras medidas tendentes a regular los ensanches o áreas de expansión de los centros urbanos chilenos en el siglo XIX. Posteriormente, la Ley de Municipalidades, aprobada en 1854, decretó que éstas se encargaran 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" (De Ramón y Gross, 1984).

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 se-

guridad y de conformación del orden urbano, medida que procuró contribuir al control de las construcciones precarias asociadas a los "ranchos" y "cuartos redondos". 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, así como algunas disposiciones de aseo y ornato de las ciudades. El 22 de diciembre de 1891 se promulga una nueva normativa municipal, 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 al orden moral de la ciudad, y de la "policía de seguridad", relacionada con la delincuencia. Esta ley fue bastante completa para la época, e intentó fomentar la construcción de habitaciones para obreros y restringir la proliferación de viviendas precarias.

En lo que respecta directamente a la construcción de viviendas obreras, cabe destacar que entre 1883 y 1906 se presentaron al menos siete proyectos para promover una ley de casas baratas en el Congreso (Arellano, 1985). En 1883 se expone 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" (Montaner, 1925). Posteriormente, en 1888 se discute en la misma instancia autorizar al Presidente de la República para otorgar garantías de intereses hasta el 6 por ciento a las empresas que construyan barrios para obreros, de acuerdo con los planos y presupuestos aprobados por el Ejecutivo. 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.

Paralelamente, hubo en Chile una significativa labor legislativa en el ámbito de la hi-

giene y salud pública, que tuvo sus proyecciones en la vivienda obrera. Hacia la primera mitad de la década de 1880 aparece en el debate médico, y posteriormente en el Congreso, el tema de la salubridad. Las epidemias que azotaban a la población chilena continuaron en aumento en ese período; el cólera que se detectó 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" (Illanes, 1993).

Lo anterior se manifestó en el tránsito desde una "policía de aseo local", encargada de velar por la aplicación de los reglamentos de higiene e inspeccionar "focos insalubres", a una política general de higiene y saneamiento ambiental. En 1887 se formó la Junta General de Salubridad, con sedes locales en ciudades y provincias. Esta junta devino en 1892 en el Consejo Superior de Higiene Pública, el cual posteriormente fue incorporado como ente consultivo del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, constituido a partir de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. El Consejo de Higiene "debía 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" (Luengo, 1946).

En este sentido, las actuaciones en el ámbito de la habitación popular estuvieron también influidas por la corriente higienista, que predominaba en algunos círculos de la administración pública chilena. Lo anterior se manifestó en la transición desde aquellas medidas que intentaban restringir las construcciones precarias en determinados límites de las ciudades, hacia iniciativas que trataban de privilegiar las condiciones de salubridad en la construcción de viviendas para los sectores populares.

De la descripción efectuada, resalta por una parte un volumen importante de reglamentos aprobados, en su gran mayoría destinados a fortalecer la acción de los poderes locales en materia de higiene; tales reglas estuvieron vinculadas a la acción fiscalizadora de las municipalidades e instituciones sanitarias. Por otra parte, y respecto de las iniciativas que se quedaron en el camino, se destaca el hecho de que ellas buscaban convertir al Estado en promotor de viviendas baratas, función que en aquellos tiempos era propia de los privados.

4. Las sociedades de beneficencia católica y los intentos privados en la vivienda obrera

En la década de 1840 ya hay antecedentes de organizaciones de la Iglesia Católica que se preocuparon de las condiciones de vida de los desvalidos, como el Instituto de Caridad Evangélica, que atendía en 1844 a un número considerable de indigentes, y que presentaba planes de expandir su acción hacia las áreas rurales, aprovechando la estructura parroquial existente. Hacia ese período surge también la "Sociedad Cristiana para los Pobres Desvergonzados" y la "Sociedad de Beneficencia de Señoras", preocupadas de dar asistencia a los pobres a través de la caridad, con aportes de la Iglesia y de sus contribuyentes (Silva, 1965).

La acción 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 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. Las propuestas generadas a partir de la encíclica propiciaron la aparición de varias instituciones de caridad que incursionaron en la edificación de viviendas para obreros. Estos

emprendimientos fueron un argumento comúnmente utilizado por quienes defendían la idea que la solución al problema habitacional pasaba sólo por iniciativas individuales y privadas, no teniendo cabida una posible intervención directa del Estado en esas materias. Esta postura predominó en el Parlamento hasta la promulgación de la Ley de 1906, que marcó un cambio de actitud respecto de los modos de abordar la carencia de viviendas baratas y salubres.

La acción de la beneficencia católica en la ciudad de Santiago jugó un destacado papel en 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 esta ciudad la Fundación León XIII y la Fundación Sofía Concha. En esos mismos años aparece en Valparaíso la Unión Social de Orden y Trabajo. 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 Concepción". La finalidad de estas entidades era construir casas para obreros casados que se arrendaban por un valor máximo del 10 por ciento del valor del terreno y de la construcción, teniendo los arrendatarios la posibilidad de transformarse en propietarios al cabo de 10 años de pago puntual de la renta (Heisse, 1974).

El Cuadro 1 muestra los cuatro primeros conjuntos de viviendas edificados en Santiago por las sociedades de beneficencia católica en la última década del siglo XIX. Según se observa en la Figura 1, se trata de 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. A excepción de la Población León XIII, ubicada hacia el nor-orienté de la ciudad en terrenos cedidos por el Arzobispo Mariano Casanova, todas las restantes (Pedro Lagos, San Vicente y Mercedes Valdés) se ubicaron

hacia el sur-poniente 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 cerca de la maestranza, localizada en la calle Exposición.

Sin duda, este tipo de intervenciones fue un aporte al desolador panorama que mostraba la realidad de la vivienda de los sectores populares en Chile. Estas intervenciones fueron prácticamente la única alternativa a la que pudieron acceder las familias obreras en esos años. En general, estos conjuntos estaban constituidos por viviendas de fachada continua, de uno, dos y tres dormitorios, con los servicios mínimos de urbanización. Ellas se constituyeron en el modelo que se siguió en los primeros conjuntos que el Estado construyó y fomentó, en materia de vivienda social, en las primeras décadas del siglo XX.

Los emprendimientos de las sociedades de beneficencia católica siguieron realizándose durante los siguientes decenios y adoptaron diferentes tipologías de edificación. Los *cités* fueron una de las modalidades ensayadas, que según algunos arquitectos son un "conjunto de viviendas, generalmente de edificación continua, que enfrentan un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de uno o varios accesos. Su denominación tiene como origen esta forma especial de relacionarse con el espacio público que recuerda la ciudadela medieval

amurallada" (Arteaga,1985). La cantidad de casas de cada conjunto era variable; cuando estaban dirigidos a los estratos obreros contaban con mayor cantidad que los dirigidos a sectores medios. En general, los "cités" de menor superficie contaban con dos o tres habitaciones, baño, cocina y en algunas ocasiones, con un pequeño patio.

Existe la hipótesis de que en su origen, los *cités* en Chile, estuvieron dirigidos a sectores medios-altos de la sociedad. El primer *cité* fue diseñado por el arquitecto francés Emilio Doyère en 1890, por encargo del filántropo Melchor Concha y Toro -empresario minero de la plata y principal fundador de la Sociedad de Beneficencia León XIII- para dar vivienda a familiares y amigos en mala situación económica. Fue un conjunto de siete casas de dos plantas ubicadas en el área central de la ciudad de Santiago (Arteaga, 1985).

5. La Ley de Habitaciones Obreras y sus resultados en su período de vigencia

Lo que se ha venido describiendo hasta ahora permite dar una idea respecto de algunos de los antecedentes que influyeron en la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras en 1906. Este texto es además el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado el Estado chileno para aproximarse a la solución del problema de la vivienda po-

Cuadro 1.

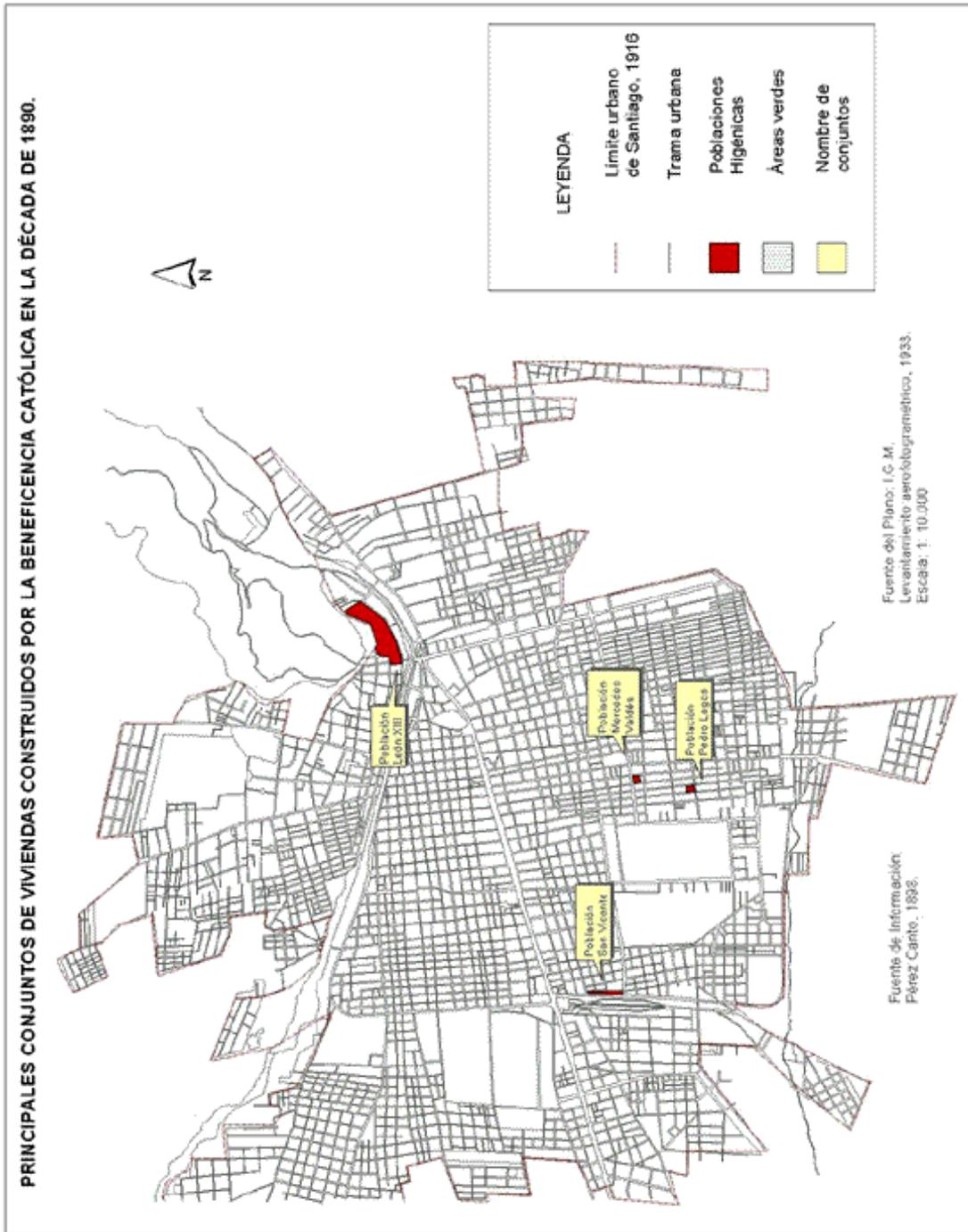
Principales conjuntos de viviendas construidos por la Beneficencia Católica en Santiago en la década de 1890

| Conjunto | Nombre fundación | Nº de Viviendas |
|-----------------|---------------------|-----------------|
| León XII | León XIII | 164 (*) |
| Pedro Lagos | Sofía Concha | 133 |
| San Vicente | San Vicente de Paul | 232 |
| Mercedes Valdés | Sofía Concha | 60 |

Fuente: Pérez Canto, 1898.

(*) Se construye en etapas sucesivas hasta 1912.

Figura 1.



pular. Dicha iniciativa legal fue pionera en el ámbito latinoamericano. Cabe destacar que, para el caso de algunos países europeos, estas legislaciones fueron relativamente contemporáneas a las de naciones latinoamericanas; por ejemplo, en España la Ley de Casas Baratas data del año 1911.

Específicamente, la Ley de 1906 creó el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, entre cuyas atribuciones se contaban las siguientes: favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas orientadas al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios; y fomentar la creación de sociedades de construcción. El Consejo tuvo una función higienizadora importante, que estuvo representada por la rehabilitación de aquellas viviendas que no cumplían con los mínimos vigentes en materia de higiene, o su demolición en caso de inhabilitación (Hidalgo, 2000).

En los aproximadamente diecinueve años de jurisdicción de la Ley de Habitaciones Obreras, resalta el significativo empuje que se le dio a aquellos aspectos vinculados a la labor higiénica que tuvo el Consejo de la Habitación. En efecto, un informe efectuado por el gobierno chileno en 1926 a través del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, cuyo objeto era ser enviado a la Oficina Internacional de Trabajo, permite conocer la acción higienizadora que cumplieron estas entidades públicas entre los años 1906 y 1924 (Córdova, 1926). Dichas intervenciones estuvieron centradas en la demolición de los conventillos insalubres en la ciudad de Santiago, llegándose a derribar 1.626 unidades con cerca de 16.713 piezas, que afectaron a un total de 46.794 personas.

Uno de los objetivos principales que se planteó el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, con sede en Santiago, fue la realización de un catastro, a partir del cual se de-

clararon las habitaciones encuestadas como insalubres o inhabitables, según los preceptos determinados para ello por la Ley de 1906. Para el período en cuestión, se declararon en dicha ciudad 2.216 propiedades como inhabitables y 1.720 como insalubres. Las primeras eran las que presentaban las peores condiciones para seguir siendo habitadas, y la mayor probabilidad de ser demolidas, debido -según la ley- a la existencia de "focos permanentes de infección capaces de dañar a las casas vecinas". En general, estas residencias precarias estaban asociadas a los diferentes conventillos que existieron en Santiago en las primeras décadas del siglo XX.

La realización de las labores de higiene y la puesta en marcha del catastro de las habitaciones "malsanas", por parte de los Consejos de Habitaciones Obreras, tuvo dificultades en sus comienzos, debido principalmente a la falta de personal técnico. Para cumplir sus funciones el Consejo Superior de Habitaciones Obreras contaba, según el cuerpo legal que le dio forma, con una plantilla compuesta de dos personas, un secretario y un inspector de habitaciones. Con tan menguado personal difícilmente se pudo hacer frente a las ingentes tareas que demandaba cumplir con las funciones impuestas por la ley, las que iban desde gestionar la acción de los privados, pasando por la supervisión de las viviendas de construcción directa, hasta recolectar la información de la realidad de la habitación popular, para tomar las medidas correspondientes al mejoramiento o demolición de las mismas.

La situación mencionada llevó en 1910 a proponer una planta de técnicos y administrativos para que dieran soporte a la acción del Consejo Superior. El *Boletín de la Oficina del Trabajo* da cuenta del debate parlamentario que suscitó esta situación. El vicepresidente de la Cámara de Diputados señalaba al respecto que "el ingeniero sanitario tiene un trabajo abrumador. Tiene que visitar los conventillos que están en demolición; tiene que hacer los planos de reconstrucción de los

conventillos insalubres y visitar las construcciones ya ordenadas. Tiene que visitar hasta treinta conventillos al día. Con motivo de la campaña emprendida por el Consejo, muchos dueños de conventillos se han presentado pidiendo que se les indique los arreglos que deben ejecutar para dejar sus propiedades en condiciones adecuadas. Esto significa un nuevo trabajo para el ingeniero sanitario" (Gallardo, 1911).

Algunos antecedentes señalan que, hacia 1912, las tareas de inspección del mencionado organismo se intensifican, señalándose en un artículo de prensa que "tan pronto como el Consejo dio comienzo a su labor pudo imponerse que casi la totalidad de los conventillos de Santiago, contravenían más o menos abiertamente las disposiciones de la ordenanza no sólo por ser considerados insalubres, sino más aún, inhabitables, o sea no susceptibles de efectuar en ellos reparaciones que los dejaran siquiera en regular estado, debiendo ordenarse por tanto su demolición" (Torres, 1986). En este sentido, podemos apuntar que los criterios que prevalecieron para llevar a cabo las demoliciones tuvieron relación con la decisión de la autoridad de erradicar las habitaciones "inhabitables" en base a parámetros de higiene. Esta situación tuvo, en el período de aplicación de la Ley de 1906, ciertos efectos sobre el mercado de alquileres, debido a que la edificación de nuevas residencias fue el punto débil de la citada normativa, lo que causó una disminución de la oferta y la respectiva subida de las tarifas de arriendo. Además, lo anterior provocó, en la mayoría de los casos, la fuerte oposición de los propietarios de los conventillos declarados en esa categoría, quienes abogaron por la defensa a la propiedad privada para proteger sus intereses inmobiliarios.

La magnitud del problema que representaban los conventillos hacia esa época sólo en Santiago era bastante significativa. Algunas cifras señalan que existían en esa ciudad 1.574 agrupaciones de viviendas en esa categoría, compuestas por 26.272 piezas y

habitadas por cerca de 75.000 personas, lo que da un número de cerca de tres personas por habitación. Cabe destacar que, en un contexto general, hacia 1909 la tasa de mortalidad en Chile alcanzaba las 32,2 personas por cada mil habitantes, y las defunciones de menores de cinco años, más aquellas causadas por la tuberculosis, la tifoidea y la viruela representaban el 69,6% de ese total (concretamente, 72.916 de 104.707). Ante tal panorama era necesario intervenir decididamente en las deficitarias condiciones de la vivienda popular, como un medio para elevar las condiciones de vida de la población pobre; estas acciones eran la base, según el discurso de la época, para la protección de la moral y las virtudes del pueblo.

Las áreas de "conventillos" se ubicaban principalmente en la periferia norte, y en menor medida hacia el límite sur y poniente de Santiago. En esa parte de la ciudad se realizaron, desde el siglo XIX, numerosas parcelaciones que efectuaron los propietarios del suelo a fin de llevar a cabo el "arrendamiento a piso"; éste representaba el alquiler que efectuaban personas de escasos recursos de una porción de suelo en la que posteriormente levantaban lentamente una "mejora" que les servía de habitación (De Ramón, 1992). En los años 1900, en aquellas zonas de Santiago, los mismos propietarios que realizaban las subdivisiones del suelo vieron en el negocio de la construcción y arriendo de "conventillos" mayores expectativas de renta, por lo cual este tipo de edificaciones proliferaron de manera significativa.

Otra de las funciones que le otorgó la Ley de 1906 a los Consejos fue la de favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, ya sea mediante la construcción directa o el fomento a las sociedades y empresas. En el período comprendido entre 1906 y 1924, dicha labor llevó a la edificación en Santiago de 193 *ciés* que involucraban 4.128 casas, es decir, cerca de diez mil piezas o habitaciones (Cuadro 2). En base a estos antecedentes, podemos afirmar que las demoliciones supe-

raron a las nuevas edificaciones, con lo que, como hemos esbozado anteriormente, se generaron efectos que incidieron en el ámbito social y espacial. Alrededor de 5.369 cuartos o piezas no fueron repuestos, con lo que cerca de veinte mil personas se vieron obligadas a abandonar los "conventillos" declarados "inhabitables". Esto llevó a aumentar la densidad en los que quedaron en pie mientras que, por otro lado, los propios afectados buscaron otras alternativas, como el "arrendamiento a piso" en la periferia de la ciudad. Además, se realizaron cada vez más ocupaciones ilegales de terrenos, que comenzaron a cobrar cierta fuerza en las décadas siguientes a la aplicación de la Ley de 1906.

La construcción de nuevas viviendas higiénicas fue uno de los puntos débiles de la normativa de 1906 y durante su vigencia se realizaron una serie de iniciativas tendentes a subsanar esta situación. La primera medida que se tomó fue la de autorizar al Consejo Superior de Habitaciones Obreras para contratar un préstamo para la construcción de casas para obreros en las ciudades de más de 8.000 habitantes, proyecto que fue decretado por la Ley 1.969 del 16 de julio de 1907. Esta acción fue una de las primeras que se tomaron en el gobierno del presidente Pedro Montt relativas a la vivienda obrera, y constituyó en esos años un novedoso aporte para iniciar el levantamiento

de nuevas obras, permitiendo además definir las modalidades de acceso a las casas generadas bajo esta forma.

Dentro de las edificaciones levantadas tanto por la acción directa como por medio de las franquicias otorgadas por la Ley de 1906, observamos algunos ejemplos de las obras que se efectuaron en Santiago. La primera de las poblaciones que se acogió a los beneficios mencionados fue el conjunto residencial "Huemul", construida por la Caja de Crédito Hipotecario en 1911. El *Boletín de la Oficina del Trabajo* del segundo semestre de 1911 publicó en detalle el discurso que pronunció el director de la Caja de Crédito Hipotecario, Luis Barros Borgoño, al momento de entregar las obras a la comunidad. En torno a la localización del proyecto en cuestión, y respecto del proceso de adquisición de los terrenos, el director de la Caja señalaba que "aquí, en medio de las fábricas y talleres, en las grandes calles y avenidas, al lado de magníficas construcciones de la ciudad, podrá hallar el obrero el hogar apacible, abrigado y luminoso que asegura la vida y la felicidad de las familias. La compra de los solares destinados a la edificación es una negociación provechosa en todas las ciudades que, como nuestra capital, atraviesan una época de verdadera transformación" (Barros Borgoño, 1911).

Cuadro 2.

Viviendas y *cités* declaradas higiénicas por el Consejo de Habitación de Santiago, 1906-1924

| Años | Cités (*) | % | Viviendas | % |
|-----------|-----------|--------|-----------|--------|
| 1906-1918 | 139 | 72,02 | 3.039 | 73,62 |
| 1919 | 11 | 5,70 | 144 | 3,49 |
| 1920 | 8 | 4,15 | 138 | 3,34 |
| 1921 | 12 | 6,22 | 303 | 7,34 |
| 1922 | 6 | 3,11 | 158 | 3,83 |
| 1923 | 10 | 5,18 | 250 | 6,06 |
| 1924 | 7 | 3,63 | 96 | 2,33 |
| Totales | 193 | 100,00 | 4.128 | 100,00 |

Fuente: Córdova, 1926

(*) Cada *cité* agrupa un conjunto de viviendas.

Lo señalado por el presidente de la Caja de Crédito Hipotecario da una idea acerca de cómo se fueron localizando los nuevos conjuntos habitacionales para obreros en Santiago. La periferia fue, tanto para los promotores inmobiliarios vinculados a las operaciones de viviendas para obreros como para el Estado, el sitio más buscado para materializar las edificaciones baratas. Ello fue motivado principalmente por el bajo costo del suelo asociado a esos lugares.

Otra de las cuestiones de interés que se perfilan en el discurso citado está referida a la forma de acceder a las viviendas construidas por la Caja de Crédito Hipotecario, y que fueron válidas para el conjunto de las habitaciones para obreros que se edificaban por esos años. Al respecto, se apuntaba que "para poder comprar una propiedad en cualquiera de las poblaciones que forma la Caja de Crédito Hipotecario, será preciso ser imponente de la Caja de Ahorros y tener en depósito una cantidad de dinero que guarde relación con la parte del precio que debe pagarse al contado. Esta exigencia corresponde a la naturaleza misma de la operación, desde que se trata de dar aplicación a los fondos de las instituciones de ahorro y, por lo tanto, la inversión solo puede hacerse por cuenta de los imponentes y a la medida y la forma que lo vayan estableciendo" (Barros Borgoño, 1911).

El conjunto residencial Huemul fue un verdadero ejemplo de las promociones que impulsaba por esos años la Caja de Crédito Hipotecario, destinadas a la población obrera con capacidad de ahorro. Su diseño corrió por cuenta del arquitecto Ricardo Larraín Bravo, profesional que presentó interés en lo referente a la vivienda obrera. Este hecho lo llevó a publicar en 1911 una obra titulada *Apuntes sobre las casas para obreros en Europa y América*. Además, dos años antes había editado en Santiago su libro *La higiene aplicada en las construcciones*. El mencionado conjunto supuso la edificación de 166 casas y se construyó en una superficie de 25.434 m²; el diseño contempló áreas de

servicios con escuela, capilla, Caja de Ahorros y plazas (Prieto, 1911). Desde el punto de vista arquitectónico, el conjunto tiene una gran unidad formal en sus fachadas, que conforman diversas calles corredor, las que desembocan en una plaza donde se destacan sus edificios de equipamiento. Las casas corresponden a una tipología con patios centrales y corredores exteriores, con los servicios ubicados al fondo del terreno y sus habitaciones abiertas a los corredores y la calle (San Martín, 1992).

La construcción directa por parte de los Consejos fue relativamente baja respecto de lo que se edificó gracias a la participación de los privados y sociedades en general, construyéndose 396 de las 4.128 casas que se levantaron por la iniciativa particular durante la vigencia de la Ley de 1906. Desde una perspectiva global, y considerando la inserción de estas agrupaciones de vivienda en el conjunto de la ciudad hacia la década de 1910, podríamos señalar que la Caja de Crédito Hipotecario comienza a ser uno de los gestores inmobiliarios que desarrolló mayores acciones en la construcción de viviendas no sólo dirigidas a las clases trabajadoras; también impulsó proyectos de relativa magnitud para los grupos sociales medios. A principios de la década de 1910, esta entidad emprendió la realización de obras en diversos sectores de Santiago, que sumaban, sin considerar la población Huemul, 54.636 m². Se apuntaba desde dicha institución que "la edificación de estos grandes solares habrá de hacerse en forma ordenada y metódica, por secciones, y de modo que la conclusión y enajenación de las primeras secciones sea condición necesaria para continuar la edificación de las siguientes. La oficina técnica tiene concluidos los planos de distribución de cada una de las poblaciones, y se hallan fijados los tipos de casas que se levantarán en ellas, formados los respectivos presupuestos y concluidas las especificaciones y demás particularidades que han de servir de base para la contratación de cada población" (Barros Borgoño, 1911).

El Cuadro 3 muestra los principales conjuntos de viviendas edificados tanto por acción indirecta como directa de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. Aparte de la población descrita, el Consejo construyó tres conjuntos residenciales en Santiago de más de 100 viviendas, ubicados en el mismo sector de la ciudad: la Población San Eugenio, Santa Rosa y Matadero, que suman 374 de las 396 viviendas producto de la acción directa del Consejo. La Figura 2 muestra la localización de estos cuatro conjuntos, todos ellos ubicados en el actual Barrio Franklin de la comuna de Santiago, y que siguen la tendencia de emplazamiento iniciada por los emprendimientos de la beneficencia católica. Lentamente, estas edificaciones comenzaron a conformar un espacio urbano habitado por población de similar nivel socioeconómico, tras el que estuvo presente la acción del Estado, que contribuyó desde aquel período a sectorizar la geografía social de la ciudad.

Estas poblaciones construidas por la Ley de 1906 corresponden a edificaciones en fachada continua que adoptaron la morfología de las manzanas del ensanche de Santiago hacia el sur del Camino de Cintura (actual Avenida Manuel Antonio Matta, en la periferia sur de la ciudad de esos años). En general eran viviendas de dos y tres dormitorios, con todas las ventajas que presentaba el acceso a los servicios de urbanización en el interior de las residencias, como el agua potable, energía eléctrica y servicio de alcantarillado.

El negocio inmobiliario vinculado con la vivienda social de comienzos del siglo XX comenzaba a tomar cierta fuerza. Tanto los promotores de las nuevas residencias construidas para ser puestas en el mercado de alquiler, relacionados con los conventillos higiénicos y diversos *cités*, como aquellas viviendas que se construyeron directamente por el Consejo o impulsadas por esa institución para que fueran levantadas por las empresas o sociedades constituidas para tal efecto, empezaron a generar un mercado de la habitación popular que adquirió diversos matices. Los distintos agentes involucrados iniciaron procesos especulativos, interviniendo directa o indirectamente en los precios de los terrenos y los alquileres.

La Ley de Habitaciones Obreras de 1906 marcó el inicio de la acción del Estado chileno respecto de la vivienda social, y sentó las bases para las futuras acciones que se desarrollaron en esta materia. El balance, tanto positivo que tuvo la acción del Consejo Superior de Habitaciones Obreras hacia la demolición de los "conventillos" declarados inhabitables, como negativo respecto de la construcción de nuevas viviendas, repercutió significativamente en el precio de los alquileres. Ello llevó a la profundización del conflicto entre propietarios y arrendatarios, ante lo cual el Estado intentó legislar para regular dichas relaciones, junto con promulgar una nueva legislación de casas baratas en 1925, que tuvo como objetivo impulsar la construcción de nuevas viviendas sociales.

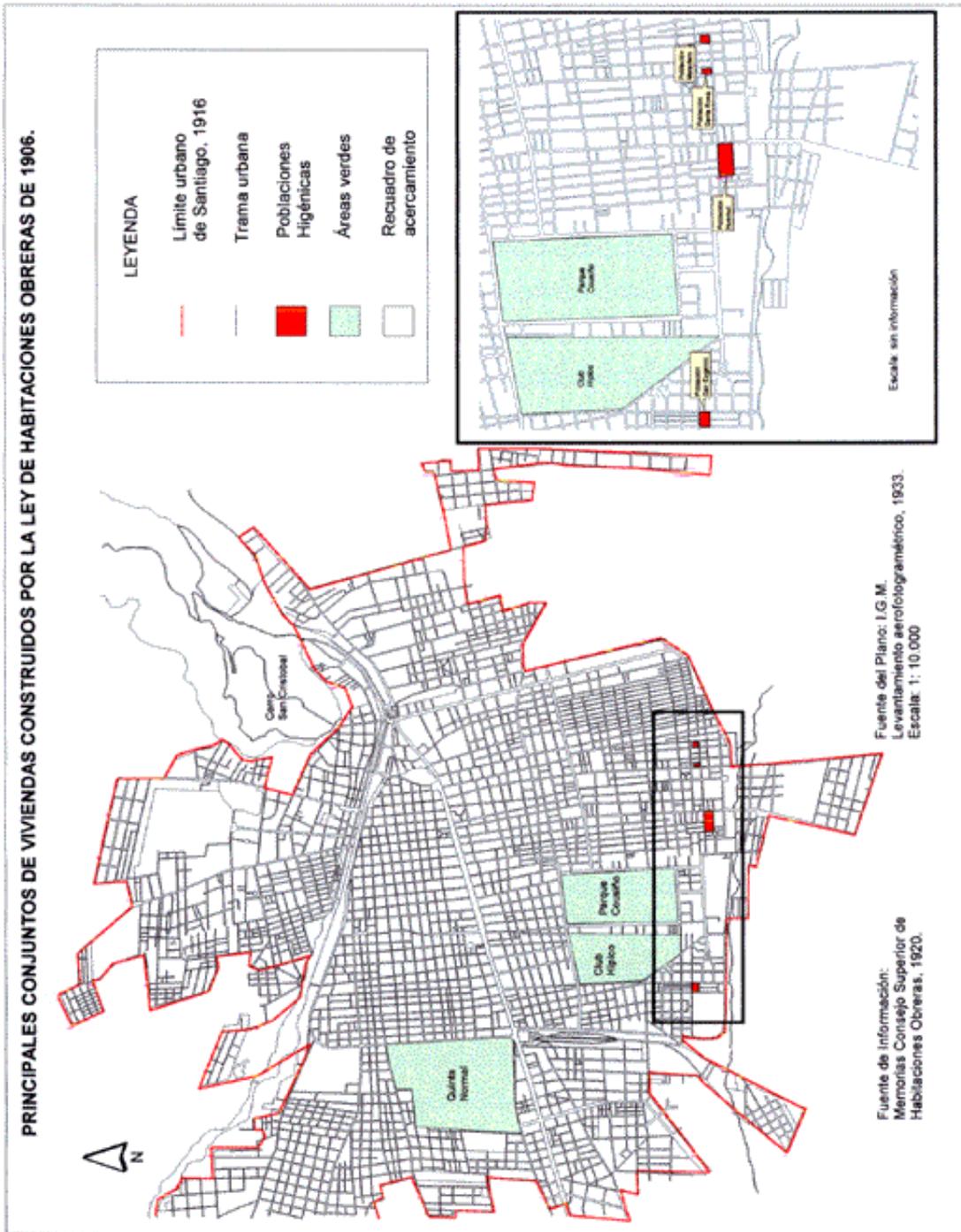
Cuadro 3.

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

| Conjunto | Nº de Viviendas |
|-------------|-----------------|
| Huemul | 166 |
| San Eugenio | 100 |
| Matadero | 135 |
| Santa Rosa | 139 |

Fuente: Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1919.

Figura 2.



6. Los conflictos de alquileres y los Tribunales de Vivienda

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

Por otra parte, las viviendas que se construyeron al amparo de la mencionada Ley tuvieron costos relativamente altos para ser arrendadas o adquiridas por obreros de bajos ingresos; esta parte de la población siguió habitando en condiciones mínimas, ajenas a la presencia de los servicios de urbanización. Un estudio efectuado a principios de la década de 1920, que realizó una evaluación de la legislación de 1906, señalaba que "el 90 por ciento de las habitaciones higiénicas construidas en Santiago al amparo de la Ley, está formado por departamentos de varias piezas, cuyo canon mensual fluctúa entre cuarenta y ochenta pesos, cantidad muy distante de los medios económicos de la clase más pobre de la sociedad: jornaleros, gañanes y lavanderas, que no pueden gastar más de veinte pesos mensuales en arriendo de habitación" (Munita, 1921).

Precisamente, los propietarios rentistas que estaban relacionados con las habitaciones para obreros no se involucrarían en el negocio inmobiliario sin obtener ganancias. Tanto los conventillos insalubres como las casas higiénicas reportaban importantes ganancias a sus propietarios. Un informe realizado por el Ingeniero Inspector del Consejo Superior de Habitaciones Obreras en 1913, expone el régimen de intereses y renta de algunos conventillos de Santiago (Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1914). En ese documento se da cuenta de la situación de algunas agrupaciones de aquellas vivien-

das colectivas, que muchas veces contaban con órdenes de realizar mejoras y cuyos dueños tuvieron significativas ganancias por su alquiler. Esa misma fuente señalaba, para ejemplificar globalmente los beneficios económicos que generaban aquellas residencias, que "por datos recogidos en conventillos tomados al acaso, todos ellos en estado de mandarlos a demoler por inhabitables, se ha llegado a constatar intereses superiores al 30 por ciento, nunca inferiores al 12 por ciento, salvo el caso de que se trate de conventillos ubicados en partes tan centrales de la ciudad que el valor del terreno que ocupen sea desproporcionado al valor total de los edificios" (Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1914).

Las condiciones sociales y los vaivenes económicos relacionados con los diferentes momentos de la crisis financiera a nivel general del país, junto a las propias limitaciones de las normativas anteriores, se manifestaban en las reacciones que tuvieron los grupos más afectados por la carencia de vivienda. Los altos precios de los alquileres y la formación de las llamadas Ligas de Arrendatarios, que intentaban abrir un campo de negociación con los propietarios y el gobierno, marcaron el destino de las respuestas estatales hacia finales de la década de 1910 y en la primera mitad de los años 1920.

El primer movimiento de arrendatarios que se genera en Chile ocurre en 1914, más precisamente en la ciudad portuaria de Valparaíso. En ese año, las sociedades obreras comenzaron a realizar manifestaciones en protesta por la carestía de la vida. En ese marco, se formó una Liga de Consumidores que tuvo como una de sus principales banderas de lucha el alto precio de los arriendos; esa asociación derivó, ese mismo año, en la constitución de una Liga de Arrendatarios (Espinoza, 1988). En su declaración de intenciones, esa agrupación daba a conocer los objetivos que perseguía: "Impedir el alza de los cánones de alquiler en las habitaciones; trabajar para obtener una reducción del cuarenta por ciento en

los arriendos; exigir a los propietarios reformas higiénicas y el cumplimiento municipal de las disposiciones de aseo; y combatir todo abuso de los propietarios en contra de los arrendatarios" (Espinoza, 1988).

En Santiago y otras ciudades de Chile hubo también otros movimientos de arrendatarios, los que convocaron a mítines para exponer las abusivas condiciones de los alquileres y dejar presente la crisis económica que afectaba a los obreros que pagaban mes a mes una renta de arriendo. En general, las ligas no obtuvieron los resultados esperados: los propietarios no bajaron los cánones y el Estado no declaró la moratoria en los pagos; a lo más se llegó a negociaciones individuales entre propietarios y determinados grupos de moradores de casas de alquiler. En muchas oportunidades, los inquilinos siguieron en una posición de desventaja respecto de los propietarios rentistas: los acuerdos no siempre les fueron favorables, pero a partir de esos años se comenzó a sentar las bases de un movimiento que toma cada vez más fuerza entrada la década de 1920 y que alcanzó importantes reivindicaciones sociales (Chaparro, 1994).

En este escenario, en 1925 se procedió a la promulgación del Decreto Ley 261, conocido como Ley de la Vivienda, que estableció la reducción del 50 por ciento de la renta de alquiler de las propiedades declaradas insalubres; limitación de los precios de los arriendos de las viviendas salubres; exención del pago de contribuciones; y prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses, entre las medidas más relevantes. Al mismo tiempo, dicha normativa creó los Tribunales de Vivienda, que además de intentar fijar las tarifas de los alquileres de los conventillos y *cités*, tuvieron jurisdicción para fijar la renta de arrendamiento a pagar por los arrendatarios de pisos.

Lo anterior constituye uno de las primeras acciones legales que se realizaron en Chile en torno al "arrendamiento de pisos", que

como hemos señalado, representaba el alquiler que efectuaban personas de escasos recursos de una porción de suelo en la cual posteriormente levantaban lentamente una "mejora" que les servía de habitación. Por este medio, numerosos habitantes de diferentes ciudades solucionaban su carencia de vivienda, y a partir de esta modalidad de subdivisión del suelo se formaron importantes asentamientos en la periferia de las ciudades chilenas. En la mayoría de los casos, las áreas residenciales constituidas a partir del "arrendamiento a piso" estuvieron ajenas de los servicios básicos de urbanización, por lo que uno de los objetivos de las ordenanzas de urbanismo dictadas desde la década de 1910 estuvo destinado a controlar estas precarias formas de habitar en los espacios urbanos por parte de los pobres de comienzos del siglo XX.

Los Tribunales de la Vivienda se establecieron en cada Departamento de la República, previa autorización del Gobernador. Los Tribunales también tuvieron competencia para conocer las infracciones a las respectivas leyes sanitarias, vinculadas a la vivienda y a la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. De ese modo, ellos podían proceder a decretar el cierre, reparación o demolición de las viviendas declaradas insalubres o inhabitables. Este apartado amparó parte de los vicios a que dio lugar posteriormente dicha ley, debido a que en muchas oportunidades los arrendatarios contribuyeron intencionalmente a provocar el deterioro de sus habitaciones para poder obtener así la rebaja del cincuenta por ciento del canon de alquiler (Bravo, 1959).

Los resultados del Decreto Ley de Arrendamientos de 1925 estuvieron afectados en parte por las argucias que tanto los inquilinos como los propietarios rentistas intentaron realizar en su aplicación; a ello debemos sumar la contundente oposición que mostraron estos últimos a los resultados de los Tribunales de la Vivienda cuando les eran desfavorables. En un mensaje enviado por la Asociación de Propietarios de Chile al Gobierno en mayo de 1925, se afirmaba respecto de los citados Tri-

bunales que "su existencia no estaba ajustada a las leyes vigentes, pues se sustraía a los jueces respectivos, legalmente nombrados, del conocimiento de los juicios de arrendamiento" (Espinoza, 1988).

Respecto del referido autodeterioro de los propios arrendatarios como uno de los "males no deseados" de la normativa de arrendamientos de 1925, podemos apuntar que si bien el texto de la ley estableció algunas ventajas para los inquilinos, éstas quedaron algo restringidas con la ordenanza promulgada que complementaba a dicha legislación, la que se dictó en marzo de 1925 y recogió gran parte del pliego petitorio de los propietarios rentistas (Guzmán, 1990). Los Tribunales estuvieron vigentes hasta 1927, fecha en la cual fueron refundidos con los Tribunales del Trabajo, bajo el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. En el período en que actuaron estuvieron relacionados con la demolición de cerca de treinta mil piezas, por lo que contribuyeron a aumentar el déficit de habitaciones; ellos representaron una continuación de lo que desarrolló en esa línea el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, que como hemos comentado, tuvo una significación relevante en la aplicación de las normas higiénicas exigidas por las autoridades de salubridad.

A lo anterior debemos agregar que el Decreto de Arrendamientos de 1925 fue la primera acción del Estado tendiente a controlar los alquileres, y dio inicio a una serie de leyes congelatorias del precio de los alquileres, que continuaron prácticamente hasta la década de 1970. En 1932 se creó un organismo público que intentó velar no sólo por los valores de los alquileres, sino que por una gama muy amplia de bienes y servicios de primera necesidad: este fue el Comisariato General de Subsistencias y Precios de la República, entidad que tuvo un papel relevante en fijar los precios de los arriendos y mediar en los conflictos entre propietarios e inquilinos.

Muchos de los rentistas que operaban en el negocio del alquiler de *cités* y conventillos

se retiraron de una actividad que comenzaba a tener riesgos, y que de una u otra forma el Estado comenzó a regular. Posteriormente, los empresarios inmobiliarios concentraron sus recursos en las transacciones de suelo para satisfacer a los grupos sociales en ascenso, y aprovecharon con mayor intensidad las franquicias que dio el Estado a través de las nuevas políticas de fomento a la construcción, que tomaron fuerza en la década de 1930.

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

7. La Ley de Habitaciones Baratas de 1925

El conflicto generado tanto por la legislación de alquileres citada como por su aplicación misma, tuvo consecuencias en el rumbo que tomaron las actuaciones del Estado en materia de vivienda. Pocas semanas después de la promulgación de la normativa de arrendamientos, las instancias parlamentarias correspondientes aprobaron la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, la que fue presentada como uno de los posibles remedios a la escasez de habitaciones higiénicas para las clases más necesitadas.

El primer artículo de esta iniciativa legal estableció la creación del Consejo Superior de Bienestar Social, que sustituyó al Consejo Superior de Habitaciones para Obreros establecido por la Ley de 1906. El nuevo ente encargado de la vivienda social chilena estuvo

bajo la tuición del Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, según lo estableció el modelo de protección social que comenzaba a gestarse en el país hacia finales del primer quinquenio de los años 1920.

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

Es interesante destacar que muchos de los preceptos de la normativa de Habitaciones Baratas de 1925 se desprendieron en parte de la discusión planteada en la década de 1910 y en la primera mitad del decenio de 1920 para activar la edificación de residencias económicas, en el contexto de la aplicación de la Ley de 1906. Estas propuestas giraban alrededor de conseguir y dar seguridad para que ingentes capitales fuesen invertidos en la construcción de viviendas económicas. La presentación que realizó José Salas, Ministro de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, al momento de aprobar la Ley de 1925, remitía a los aspectos aludidos, detallando lo siguiente: "El Gobierno continúa su política de mejoramiento de la vivienda. Dicta el presente Decreto que hará surgir en el país entero poblaciones nuevas de construcciones higiénicas y baratas que aseguren una ancianidad tranquila al proletariado de la nación. La ley exige un sacrificio económico del Estado, pero el Gobierno estima que es un deber llegar al abaratamiento general de la vida, en cuyo costo la vivienda ocupa una parte importante del haber. La Ley protege la inversión de grandes capitales nacionales y extranjeros bajo la garantía del Estado para el interés y la amortización. De este modo

podrán venir al país las mismas empresas y cooperativas constructoras que en Europa y Estados Unidos han realizado estos mismos ideales colectivos. Nuestros obreros podrán vivir como viven los obreros de los países más adelantados" (Salas, 1925).

Las cooperativas de vivienda tuvieron una importancia significativa en la Ley de 1925; a ellas se les dio preferencia en los préstamos que otorgaban las instituciones financieras definidas en esa legislación. Respecto del tipo de habitaciones a fomentarse se establece que debía otorgarse preferencia al edificio cooperativo-colectivo, entendiéndose como tal toda construcción de un solo cuerpo, asísmico e incombustible, destinado a diez familias que sean copropietarias del inmueble. Las edificaciones que se efectuasen bajo esta modalidad durante los tres primeros años de vigencia de la Ley, levantadas dentro del radio urbano de las ciudades, quedaban exentas por diez años de todo impuesto fiscal o municipal.

La aplicación de la Ley de 1925 introdujo una serie de innovaciones en la política habitacional chilena de la segunda mitad de los años 1920 y comienzos de la década de 1930. Las cooperativas de vivienda son puestas por primera vez en una posición importante para resolver el déficit de residencias. El aporte a realizar por las sociedades de empleados y trabajadores para solucionar su respectiva falta de habitaciones fue considerado como uno de los puntos fundamentales de la ley. En la ciudad de Santiago, y al amparo de esta legislación, se formaron 19 cooperativas de edificación, entre las que podemos destacar las siguientes: Congreso Social Obrero, Nacional de Comerciantes con 85 socios; Miraflores con 100 socios; Artesanos la Unión con 274 socios; General de Policías; Correos y Telégrafos; Personal Sanitario; y Manuel Montt (Alvarez, 1935).

Dentro de la tipología habitacional que estas cooperativas utilizaron para dar vivienda a sus socios, se basaron fundamentalmente

en viviendas unifamiliares más que en los bloques de viviendas propuestos originalmente por la normativa en cuestión. Es en esta época cuando se empieza a conocer a los conjuntos residenciales destinados a empleados y obreros como "poblaciones". Fueron agrupaciones de viviendas unifamiliares, muchas veces diseñadas en su conjunto bajo la influencia de la "ciudad jardín", las cuales contribuyeron a crear una nueva morfología urbana residencial que fue más allá de la calle o pasaje aislado, constituyéndose sobre trozos de terrenos mayores e involucrando un número importante de manzanas (Palmer, 1984). Bajo el período de aplicación de la Ley de 1925, las "poblaciones" reemplazaron a los *cités*, y las superficies que es-

tos nuevos conjuntos residenciales involucraron fueron significativamente mayores que aquellos realizados con anterioridad. La casa unifamiliar en los límites de la ciudad, con predios amplios y con todas las condiciones favorables de la higiene moderna, empezó a ser vista como uno de los objetivos residenciales de los sectores medios y medios bajos.

Bajo el marco de la Ley de 1925, sólo en Santiago se formaron 29 poblaciones y 14 en el resto del país. Se edificaron 6.064 casas con un total de 20.775 piezas, que beneficiaron a cerca de 35.000 personas. El Cuadro 4 muestra 22 de los 29 conjuntos edificados en la capital bajo la acción de la Ley de Habitaciones

Cuadro 4. Principales conjuntos de viviendas construidos bajo la vigencia de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925

| Población | N° Viviendas |
|--|---------------------|
| Cooperativa de Edificación y Consumos Alimenticios La Unión Ltda. (Artesanos La Unión y Dávila Baeza) | 274 |
| Sociedad Comerciantes del Mercado Central | 81 |
| Correos y Telégrafos - Luis Izquierdo Valdés | 28 |
| Sociedad La Universal Leopoldo Lagos | 59 |
| Asociación Tranviarios Santiago | 14 |
| Sociedad de Chauffeurs Manuel Montt | 189 |
| Población Caja de Asistencia Policías | 475 |
| Población Policial "De Georgis" | 73 |
| Población Consejo Superior de Bienestar Social | 270 |
| Cooperativa Sagrada Familia | 57 |
| Suboficiales del Ministerio de la Guerra y Comando III División | 84 |
| Regimiento Artillería Tacna | 26 |
| Unión de Peluqueros | 41 |
| Regimiento Dragones, Caballería y Carabineros, Trenes y Comunicaciones | 112 |
| Empleados Casa Grace | 39 |
| Cooperativa de Empleados Emilio Delporte | 39 |
| Sociedad Impuestos Internos | 70 |
| Legión Militar | 114 |
| Propietarios Población Correos y Telégrafos (H. Venegas) | 57 |
| Población "El Mirador" H. Pizarro (*) | 238 |
| Sociedad Cooperativa "La Colmena" (*) | 49 |
| Sociedad Cooperativa Gráficos de Imprenta | 80 |
| Total | 2.604 |

(*) Sin localizar en el plano
Fuente: Municipalidad de Santiago, 1929.

Baratas, detallando el número de viviendas de cada conjunto. Ellos estuvieron compuestos por viviendas edificadas en fachada continua y también aisladas, de tres dormitorios como promedio, con patio y antejardín, cuyos predios fluctuaban entre los 100 y 200 m², con una superficie construida que iba desde los 40 m² a los 100 m² aproximadamente, tamaño que dependía de la capacidad de pago de los socios de las cooperativas.

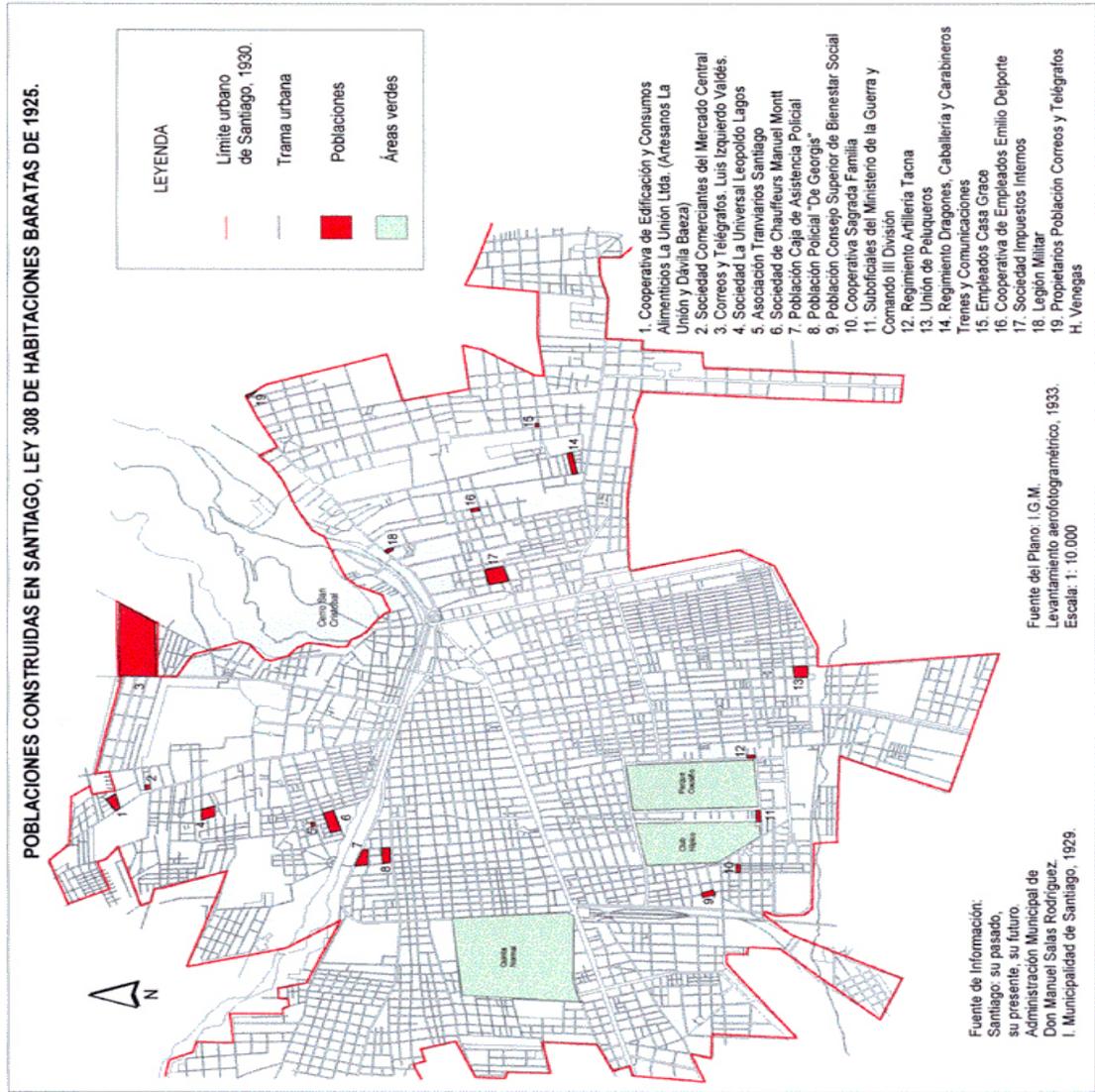
La Figura 3 da cuenta de la localización de 20 de las 29 poblaciones que se construyeron en Santiago bajo el impulso de esta normativa. Se observa un patrón de ubicación relativamente distinto al seguido por la Beneficencia Católica y la Ley de 1906, difundándose la construcción hacia la periferia norte y el oriente de la capital. La búsqueda de predios de mayor tamaño guió en parte esta tendencia, la que a su vez estuvo vinculada en algunos casos con una población en condiciones de invertir una mayor cantidad de recursos en sus viviendas.

Una de las principales limitaciones que tuvo la mencionada Ley se refirió al deficiente funcionamiento de los préstamos que se realizaron a las cooperativas, las que muchas veces fueron utilizadas como escaparate para aprovechar los beneficios de la ley en negocios de especulación con las construcciones. El erario nacional hizo grandes esfuerzos por obtener fondos para financiar la Ley de 1925. Muchos de los recursos provinieron de préstamos solicitados al gobierno de Estados Unidos. El no pago de los dividendos de la deuda por parte de las cooperativas dañó al sistema habitacional que comenzaba a operar por ese tiempo, y obligó a desviar fondos del presupuesto en vivienda para zanjar el problema. El período de vigencia de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925 duró prácticamente hasta la creación de la Caja de Habitación Popular en 1936; muchas de las medidas que tomó el Estado en el lapso transcurrido entre esos años en materia de vivienda, se redujeron a buscar solución para los problemas de la deuda generada por los créditos impagos.

En síntesis, respecto de la acción de las cooperativas que se formaron al amparo de la Ley de 1925, podemos señalar que ellas aceptaron como socios a personas que además de no comprender las obligaciones que contraían, carecieron de suficiente capacidad de pago, lo que se explica, en parte, por las circunstancias de haber sido las cooperativas simples organismos decorativos creados por contratistas interesados. A lo anterior debemos agregar que, en un comienzo, las cooperativas tuvieron dirigentes inescrupulosos, por lo cual casi todas sufrieron un período de fraudes, hasta que el Departamento de Habitación intervino y las ayudó a salvar las dificultades financieras. Lo anterior podemos complementarlo con lo señalado por la Memoria del Ministerio de Bienestar de 1929, que da cuenta de las debilidades de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, señalando lo siguiente: "La Ley 308 [de Habitaciones Baratas] tiene algunos defectos, especialmente en lo que se refiere a: la sanción de los casos de incumplimiento de sus disposiciones; a la fijación de atribuciones y responsabilidades de la Caja Hipotecaria; a procurar una ayuda más eficaz al obrero que da estricto cumplimiento a sus compromisos; a facilitar la tramitación de las operaciones; y finalmente, a la falta de procedimientos rápidos para expulsar o castigar a los ocupantes que son morosos en el cumplimiento de sus obligaciones" (Ministerio de Bienestar Social, 1930).

La citada normativa, por el tipo de soluciones que se edificaron bajo su amparo, prácticamente no alcanzó a llegar a la población de más escasos recursos. Nuevamente siguieron postergados de una vivienda higiénica numerosas personas que habitaban en los "conventillos" y demás tipologías de viviendas precarias. Las cooperativas y sus "poblaciones" estuvieron destinadas a la clase media o media baja, por lo que la población que estaba por debajo de esos grupos no tuvo los recursos suficientes para poder cumplir con las obligaciones económicas que ese tipo de instituciones impuso a sus afiliados. En esa perspectiva, los más pobres solucionaron su

Figura 3.



problema habitacional, aumentando el mercado del "arrendamiento a piso"; tal fue la magnitud de aquella modalidad de acceso a un "techo", que el Estado se vio obligado a intervenir en la materia, para lo que dictó una serie de normativas en los años 1930.

8. Consideraciones finales

El Estado chileno, en las primeras décadas del siglo XX, generó una serie de esfuerzos destinados a dar solución al déficit de viviendas que afectaba a los grupos sociales de más escasos recursos. Resalta en este período la constante preocupación por parte de los poderes públicos de abordar el problema, principalmente a través de distintos mecanismos de incentivo hacia las sociedades y empresas dedicadas a la construcción de viviendas obreras. Sin embargo, las iniciativas desplegadas no fueron capaces de remediar en plenitud el problema de la habitación popular: el marco institucional creado para dar respuesta al déficit habitacional no fue capaz de satisfacer la demanda de residencias higiénicas y baratas.

Si insertamos lo anterior en un contexto más amplio, se puede inferir que la labor constructiva fue insignificante si se comparaba con algunas cifras de viviendas faltantes que se proyectaron hacia comienzos de los años veinte, que señalaban un déficit de 200.000 viviendas salubres aproximadamente. Considerando lo expuesto, debemos agregar que el crecimiento demográfico de Chile en las primeras décadas del siglo XX sobrepasó con creces la capacidad de generar nuevas residencias para las familias de las clases más necesitadas. Santiago duplica su población entre 1907 y 1930, aumentando de 332.724 a 696.231. En el ámbito nacional, en similar lapso, la población aumentó de 3.231.022 personas a 4.287.445.

A pesar de que las políticas habitacionales en las primeras décadas del siglo XX no alcanzaron a solucionar en su integridad la ca-

rencia de viviendas de las clases sociales más pobres del país, y desde la perspectiva del presente trabajo, creemos que en el período analizado se dieron importantes pasos para ir generando una institucionalidad pública y social en torno al problema habitacional, que estuvo representada por el reconocimiento de las demandas de los movimientos de arrendatarios y por la puesta en marcha de iniciativas de intervención directa por parte del Estado en la construcción de casas baratas.

Desde una perspectiva espacial, se estima que el conocimiento de los primeros pasos del accionar del sector público en materia habitacional puede ayudar a comprender cómo se ha ido construyendo una parte de la ciudad y cuáles han sido los elementos que han marcado la morfología urbana y social resultantes de dichas intervenciones, así como los diversos agentes involucrados.

9. Referencias bibliográficas

- Alvarez, Oscar (1935). "El problema de la habitación en Chile". *Acción Social*, 43:17-28.
- Arellano, José Pablo (1985). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.
- Arteaga, Oscar (1985). "El cité en el origen de la vivienda chilena". *CA. Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 41:18-21.
- Barreiro, Paloma. (1991). *Casas Baratas. La vivienda social en Madrid 1900-1939*. Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Barros Borgoño, Luis (1911). "Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración de la Población Huemul por la Caja de Crédito Hipotecario, señor Luis Barros Borgoño". *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 3,1:116-117.
- Bonduki, Nabil (2000). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Bravo, Luis (1959). *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. Santiago: Editorial Universitaria.

- Capel, Horacio y Mercedes Tatjer (1991). "Reforma social, servicios asistenciales e higienismo en la Barcelona del siglo XIX (1876-1900)", *Ciudad y Territorio*, 89:233-246.
- Consejo Superior de Habitaciones Obreras (1914). "El interés que produce el conventillo". *Consejo Superior de Habitaciones Obreras. Memoria de su labor, 1913*. Santiago: Imprenta y Encuadernación Chile, 73-76.
- Chaparro, Mónica (1994). "La propiedad de la vivienda y los sectores populares, 1900-1943". Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Urbanos, 6, Serie Azul. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- De Ramón, Armando (1992). *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid:Mapfre.
- De Ramón, Armando y Patricio Gross (1984). "Algunos testimonios de las condiciones de vida de Santiago de Chile: 1988-1918". *Eure*, XI,31:67-74.
- Del Fierro, Guillermo (1919). *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*. Santiago: Universidad.
- Espinoza, Vicente (1988). *Para una historia de los pobres en la ciudad*. Santiago: SUR.
- Gallardo, Manuel (1911). "Discurso pronunciado por el Vicepresidente de la H. Cámara de Diputados, señor Manuel Gallardo González, en sesión del 29 de noviembre de 1910", *Boletín de la Oficina del Trabajo*,3:85-86.
- Grez, Sergio (1997). *De la "regeneración del pueblo" a la "Huelga General"*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- Gross, Patricio (1985). "La vivienda social hasta 1950". *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 41:12-17.
- Gross, Patricio y Armando de Ramón (1983). "Santiago en el período 1891-1918: desarrollo urbano y medio ambiente". *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Urbanos*, 2 vols.,131, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gurovich, Alberto (2000). "Conflictos y negociaciones: La Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago". *Revista de Urbanismo*,2. (<http://www.uchile.cl/facultades/arquitectura/urbanismo/revurbanismo/n2/2.html>).
- Guzmán, Luis (1990). "Políticas públicas y vivienda popular: el arrendamiento en Santiago de Chile 1906-1950". Tesis para optar al grado de Magíster en Planificación Urbana. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Heise, Julio (1974). *Historia de Chile. El período parlamentario, 1861-1925*. Tomo I. Santiago: Editorial Andrés Bello-
- Hidalgo, Rodrigo (2000). "Los orígenes de las políticas de vivienda social en Chile: leyes, discursos y actores, 1843-1925". *Anuario de Estudios Urbanos*,15-52.
- Illanes, María Angélica (1993). *En el nombre del Pueblo, del Estado y de la Ciencia. Historia social de la salud pública en Chile, 1880-1973. Hacia una historia social del siglo XX*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria.
- Luengo, Luis F. (1946). "El problema de la vivienda". Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago: Universidad de Chile.
- Ministerio de Bienestar Social (1930). *Memoria del Ministerio de Bienestar Social correspondiente al año 1929*. Santiago: Imprenta "La Ilustración".
- Montaner, Enrique (1925). "Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda". Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas. Santiago: Universidad de Chile.
- Municipalidad de Santiago (1929). *Santiago: su pasado, presente y futuro. Administración Municipal de Don Manuel Salas Rodríguez*. Santiago: Municipalidad de Santiago.
- Munita, Jorge (1921). "El problema de la habitación barata". Santiago: Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas. Santiago: Universidad de Chile.
- Palmer, Montserrat (1984). "La comuna de Providencia y la ciudad jardín". *Eure*, XX, 31:75-95.

- Pérez Canto, Julio (1898). *Las habitaciones para obreros*. Santiago: Imprenta y Librería Ercilla.
- Prieto, Carlos (1911). "Situación y descripción de la Población Huelmul". *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 3,1:131-134.
- Salas, José (1925). "Decreto-Ley sobre Edificación de Habitaciones Baratas. Exposición de motivos". *Revista de la Habitación*, 1:47-48.
- Sardaña, Francisco (1993). "La ciudadela: Un ejemplo de vivienda proletaria en La Habana. 1877", Baila, José y José Luis Luzón, *Latinoamérica. Territorios y países en el umbral del siglo XXI. I Congreso Nacional de Geografía sobre Latinoamé-rica*. Tarragona: Grupo de Trabajo de Geografía de América Latina: 253-259.
- Silva, Fernando (1965). "Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo XIX". *Historia*, 4:243-244.
- Torres, Isabel (1986). "Los conventillos en Santiago (1900-1930)". *Cuadernos de Historia*, 6:67-85.
- Vásquez Rial, Horacio (1994). "Tu cuna fue un conventillo. El problema de la vivienda en el Buenos Aires de vuelta de siglo: El Conventillo", Capel, Horacio; López Piñero, José María y José Pardo Tomás eds., *Ciencia e ideología en la ciudad*. Valencia: Generalitat de Valencia: 167-174.