

Los orígenes de las políticas de vivienda social en Chile:

leyes, discursos y actores, 1843-1925

Rodrigo Hidalgo

Instituto de Geografía

Pontificia Universidad Católica de Chile



Introducción

La ciudad iberoamericana, desde sus comienzos, dio cabida a la formación de áreas en las cuales desarrollarían su vida los sectores populares de la sociedad. Ello conduciría a que en un mismo espacio urbano convivieran diferentes grupos sociales que tendrían distintos niveles de equipamientos y servicios. En un principio dichos lugares estuvieron vinculados a la población indígena y mestiza, que el conquistador peninsular utilizaría en las labores de servicio doméstico y de peonaje en las áreas rurales.

En este sentido, a lo largo de casi cinco siglos de historia en América Latina, los pobres han creado siempre su propio habitat, lo que ha incluido a sus viviendas y sus barrios. Los asentamientos originados por aquellos contingentes de población, generalmente, se construyeron fuera de la ciudad formal y delimitada a partir de la cuadrícula clásica.¹

Las primeras actuaciones de control y erradicación de alguna de las manifestaciones territoriales de la pobreza en las ciudades iberoamericanas, se darían con mayor énfasis hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, periodo en el cual los procesos de concentración de población en las ciudades de mayor desarrollo industrial comenzarían a cobrar cierta fuerza, dándose inicio, así, a la urbanización en determinados polos manufactureros y mineros.² Tanto los inmigrantes recién llegados a dichos centros como los sectores populares ya existentes demandarían lugares para su alojamiento; ante lo cual existirían distintas respuestas, tanto de los propios afectados como de las élites que detentaban el poder público.

1. Hardoy, Jorge y Satherhwaite, David (1987). "La ciudad legal y la ciudad ilegal". En *Ciudad y Territorio*, enero-marzo 1987, p. 4

2. Halperin Donghi, Tulio (1996). *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid. Alianza, p. 288-296.

Por una parte comenzarían a proliferar las viviendas colectivas, que se convertirían en el gran negocio de algunos rentistas, que alquilarían habitaciones a los obreros y a algunos colectivos de asalariados. En esta categoría de acceso a la vivienda, se consolidarían tipologías de alojamiento como los "conventillos" en Chile y Argentina, los "cortiços" en Brasil y las "ciudadelas" en Cuba, por citar algunas denominaciones comunes para una misma forma de edificar residencias populares para ser dadas en régimen de arrendamiento. Por su parte, los habitantes que no podían optar por estas alternativas, comenzaron a levantar sus propias viviendas, las que generalmente carecían de los servicios sanitarios mínimos. Ello se asociaría, avanzado el siglo XXI, a los "asentamientos espontáneos", que tendrían diferentes acepciones según el país en que se generaran; por ejemplo en Perú serían los "pueblos jóvenes", en Chile las "callampas", en Argentina las "villas miseria", entre otros posibles de señalar.

En esta dirección, desde el Estado se iniciaría hacia finales del siglo XIX una serie de iniciativas tendientes a restringir la construcción de viviendas, que según el lenguaje de aquella época serían llamadas "insalubres", dada la fuerte influencia que tendría el higienismo en las diferentes actuaciones públicas en el ámbito social.³ En este escenario, los gobiernos intentarían promover la construcción de "viviendas higiénicas", para la cual, en una primera instancia, se buscaría motivar a los capitales privados para lo-

grar este fin; posteriormente, ante la escasa respuesta y con una situación de déficit habitacional creciente se discutirían leyes directas de construcción de viviendas obreras por parte del Estado.

En una perspectiva general, es 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 durante la época colonial y poscolonial, fueron utilizadas para dar forma a una sección no despreciable de la ciudad que vivimos hoy en día en nuestra región y, además, constituye una base para argumentar parte de las dificultades y ventajas que existen en la actualidad en dichos territorios.⁴

Para el caso de Chile, existe cierto consenso en que la primera ordenanza que hace alusión a normar las habitaciones de los sectores populares, es la referida a los "cuartos redondos" y se promulgó en el año 1843. Por "cuarto redondo" se entendía aquella vivienda que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada. La Ley de Municipalidades aprobada en 1854, decretó que los ayuntamientos debían 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".⁵ En 1883 la Municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y

franquicias a los constructores de habitaciones para obreros. Estas disposiciones serían luego, en su conjunto, incorporadas a la Ley de la Comuna Autónoma de 1892; la que prohibió la construcción de "ranchos" de paja dentro de ciertos límites urbanos e incluyó entre las acciones municipales la de fomentar la construcción de conventillos higiénicos, confeccionando planos y ofreciendo ventajas tributarias a las empresas que se acogieran a esos beneficios.⁶ Este proceso se vería coronado con la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, una de las primeras del continente americano y que recibiría todo el influjo de las legislaciones de este tipo que se estaban generando en Europa en similar periodo de tiempo.

Dentro del contexto anteriormente descrito, el artículo⁷ presente tiene por objetivo analizar diferentes aspectos que marcaron el inicio de las políticas de vivienda social en Chile. En este sentido se ha tomado como año base el de 1843, por ser la fecha de la primera ordenanza que alude a restringir la construcción de determinadas habitaciones sin las condiciones de ventilación aceptable para aquellos años. El estudio concluye en 1925, año que marca el fin de la vigencia de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, normativa que da inicio en el siglo XX a la acción social del Estado chileno. Con esta perspectiva, se intentará analizar desde el marco social y político, pasando por la influencia de la legislación internacional, hasta aquellos elementos que caracterizaron la aplicación de las primeras normativas.

Condiciones generales del proceso de urbanización en Chile a fines del siglo XIX

Chile es 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. Texto legal que, además, es el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado este país para aproximarse a la solución de sus problemas sociales.

En dicho país, hacia finales del siglo XIX, se producen transformaciones sociales y económicas que acelerarían la demanda de acciones por parte del Estado en torno al problema habitacional. El último cuarto del siglo XIX se caracteriza por cambios significativos en la estructura económica productiva, que repercutieron en la sociedad chilena. Se asiste a un mayor desarrollo de las actividades del Estado, se amplía significativamente el tamaño de la administración pública, que pasa de tener tres mil funcionarios en 1880 a cerca de trece mil en 1900; además, crecen los servicios educacionales y urbanos en general, así como las edificaciones y obras públicas correspondientes. El número de alumnos en establecimientos fiscales aumentó de 20,000 en 1869 a aproximadamente 152,000 en 1892. El trazado del ferrocarril tuvo en la segunda mitad del siglo XIX su mayor expansión: en 1860 había en el país sólo tres líneas en operación de corta longitud que no superaban los 200 kilómetros, hacia 1875

3. Desde una perspectiva teórica, el higienismo constituye una corriente de pensamiento que se desarrolla en Europa a finales del siglo XVIII; se generó en el contexto de la medicina, tomando como punto de partida para sus postulados la influencia del entorno ambiental y del medio social en el surgimiento de las enfermedades. Los higienistas critican la falta de salubridad en las ciudades industriales, así como las condiciones de vida y de trabajo de los obreros fabriles. Urteaga, Luis (1980). "Mise-

ria, miasmas y microbios. Las topografías médica y el estudio del medio ambiente en el siglo XIX". En *Geocritica* No. 29, p. 6.

4. Hardoy, Jorge y Satherthwaite, David. *Op. cit.*, en nota 1, p. 5.

5. De Ramón, Armando y Gross, Patricio (1982). *Calidad ambiental urbana. El caso de Santiago de Chile en el periodo de 1870 a 1940. Cuadernos de Historia*, No. 2, p.152.

6. 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, Universidad de Chile, p. 13.

7. El presente artículo expone parte de los resultados de la investigación de doctorado que ha desarrollado el autor en la Universidad de Barcelo-

na, titulada *La Vivienda Social en Chile en el siglo XX* y dirigida por el profesor Dr. Horacio Capel. El proyecto fue financiado por el Fondo Central de Becas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Gobierno de España a través del Programa Mutis.

la red llegaba a los cerca de 1,600 km., en 1890 a los 2,747 y en 1900 a los 4,354 km.⁸

El comercio de importaciones se ve favorecido por la dinámica de las exportaciones mineras, las que principalmente aumentan con la incorporación de nuevos territorios al país —ricos en nitrato— que se obtienen a partir de los resultados de la Guerra del Pacífico; que enfrentó entre 1879 y 1884 a Chile, Perú y Bolivia por el control de las compañías salitreras que existían en una parte del área limítrofe de dichos países. Dicho proceso genera nuevas actividades de trabajo en las ciudades mayores, como Santiago y Valparaíso; se expande el sector servicios y el empleo en el ámbito de los poderes públicos.⁹ Anterior a 1870 existían en el país 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 1895.¹⁰

Paralelamente se genera un proceso de transformaciones agrarias. Hay una ampliación de las áreas de cultivo, 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 producían cerca de dos millones de quintales de trigo para pasar en 1885 a cuatro millones aproximadamente. En el contexto internacional se asiste a la incorporación de nuevas superficies de cultivo de cereales en otros países de América y

Europa, lo que provocaría sucesivas bajas de los precios de dichos productos. A partir de lo anterior se desencadena un proceso de expulsión de población del campo —por diversos mecanismos— tales como la incorporación de tierra 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 del campo en este período, la cual representa, en gran parte, el origen de la fuerza de trabajo asalariado que creció en la minería, así como en algunas obras públicas y, posteriormente, en la incipiente industria para el mercado interno.¹¹

Hacia esos años el proceso de urbanización comienza a manifestarse en el aumento del ritmo de crecimiento demográfico de las principales ciudades del país, al tiempo que también repercute en el incremento de la población de los centros urbanos de más de 20,000 habitantes. En las dos últimas décadas del siglo XIX, el ritmo de crecimiento de la población total del país era aproximadamente de 1.5%, mientras que en las ciudades mayores a 20,000 habitantes esta cifra alcanzaba cerca del 3%.

Las migraciones que se generaron en ese lapso de tiempo fueron bastante notables; entre 1875 y 1920 emigraron, sobre todo, de las áreas rurales de Chile central. Uno de los principales destinos de dichos movimientos de población fueron las ciudades ubicadas en esa porción del país, especialmente Santiago, que creció el último lapso de tiempo mencionado a una tasa del 2.86%. Entre 1885 y

1907 existe un notable crecimiento de esta ciudad, que se comienza a convertir en el principal centro urbano del país. Su población pasa de 189,332 a 332,724 personas, presentando dicho período el mayor crecimiento demográfico de una ciudad chilena hasta esos años.

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

Las condiciones de vida de la población obrera de escasos recursos en la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a preocupar progresivamente a la clase política chilena y a la sociedad en general; ello también había ocurrido en otros países de Europa y América, donde el crecimiento de la población no fue acompañado por un aumento en el número de viviendas higiénicas, situación que daría 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".¹²

En los 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 notable exiliado argentino

avecindado en Chile, que posteriormente sería presidente de su país, 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.*¹³

Según Sarmiento, quien se caracterizó por ser extremadamente crítico con la sociedad chilena y argentina, cerca de tres quintos de los habitantes de la capital vivían en "cuartos redondos". Independiente de la veracidad de las fuentes y de la ausencia de antecedentes de la realización de un catastro que demostrara la validez de los datos que señalaba Sarmiento, la promulgación de la normativa que aludía a prohibir dicha forma de alojamiento demuestra que la magnitud del problema de la habitación de los sectores más desprotegidos de la sociedad iba más allá de ser un hecho aislado y particular, y que requería de algún tipo de medidas tendientes a su control o solución.

Otro hito interesante por destacar en esta descripción general de las condiciones de vida de los estratos populares de la sociedad urbana de Santiago de Chile, tiene que ver con la primera intervención urbanística que se llevó cabo en esa ciudad hacia la década de 1870, por uno de los reformadores sociales más relevantes que tuvo Chile en la segunda mitad del siglo XIX. Se trata de quien fuera intendente por esos años: Benjamín Vicuña Mackenna. Su plan contempló aspectos que se ex-

8. Hurtado, Carlos (1966). *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad de Chile, p. 96.

9. Pinto, Anibal (1972). *Desarrollo económico y relaciones sociales*. En Pinto, Anibal *Chile, hoy* México. Siglo XXI Editores, p. 12.

10. Cariola, Carmen y Sunkel, Osvaldo. *La historia económica de Chile 1830-1930: Dos ensayos y una bibliografía*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1982, p. 145.

11. Geisse, Guillermo (1983). *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México: El Colegio de México, Pispal, p. 90.

12. Torres, Isabel (1986). "Los conventillos en Santiago, 1900-1930". En *Cuadernos de Historia*, No. 6, p. 68.

13. Citado en Romero, Luis Alberto (1984). "Urbanización y sectores populares: Santiago de Chile, 1830-1875". En *Eure*, No. 31, p. 62.

tienden desde la creación de algunos parques hasta el control social de prostitutas, mendigos y erradicación de los asentamientos marginales, que él llamó "aduares africanos" que describía como una suerte de "Cairo infecto". 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 producía un doble problema; por una parte, una mejora de las nuevas habitaciones de destino de aquellos ocupantes elevaría los precios de los alquileres y, por otra, los rentistas del suelo urbano no estaban dispuestos a perder sus ingresos que tanto beneficio les aportaban. Uno de los ideólogos conservadores más significativos del último tercio del siglo XIX en Chile, Zorobabel Rodríguez, apuntaba que los aumentos de los alquileres deterioraba aún más la condición de los pobres señalando que: "Ya es difícil obtener por un peso cincuenta mensuales los ranchos más miserables, que no hace diez años se obtenían por cincuenta centavos".¹⁴

La reforma de Vicuña Mackenna planteó algunos problemas que ya se venían dando en Santiago de Chile prácticamente desde su fundación. Destaca ante todo el hecho de actuar en aquellas áreas ocupadas por grupos de población en condición de pobreza; por otra parte, se comienzan a materializar acciones que acompañarían prácticamente toda la historia de las acciones del Estado en materia habitacional, como son las erradicaciones o relocalización de la población que reside en viviendas precarias.

14. *Ibidem.*, p. 62.

15. Esta definición fue realizada por el Dr. Puga Borne en la tomo II de la *Revista Higiene* de 1895. Citado en Gross, Patricio y De Ramón, Armando (1983). *Santiago en periodo 1891-1918: Desarrollo Urbano y Medio*

La vivienda popular en la segunda mitad del siglo XIX podía tipificarse en tres categorías. A los ya mencionados "cuartos redondos" se debían unir dos categorías más: "los ranchos" y "los conventillos". El doctor Puga Borne, médico higienista chileno, definía a los primeros como habitaciones construidas con base en 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, que constituía una modalidad mejorada de alojamiento debido a que la cocina y el lavado de la ropa no se realizaba en los dormitorios.¹⁵ En dicho patio común la comunidad arrendataria desarrollaba su vida cotidiana como su vida laboral en los meses de tiempo benigno y en el período invernal se replegaba al interior de los espacios construidos.

El "rancho" era en realidad una tipología de origen rural y constituía una forma desmejorada de alojamiento del mundo campesino, habiéndose derivado de las "rucas" indígenas, las que se construirían con materiales precarios y techo de paja.¹⁶ 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 que allí vivían; situación que aportaba sin, duda, a la economía familiar

Ambiente. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo No. 131, Vol. 2, p. 269.

16. Gross, Patricio (1985). "La vivienda social hasta 1950". En *CA Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, No. 41, p. 13.

y contribuía a degradar las condiciones higiénicas de las habitaciones.

Caracterizados por este tipo de habitaciones, en el Santiago del último tercio del siglo XIX existían asentamientos periféricos que se habían formado con base en el 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, cercana 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 suelo.¹⁷ En otros casos, dichos asentamientos se ubicaban muchas veces cercanos a vertederos de basura, los que constituían una fuente de ingresos potencial para esa población, como ocurrió en Santiago con un "rancherío" ubicado en la ribera sur del río Mapocho que aprovechaba un botadero de escombros y desechos.

En la ya mencionada reforma de Vicuña Mackenna realizada hacia los años 1879, se constató la existencia de un "rancherío" de no despreciables proporciones, compuesto por setenta manzanas, las involucraban una cifra de 110 hectáreas aproximadamente. Este lugar fue llamado por el principal reformador de Santiago en el siglo XIX como el "Potrero de la Muerte", por las pésimas condiciones higiénicas y los elevados índices de mortalidad.

17. De Ramón, Armando (1992). *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid: Mapfre, p. 174.

18. Un completo ejemplo de esto queda representado en el trabajo de De Ramón, Armando y Gross, Patricio (1984). "Algunos testimonios de las condiciones de vida de Santiago de Chile: 1888-1918". En *Eure*, No. 31, pp. 67-74.

19. Armus y Hardoy apuntan similares características de estas modalidades de habitación para el caso de la ciudad de Rosario en Argentina,

El "conventillo" era posiblemente la vivienda más representativa de los pobres a finales del siglo XIX. Su descripción acaparó una no despreciable cantidad de páginas de los diarios de los viajeros, artículos en la prensa y alusiones en novelas.¹⁸ 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 alquiler.¹⁹ 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 en piezas separadas. 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, recondicionan esas viviendas para obtener beneficios económicos.²⁰

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 "cor-

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 (Armus, Diego y Hardoy, Jorge (1984). "Vivienda popular y crecimiento urbano en Rosario del novecientos". En *Eure*, No. 31, p. 42).

20. Un trabajo que describe el proceso de renta de la tierra urbana y la

tiços". En ese primer país el conventillo se convirtió, en su capital Buenos Aires,²¹ en una de las formas de habitación más extendidas en la ciudad, sobre todo a partir de la década de 1870, periodo a partir del cual se comienza a incrementar notablemente la población porteña debido a la llegada de significativos contingentes de migrantes provenientes de Europa.²² En Cuba las "ciudadelas" son definidas como una casa o edificio con muchos cuartos o habitaciones interiores reducidas y separadas que se alquilan a diferentes personas y familias pobres, con patio común para todos, así como una única puerta de entrada; "en ellas vivían hacia finales del siglo XIX gran parte de la población proletaria de la capital de ese país, estando algunas habitadas por población de color y otras sólo por personas blancas".²³ Los "cortiços" en las principales ciudades del Brasil de principios de siglo, fueron el alojamiento típico de la población pobre, de los inmigrantes de las áreas rurales del interior del país y de aquellos que provenían del viejo mundo.

La "cuestión social"

Hacia finales del siglo XIX en algunos círculos intelectuales y políticos, laicos y católicos, se comienza hablar de la pobreza y de las condiciones de traba-

jo 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 ocupará 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. En cuanto a las condiciones de trabajo en Chile, a finales del siglo XIX, debemos mencionar que "no existían los convenios colectivos, todos los acuerdos que se realizaban eran individuales y verbales. No existían normas que obligaran al descanso dominical ni que impusieran un máximo de horas de trabajo semanal. El trabajo infantil y femenino era víctima de numerosos abusos. Las remuneraciones no eran sólo bajas sino que además habían prácticas arbitrarias como el pago en fichas y en especie. No existían normas de higiene en los lugares de trabajo, como tampoco los seguros por accidentes laborales".²⁴

La "cuestión social" mostraría la preocupante inquietud de las élites sociales y políticas de Chile ante el crecimiento de la población obrera y de su capacidad de organización; ella poseería una signifi-

cación muy amplia e involucraría "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".²⁵

En otros países de América del Sur la discusión sobre la "cuestión social" también se hace presente en similar periodo de tiempo; las consecuencias sociales y laborales del desarrollo económico llevaron a intelectuales y personalidades públicas de esas naciones a publicar algunas obras que reflejarían ese interés por la materia. Debemos destacar que en Chile, el doctor Augusto Orrego Luco había publicado en 1884, en un periódico de Valparaíso, una serie de artículos que fueron reeditados en un folleto bajo el título de *La Cuestión Social*. 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*.²⁶

Similar discusión se dio en Europa en relación con el tema. Ello había ocurrido más tempranamente que en Iberoamérica, pues los procesos de industrialización y urbanización se dieron más tardíamente que en el viejo mundo. Las obras que tuvieron divulgación en la América Hispana y en Brasil, fueron realizadas en Europa a partir, prácticamente, de los comienzos de la segunda mitad del siglo XIX. En España, por ejemplo, en 1866 se publica un trabajo

llamado *Estudios sobre la Isla de Cuba. La Cuestión Social*, que aunque hacía referencia a un país americano exponía ya el lenguaje que se estaba utilizando en esa parte del mundo; en este mismo país dos libros de Gumersindo Ascárate muestran también el interés de tratar el tema, ellos son *Los Deberes de la riqueza. Estudios Económico Sociales* y *Resumen sobre el Problema Social*, de 1876 y 1881, respectivamente. Hacia finales del siglo XIX en la misma España, surge la figura de Adolfo Posada que produciría una fructífera literatura en la materia.

La clase obrera chilena llegaba a cerca de las 75,000 personas en 1879; en 1890 esta cifra aumenta aproximadamente a 150,000 trabajadores, lo que representa un aumento en diez años del 50%.²⁷ Los movimientos de obreros hacia la década de 1880 registran las primeras huelgas, las ideas socialistas y anarquistas comenzaron a difundirse entre los principales líderes de las organizaciones de trabajadores. Esta situación generaría temores y reacciones en los grupos de poder y avivaría el debate en torno a la "cuestión social". Un artículo publicado en la *Revista Católica* en 1893, comenzaba señalando, respecto del influjo del socialismo en el mundo obrero:

Hace pocos años que la plaga del socialismo no era conocida en Chile ni de nombre. Nuestros obreros no tenían más aspiración que la de buscar en el trabajo los medios de subsistencia. Sus jornales eran su tesoro, y los que sabían aprovecharlos encontraban en ellos lo que basta para el bienestar de la vida. Formados

construcción de espacio de la ciudad de Santiago es el de Sabatini, Francisco. *Santiago: Sistemas de producción de viviendas, renta de la tierra y segregación urbana*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo No. 128, 1982.

21. Existen antecedentes de que en el año 1882 el Dr. Rawson realiza una encuesta en donde da cuenta de las deplorables condiciones de la vivienda obrera en Buenos Aires (Galdames, Luis (1949). *El problema de la Vivienda Popular en Chile y Argentina*. Santiago: Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, p. 82).

22. Una descripción de esta temática puede verse en Vasquez Rial, Horacio

(1994). "Tu cuna fue un conventillo. El problema de la vivienda en el Buenos Aires de vuelta de siglo: El Conventillo". En Capel, Horacio, López Piñero, José y Pardo Tomás, José. *Ciencia e ideología en la ciudad*. Valencia: Generalitat de Valencia, 1994, pp. 167-174.

23. Sardaña, Francisco (1993). "La ciudadela: Un ejemplo de vivienda proletaria en La Habana. 1877." En Baila, José y Luzón, José Luis. *Latinoamérica. Territorios y países en el umbral del siglo XXI*. I Congreso Nacional de Geografía sobre Latinoamérica. Tarragona: Grupo de Trabajo de Geografía de América Latina, 1993, p. 255.

24. Arellano, José Pablo (1983). *Las políticas sociales en Chile. Breve revisión histórica*. Santiago: Cieplan, Apuntes No. 40, p. 11.

25. Morris, James (1971). "La cuestión social." En Godoy, Hernán. *Estructura social de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1971, p. 251.

26. *Ibidem.*, p. 252.

27. Ramírez, Hernán (1971). "Historia del movimiento obrero en Chile" En Godoy, Hernán. *Estructura social de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1971, p. 266.

en la escuela del Evangelio y acostumbrados a recibir de manos de la caridad lo que no podía proporcionarles el trabajo, vivían tranquilos en su honrosa pobreza. Y lejos de mirar con envidia la fortuna de los ricos, recibían con agradecimiento el salario, que era el premio de sus fatigas.²⁸

La expuesto anteriormente da testimonio del pensamiento de algunos sectores respecto de la "cuestión social", la beneficencia sería una de las principales alternativas que existirían a finales del siglo XIX para promover ayuda en los sectores más necesitados de la población. El socialismo y las organizaciones obreras movilizadas, provocarían la reacción desde las élites gobernantes, se efectuarán acciones para bajar la presión de las demandas sociales; la ley de Habitaciones Obreras que se dictará en 1906 será una de las respuestas oficiales que se tomarán en dicha dirección.

Por otra parte, las organizaciones obreras tomarán cada vez mayor fuerza en la entrada del siglo XX. En 1910 se registrarán más de cuatrocientos conglomerados "mutualistas". Aquellas organizaciones tenían como objetivo "la cooperación mutua entre sus miembros y proveer un sistema rudimentario de seguridad social que no era probable que lo suministraran ni el Estado ni el patrón; en un principio sólo incluían artesanos, posteriormente se integraron, también, otro tipo de trabajadores".²⁹ En muchas oportunidades las "mutuales" estuvieron vinculadas al clero; apuntándose desde la iglesia, que ellas eran la solución cristiana para el problema de la clase obrera. Dichas agrupaciones

son las primeras manifestaciones de organización en los trabajadores chilenos, donde se formarían muchos de los dirigentes del movimiento sindical obrero de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Otra modalidad de organización de los obreros en el mencionado periodo fueron "las sociedades de resistencia", que involucraron a los llamados "sindicatos para la protección del trabajador"; las bases intelectuales del movimiento estaban en las ideas anarquistas y socialistas, sus metas se relacionaban con la limitación de la jornada laboral a ocho horas, aumento de los salarios y mejores condiciones de trabajo. Finalmente, podemos destacar el importante papel que cumplieron las "mancomunales" o "hermandades", que aglutinaron a diferentes sindicatos y estuvieron "en el corazón del sindicalismo chileno". Las "mancomunales" tienen su origen en la zona del salitre, en el norte del país, sus comienzos estuvieron en las zonas portuarias que daban salida a la producción del nitrato. Posteriormente, agruparon a sindicatos o grupos de trabajadores ubicados en los diferentes asentamientos mineros; sus objetivos se asemejaban más a los de las "sociedades de resistencias" que a los de las asociaciones "mutualistas".³⁰

En general, la preocupación por las condiciones de trabajo y de vida, constituyó una respuesta de aquellos sectores sociales e institucionales que tenían relación con los ámbitos de los poderes de gobierno, los grupos empresariales y los sectores eclesiásticos más progresistas. En Chile, dentro de estos grupos hubo diferentes posturas ante la

"cuestión social", las formas en cómo debía actuarse dependían en algunas oportunidades del prisma político e ideológico; a esto tenemos que agregar la distinta visión que existía al interior de estos sectores en función de su generación, ya que jóvenes y hombres experimentados asumían frecuentemente posturas contradictorias.

Las formaciones políticas más conservadoras desconocerán la magnitud del problema o postularán, como el ya citado Zorobabel Rodríguez, que la "única actitud correcta del Estado en cuanto a salarios es el *laissez faire*".³¹ Esta postura también será adoptada por aquellos dirigentes de mayor edad, de los partidos de centro progresistas y liberales. Una actitud de más compromiso la asumirá el Partido Demócrata, joven agrupación política en esos años, fundado hacia 1887, en contraste con los otros conglomerados que en algunos casos databan desde los inicios de la República. Dicha agrupación impulsa el inicio de las movilizaciones de trabajadores, que se plantean como objetivo inmediato buscar mejorar las condiciones económicas generales de los asalariados, sin tener en un comienzo propuestas ni iniciativas concretas para ser expuestas en las escasas instancias de diálogo que otorgaban los poderes públicos. Posteriormente esta agrupación hace suyos "los principios que persigue el socialismo universal para mejorar la condición de las clases trabajadoras".³² Su exigua representación parlamentaria no le permitió hacer mayores propuestas en el terreno de la política formal; sin embargo, participó activamente en la organización sindical y en la generación de iniciativas de reformas sociales. En esa misma línea se plantean los postulados del primer partido socialista chileno fundado hacia 1898, quienes propugnaron una serie de cambios en la legislación social, que luego se convertirían en realidad, como la jornada de ocho

horas, la reglamentación del trabajo infantil y la instrucción primaria obligatoria; la representatividad política de este grupo sólo se haría sentir hacia la década de los 20, del siglo siguiente.

Lentamente el debate generado hizo tomar conciencia, en los círculos del poder político de que la solución al 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. La excusa del fantasma del socialismo revolucionario tuvo credibilidad en el periodo que comprende el cambio del siglo XIX al XX; sin embargo, la urgencia que requerían los problemas de vivienda y las condiciones de vida en general de los trabajadores, dejó de lado toda duda acerca de la posición que debería asumir el Estado en la construcción de la sociedad y del país entero.

Los primeros intentos de leyes y ordenanzas

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, que establecía 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 este comunicado franca y

28. "El socialismo en Chile". Artículo aparecido en la *Revista Católica*, No. 1319, Santiago 1 de mayo de 1893, pp. 1049-1052. En Grez Sergio (1995). *La "Cuestión Social" en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, p. 397.

29. Angell, Alan (1974). *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. México: Ediciones Era, p. 25.

30. *Ibidem.*, pp. 28-32.

31. Se ha llegado a señalar que el «grueso del conservantismo no se interesó por la cuestión social» (Góngora, Mario (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria, p. 135).

32. *Ibidem.*, p. 407.

*expeditamente con algún corral o patio (Decreto Supremo 24 febrero 1843).*³³

La Ley de Municipalidades aprobada en 1854, decretó que los ayuntamientos debían 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".³⁴

En 1883 la Municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y franquicias a los constructores de habitaciones para obreros. La Ley de Municipalidades de 1887 agrega algunos preceptos sobre asuntos de higiene que su antecesora, de 1854, no consideraba, como algunas disposiciones de aseo y ornato de las ciudades. El 22 de diciembre de 1891 se promulga una nueva normativa de ayuntamientos, 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*.³⁵ Fue bastante completa para la época e intentó fomentar la construcción de habitaciones para obreros y restrin-

gir la proliferación de viviendas precarias. Concretamente señalaba:

*Prohibir la construcción de ranchos o casas de quincha y paja dentro de ciertos límites urbanos y fomentar la construcción en condiciones higiénicas, de conventillos o casas de inquilinato para obreros y gente pobre, formando al efecto planos adecuados y ofreciendo exenciones y ventajas a los que se sometan a ello.*³⁶

Paralelamente, hubo en Chile una significativa labor legislativa en el ámbito de la higiene y salud pública, que tendría 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 actuarían en cada departamento de la República. "La acción de las juntas comprenderá 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".³⁷ Además, dichas juntas deberían 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 sería la autoridad única y suprema en materia de salud.

Las epidemias que azotaban a la población chilena continuaron en aumento en ese periodo, el cólera que se había detectado 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, a nivel del gobierno central, se organizó la Comisión de Higiene Pública, en la que hubo médicos higienistas como el ya nombrado Dr. Federico Puga Borne. Se comenzaría a transitar, entonces, para pasar desde una policía de aseo local a una política general de higiene y saneamiento ambiental. En 1887 la mencionada comisión tomó el nombre de Junta General de Salubridad, con sedes locales en ciudades y provincias; ellas estarían 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.³⁸

Dicha junta derivó, en 1892 en el Consejo Superior de Higiene Pública, que posteriormente sería incorporado como ente consultivo del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, que se formarían 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".³⁹ Otra instancia que surge junto al mencionado Consejo de Higiene sería el Instituto de Higiene, que tendría como objetivo examinar muestras de sustancias alimenticias para detectar posibles fuentes de infección; tuvo tres departamentos: Higiene y Estadística, Química y Bacteriología. Basado en estas instituciones sanitarias se comenzaría a construir una política sanitaria en Chile, la que vendría a establecerse como tal hacia la tercera década del siglo XX.

Las iniciativas llevadas a cabo desde la perspectiva sanitaria se hicieron sentir en la década de 1890 en Chile en lo que acción social se refiere. Lentamente se comienzan a traspasar los límites de la beneficencia para pasar a acciones concertadas y preconcebidas que intentarán actuar a todos los niveles estamentarios de la sociedad; paulatinamente se empezaban a sentar las bases del sistema de salud pública en Chile, medicina e higiene serían la clave para comenzar a formar estrategias de prevención de la sanidad de la población. Desde el Consejo de Higiene se proyectaría el Desinfectorio y la formación de un cuerpo de Inspectores Sanitarios, quienes debían "pesquisar las influencias insalubres, haciendo las comprobaciones necesarias e indicando las medidas conducentes a mejorar el estado higiénico de las poblaciones y de prevenir nuevas causas de insalubridad".⁴⁰

33. Del Fierro, Guillermo (1919). *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*. Santiago. Universidad, p. 225.

34. De Ramón, Armando y Gross, Patricio. *Op. cit.*, en nota 5, p. 152.

35. Salazar, Gabriel, Mancilla, Arturo y Durán, Carlos (1998). "Estado,

Legitimidad y Ciudadanía". En Salazar, Gabriel y Pinto, Julio. *Historia Contemporánea de Chile I*. Santiago. Lom Ediciones. 1998, p. 280.

36. Del Fierro, Guillermo. *Op. cit.*, en nota 33, p. 96.

37. *Boletín de Leyes y Decretos*, Santiago, 1886. Citado en 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, p. 66.

38. *Ibidem.*, p. 68.

39. Luengo, Luis (1946). *El problema de la vivienda*. Santiago. Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, p. 71.

40. Illanes, María Angélica. *Op. cit.*, en nota 37, p. 95.

Las actuaciones en el ámbito de la habitación popular se verían ahora influidas por la corriente higienista, que predominaba en algunos círculos de la administración pública chilena. Se comenzaría a pasar de medidas que intentaban restringir las construcciones precarias en determinados límites de las ciudades, hacia iniciativas que intentarían privilegiar las condiciones de salubridad en la construcción de viviendas para los sectores populares. Así en 1899, la Municipalidad de Santiago promulgó un reglamento para la construcción de conventillos, concebidos según esa normativa como "la propiedad destinada a arrendamiento por piezas o por secciones, a la gente proletaria, y que en varias piezas o cuerpos de edificios arrendados a distintas personas tengan patio o zaguán común".⁴¹ Uno de los puntos considerados por este reglamento señalaba que "el terreno que se destine a esas habitaciones debe ser seco, limpio y no estar expuesto a desbordes e inundaciones; lugares que hayan recibido basuras o desperdicios infectos, no podrán ser utilizados sin que previamente se extraigan esos materiales y terraplenes con cascajo o tierra limpia".⁴²

En lo que respecta directamente a la construcción de viviendas obreras, cabe destacar que entre 1883 y 1906 se presentaron al menos 7 proyectos de ley para promover una ley de casas baratas en el congreso.⁴³ En 1883 se presenta 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 atrib

buía a la habitación; el proyecto no fue aprobado".⁴⁴ 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, que se concedería por propuesta pública, siendo preferenciales aquellas empresas que cobraran menor alquiler y que dieran mayores facilidades a los obreros para adquirir casa, mediante el pago de una amortización anual. 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".⁴⁵ 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".⁴⁶ Hacia 1902, una nueva iniciativa intentaba fomentar la

ma de la vivienda. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Universidad de Chile, p. 43.

45. *Boletín del Congreso*, Diputados, 1888: Gaspar Toro, julio 12, p. 244 (Illanes, María Angélica. *Op. cit.*, en nota 37, p. 80).

46. Montaner, Enrique. *Op. cit.*, en nota 44, p. 43.

construcción de habitaciones obreras mediante 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, modificado posteriormente en 1917 y 1919, que concedió algunas franquicias para el consumo de agua de las habitaciones obreras.⁴⁷

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

Las sociedades de beneficencia, el debate universitario y los intentos privados en la vivienda obrera

En la década de 1840 existen 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 tenía planes de expandir su acción hacia las áreas rurales aprovechando la estructura parroquial existente. En este periodo también surge la "Socie-

47. 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, Universidad de Chile, p. 15.

dad 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.⁴⁸

La acción social de las sociedades de beneficencia comenzaron 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 que deberían seguir los gobiernos para mitigar y comenzar a revertir esa situación.

En Chile quien llevó la voz desde la Iglesia Católica fue el Arzobispo de Santiago Mariano Casanova, quien recomendó a los poderes públicos el dictado de leyes protectoras de la clase trabajadora e instó a la alta burguesía católica a fomentar la organización de fundaciones y asociaciones de asistencia social.

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 90. Uno de ellos fue Juan Enrique Concha Subercaseaux, quien elaboró 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 al bien público y que su importancia social radica en que a través de

41. Torres, Isabel. *Op. cit.*, en nota 12, p. 77 y 78.

42. *Ibidem*.

43. Arellano, J. P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN, p. 23.

44. Montaner, Enrique (1925). *Algunas consideraciones sobre el proble-*

48. Silva, Fernando, "Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo XIX." En *Historia*, vol. 4, p. 243-244.

ella es posible apaciguar el odio de clase, además del entrañable valor que tiene en la formación de grandes obras de beneficio colectivo, que difícilmente se realizarían sin su existencia.⁴⁹ Debemos apuntar que Concha Subercaseaux tendría 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 exhibición de algunos proyectos de ley en materia de vivienda en las primeras décadas del siglo XX; además efectuaría una detallada comunicación en la Asamblea de la Habitación Barata de 1919, la cual titularía "Estado actual de la habitación obrera desde el punto de vista higiénico, económico y social".

Debemos señalar que en el contexto universitario, ya en las postrimerías del siglo XIX, se había comenzado a renovar algunas cátedras, especialmente en el ámbito de la medicina y el derecho, introduciéndose algunos cursos que enseñaban las nuevas tendencias en materia social que provenían de otras partes del mundo, particularmente, de Europa. En la Universidad de Chile en 1901 se amplía la cátedra de "Economía Política" y pasa a llamarse "Economía Política y Social", bajo la cual se realizarían un número importante de trabajos de licenciatura, muchos de los cuales hemos logrado recopilar y son fuentes importantes para el presente trabajo. Por su parte el ya citado Concha Subercaseaux, en los primeros años del siglo XX, dirigía la cátedra de "Economía Política" en la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde también guió

estudios de gran interés social desde la perspectiva católica cristiana.⁵⁰

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

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

Las soluciones planteadas por la citada investigación deja presente el tipo de mentalidad imperante en aquellos años; el papel del Estado debía abocarse a 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 estimu-

para optar al Grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago: Imprenta Cervantes. In: Grez, Sergio. *La «Cuestión Social» en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995, p. 389.

*lar la iniciativa particular, suprimiendo algunas cortapisas que le 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.*⁵²

El estudio en cuestión concluye que una de las soluciones al problema de las habitaciones "malsanas" estaba en fortalecer "el desarrollo y perfeccionamiento del recién fundado Consejo de Higiene; en la difusión de la instrucción pública; y en una ley que confiera todo género de facultades en esta materia al citado Consejo, las que deben mirar tanto a la construcción de las habitaciones como a la inspección de los hábitos higiénicos de sus moradores".⁵³

La acción de la beneficencia en la ciudad de Santiago jugó un papel importante 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 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 Concepción". 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 10 años de pago puntual en la renta.⁵⁴ Hacia 1894 la Fundación León XIII entrega las primeras 27 casas al pie del cerro San Cristóbal en la capital del país, ubicado en el área nororiente del centro de esa ciudad. Existen antecedentes de que dicha institución hasta el año 1935 había construido cerca de doscientas casas.⁵⁵

Sin lugar a dudas este tipo de intervenciones eran un aporte al desolador panorama que mostraba la realidad de la vivienda de los sectores populares en Chile. La tipología de viviendas utilizadas por las sociedades de beneficencia mencionadas anteriormente, con algunas modificaciones, se constituiría, hasta entrada la década de 1920, como una de las formas más significativas que tendría el Estado y los particulares de hacer viviendas sociales. Ella sería denominada "cité", que a decir de algunos arquitectos es 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".⁵⁶ La cantidad de casas de cada conjunto fue variable, cuando fueron dirigidos a los estratos obreros fueron de mayor cantidad que los dirigidos a sectores medios. En general los de menor superficie contaban con dos o tres habitaciones, baño, cocina y en algunas ocasiones con un pequeño patio.

de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, p. 76.

56. Arteaga, Oscar (1985). "El 'cité' en el origen de la vivienda chilena". En *CA Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, No. 41, p. 18.

49. *Ibidem.*, p. 251

50. Nicholls, Nancy (1995). "Intelectuales liberales relevantes frente a la cuestión social en Chile (1890-1920): Una minoría a favor del cambio". *Historia*, vol. 29, pp. 307-310.

51. Alessandri, Arturo (1893). "Habitaciones para obreros". Memoria

52. *Ibidem.*, p. 393.

53. *Ibidem.*, p. 395.

54. Heise, Julio (1974). *Historia de Chile. El periodo parlamentario, 1861-1925*. Tomo I. Santiago. Editorial Andrés Bello, p. 390.

55. Pinto, Francisco (1935). *La habitación popular*. Santiago. Memoria

Estas agrupaciones de vivienda se incorporaron a la trama urbana sin alterarla, pero sí densificando el interior de las manzanas y dando origen a un tipo de residencia que aún perdura. En 1983 se calculaba en 1,274 las viviendas colectivas en la comuna de Santiago, siendo en su mayoría "cités", en las cuales vivían cerca de 43,000 personas; un 50%, de estas edificaciones se construyó en las dos primeras décadas del siglo XX.⁵⁷

Los "cités" fueron edificaciones con resultados positivos en lo económico, debido a su morfología aprovecharon de manera eficiente las particulares dimensiones de la subdivisión predial existente en el área central de la ciudad de Santiago. El "cité" al alinear viviendas en torno a un eje perpendicular a la calle consigue aprovechar completamente el terreno, creando a la vez un espacio común de acceso que cumple funciones de acceso, patio y jardín, entre los más significativos. Las Figuras 1 y 1a. ejemplifican, con una fotografía actual, un "cité" construido en la primera década del siglo XX en el área sur poniente del centro de la ciudad de Santiago; y la Figura 2 contiene el plano de dicho conjunto de viviendas.

Existe la hipótesis de que en su origen los "cité" en Chile, habrían estado dirigidos a niveles medios altos. El primer "cité" fue 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 Santiago.⁵⁸

El debate y la legislación internacional

El debate que se vivió en Chile respecto de la vivienda obrera, se venía desarrollando desde princi-

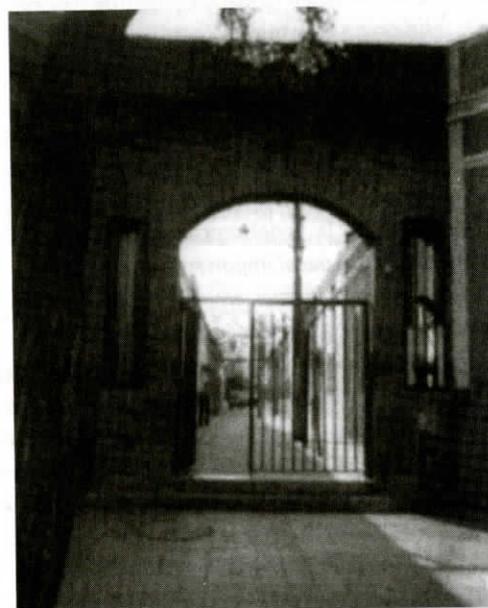


Figura 1 y 1a. Vistas actuales del "Cité" Pozo, construido a principios del siglo XX en Santiago de Chile.

57. Gross, Patricio y Acosta, Orlando (1992). "Santiago de Chile: Carácter patrimonial y rol funcional." En *Medio Ambiente y Urbanización*, No 38, p. 40.

58. Arteaga, Oscar. *Op. cit.*, en nota 56, p. 20.

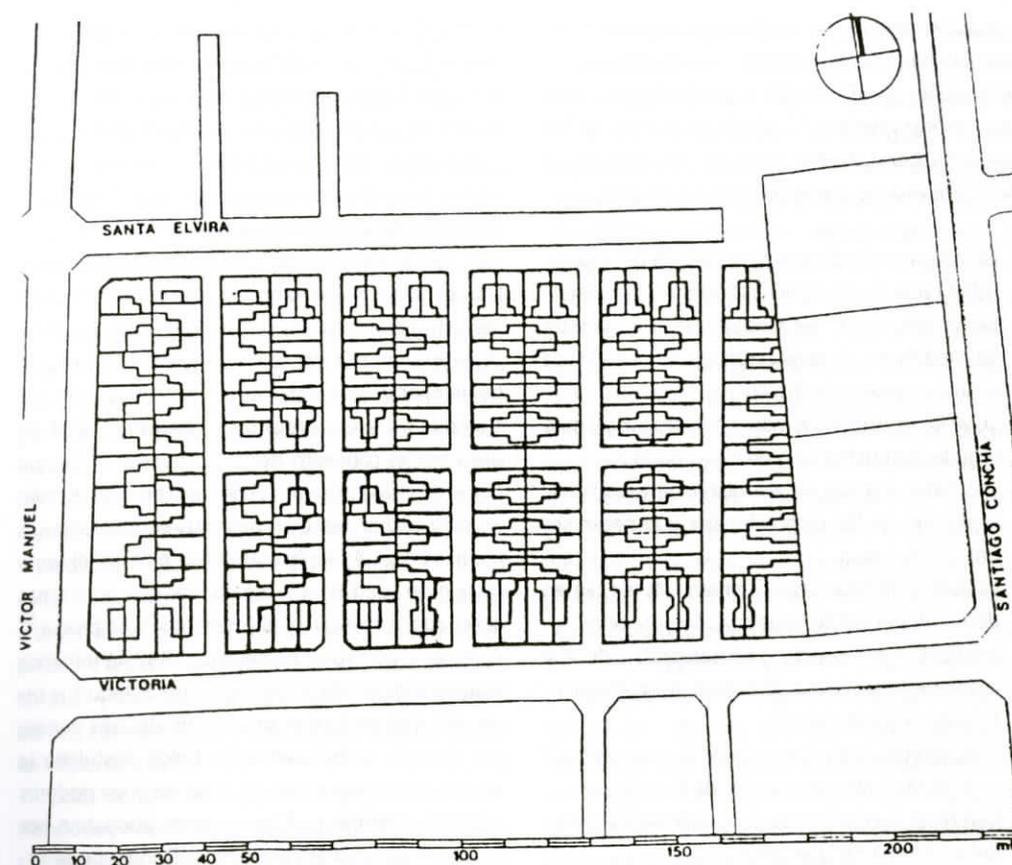


Figura 2. Plano del "Cité" Pozo, 1900. Fuente: Palmer, 1985.

pios del último tercio del siglo XIX en Europa. El tema de la vivienda obrera comenzó a ser discutido por parte de la élite burguesa progresista del viejo mundo en el contexto de la Exposición Universal de París del año 1867. Las sociedades de economía social que existían hacia esos años en distintos países de ese continente difundieron los valores de la casa unifamiliar, del sistema cooperativo y del derecho obrero a la propiedad de su vivienda como ele-

mentos que sustentarían la paz y armonía social.⁵⁹ Este es el antecedente que tienen los Congresos Internacionales de Casas Baratas, el primero se celebró en el año 1889 en la misma ciudad de París y tuvo como temas fundamentales: las habitaciones

59. Barreiro, Paloma. *Casas Baratas* (1991). *La vivienda social en Madrid 1900-1939*. Madrid. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, p. 30.

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

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

Estos puntos reflejan el pensamiento global que imperaba en la época. El Estado sólo tendría que intervenir en situaciones extremas y la responsabilidad debía recaer 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 constituían 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 guiarían en el futuro las actuaciones de los Estados en estas materias. Cuestiones como el grado de intervención del Estado, 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 de 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 en la palestra el tema de la propiedad en la clase obrera; qué era lo más adecuado: fomentar los alquileres o la casa propia.⁶⁰

En el congreso de Bruselas de 1897, la temática relativa al grado de intervención del Estado fue representativa de lo que se vivía en algunos países, por ejemplo la representación belga postulaba la acción concertada entre los privados y los poderes públicos, mientras que los franceses abogaban por una postura no intervencionista. Dentro de la acción de los ámbitos estatales estas instancias resaltaron el trabajo que se podía hacer 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".⁶¹ Por otra parte, en esa ocasión se debatió, además, respecto de la actuación de los particulares, llegán-

60. *Ibidem*.

61. Montaner, Enrique. *Op. cit.*, en nota 44, p. 21.

dose a la conclusión que había que favorecer 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 una postura técnica intervencionista a nivel municipal; se postula la necesidad de construir viviendas directamente desde estos niveles, para ser alquiladas a los obreros y a los propios funcionarios de los ayuntamientos; el fomento a dichas construcciones debía considerar una simplificación de la normativa de edificación, junto con una reducción del ancho de las calles y abaratamiento de sus costos. Además se planteó la necesidad de reducir las tarifas de agua, proteger las asociaciones de construcción de casas baratas y mejorar la accesibilidad de los nuevos barrios obreros, entre aquellos aspectos de singular importancia.⁶²

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 venían ya gestando procesos de intervención de los poderes públicos en la cuestión habitacional. El caso de Inglaterra muestra que desde 1851 se estaban dictando leyes específicas para abordar los regímenes de alquiler. El Londres victoriano acaparó en la época la atención de distintos especialistas y políticos británicos que veían con pavor como vivían las clases populares en dicha ciudad. En ese país, la

situación de vida de una sección no despreciable de los londinenses habían sido divulgadas 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 serían un ejemplo para otras naciones; en 1887 se realiza el primer estudio de estratificación social moderno de la clase pobre de Londres y quizás del mundo, a partir de la aplicación de una encuesta; la cual permitió jerarquizar a la población en distintos grupos diferenciados por parámetros socioeconómicos, con sus respectivas localizaciones en la ciudad. La evolución legal de aquella nación continuó a finales del siglo pasado y en 1890 se promueve otra ley de vivienda para trabajadores que añadió un hecho significativo para su época, era el referido a la adquisición de terrenos por parte de los poderes públicos, para construir casas separadas para los trabajadores, que podían tener una o varias viviendas; así mismo, en la evolución de esta normativa se comenzaron a introducir mayores atribuciones a los poderes locales, los que también podrían participar en la compra de tierras fuera de los límites de la ciudad para promover las habitaciones baratas.⁶³

Para el caso de España, las primeras actuaciones que intentan aproximarse al tema de la vivienda se remontan a la Real orden del 9 de septiembre de 1853, fecha similar a la prerrogativa inicial del ya descrito ejemplo de Inglaterra. El mencionado texto hacía referencia a las deficitarias condiciones de salubridad de las habitaciones de los sectores

62. Barreiro, Paloma. *Op. cit.*, en nota 59, p. 34.

63. Hall, Peter (1996). *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona. Ediciones del Serval, p. 28 y 39.

populares e intentaba dictar medidas relativas al precio de los alquileres de las viviendas de las "clases necesitadas".⁶⁴ Posterior a dicha disposición, sólo en 1884 la cuestión habitacional volverá a ser tratada, a través de una instrucción a las Comisiones Provinciales y locales encargadas de aplicar un formulario de información sobre el "Estado y necesidades de la clase obrera". En aquel cuestionario se solicita, en uno de sus acápites, determinar las condiciones higiénicas de las viviendas, la existencia de barrios obreros, si ellos están dentro o fuera de los límites urbanos y de la presencia de medios de comunicación y transporte, entre otros aspectos de interés. Además se preguntaba acerca de la existencia de corporaciones de ayuda y del papel de los empresarios en la promoción o subvención de viviendas. Hacia 1878 el Senado aprobó y remitió al Congreso un proyecto de ley sobre construcción de barriadas de obreros, proponiendo que el Estado 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".⁶⁵

Estas iniciativas intentaban aproximarse indirectamente a la problemática de las residencias para obreros, y fueron sentando las bases en sus discusiones de cómo debería actuarse 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 Sociales,⁶⁶ quien ya desde finales del siglo XIX tenía propuestas escritas en esta materia. 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 1911.⁶⁷

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 había realizado 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 élites chilenas que gobernaban el país hacia finales de la centuria del XIX y primeras décadas del siglo XX respecto de la intervención de Estado y del papel cada vez más activo que debían jugar los municipios, estuvo presente tanto en las débiles ordenanzas promulgadas como

to señala que "será de competencia del Instituto preparar la legislación de trabajo en su más amplio sentido, y para este fin tendrá libertad de iniciativa si bien sometiendo siempre sus propuestas a la aprobación del Gobierno" (*Ibidem.*, p. 53).

67. Tatjer, Mercedes (1998). "Los orígenes de la vivienda social en Barcelona: las cooperativas de vivienda en el primer tercio del siglo XX". En Capel, Horacio y Lindeau, Paul. *Barcelona-Montreal. Desarrollo urbano comparado*. Barcelona. Universidad de Barcelona, 1998, p. 417.

64. Villar, José Luis (1981). *La protección pública a la vivienda*. Madrid. Editorial Montecorvo, 1981, pp. 38-39.

65. *Ibidem.*, p. 51.

66. El Instituto de Reformas Sociales se crea a partir del Real decreto del 23 de abril de 1903; y constituyó un centro de estudio de los problemas sociales en España y fue en este organismo público donde se generaron numerosas iniciativas que intentaron aproximarse a la solución de los problemas sociales de las clases populares. El artículo 3 de su reglamen-

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 el 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, situación que se expresa en la constitución del Consejo Superior de Habitaciones Obreras como agencia pública encargada de materializar la aplicación de la Ley, cuyas atribuciones serán descritas para el caso chileno en uno de los puntos siguientes.

La discusión previa a la aprobación de la Ley de 1906

La acción que se venía desarrollando desde las asociaciones de beneficencia y el fomento a la construcción de casas higiénicas por parte de empresas particulares no había logrado incidir significativamente en la disminución de los déficits de viviendas para los sectores populares. Por otro lado, el movimiento social y sindical se hacía sentir cada vez más en la vida nacional, las huelgas y manifestaciones propiciadas por los nacientes partidos políticos de izquierda en Chile estaban poniendo en jaque al sistema de gobierno; hecho que era reconocido por una parte de los grupos de poder. Se puede acotar que entre 1902 y 1908, periodo caracterizado por un fuerte crecimiento sindical, hubo alrededor de 200 huelgas de las cuales cerca de la mitad tuvieron resultados favorables para las agrupaciones de trabajadores involucradas.⁶⁸

La discusión y debate de la problemática de la vivienda popular a nivel parlamentario en Chile se hizo más significativa hacia comienzos del siglo XX; el presidente de la República Germán Riesco formó una comisión para estudiar el problema de la habitación obrera. En 1903 se realizó el primer intento de aprobar una legislación de carácter global sobre vivienda obrera que había emanado de la mencionada comisión. El Congreso llegó a designar a un grupo de parlamentarios para que diera su visto bueno, hecho que aconteció, sin embargo, el proyecto no tuvo ambiente en la cámara y fracasó al igual que los intentos que la antecedieron.⁶⁹ Cuando este proyecto fue discutido en la Cámara de Diputados, Agustín Edwards apuntó lo siguiente en su defensa:

La estabilidad social depende de la sana, moral y legal constitución de la familia, base fundamental de toda sociedad, piedra angular en que descansa la paz social. El conventillo es el arma más tremenda que la sociedad esgrime contra su estabilidad, la familia no puede constituirse moralmente, no puede surgir sin que la clase obrera tenga habitaciones sanas e higiénicas. Si el interés privado puede hacerse oír en este recinto, permítaseme que diga que el interés privado de todos los capitalistas, de todos los dueños de la tierra en esta república está en que se atienda las verdaderas necesidades del obrero para que éste pueda conformarse con la suerte y la categoría que en el mundo le ha tocado, por ley natural.⁷⁰

El debate generado tenía prácticamente los mismos fundamentos de la discusión que se venía rea-

68. Collier, Simon y Sater, William (1998). *Historia de Chile, 1808-1994*. Madrid. Cambridge University Press, Sucursal España, p. 177.

69. Montaner, Enrique. *Op. cit.*, en nota 44, p. 44.

70. Agustín Edwards. "Boletín del Congreso", Diputados, 19 de junio de 1903. Citado en Illanes, María Angélica. *Op. cit.*, en nota 37, p. 109.

lizando desde finales del siglo XIX. Según lo señalado por este parlamentario, queda claro que se trataba de concertar decididamente la acción de los agentes privados, como si de ellos dependiera el éxito o fracaso de las iniciativas postuladas para intentar mitigar el déficit de viviendas higiénicas, las cuales garantizarían, en parte, la estabilidad social, cuya perdurabilidad estaría apoyada por el fomento del "ahorro obrero". Este hecho era también puesto de manifiesto por el mismo Agustín Edwards a la hora de defender el citado proyecto de 1903:

*La habitación obrera es también un estímulo poderoso al ahorro. En ella tiene que sentirse más feliz que en la taberna y todo aquel dinero que iba a enriquecer al comercio del alcohol, irá formando su pequeño capital. ¿Y acaso la formación del pequeño capital de cada obrero no es la mejor barrera que podamos oponer al socialismo y la anarquía?*⁷¹

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

*Esta ley contribuirá eficazmente a mejorar la condición social del pueblo, reformando sus costumbres, robusteciendo los lazos de familia y creando intereses vinculados al orden y a la paz pública.*⁷²

71. Agustín Edwards. "Boletín del Congreso", Diputados, 19 de junio de 1903. Citado en Espinoza, Vicente (1988) *Para una historia de los pobres en la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR, p. 36.

72. Mensaje del Gobierno al Congreso, Senadores, 27 de agosto de 1906 (*ibidem.*).

73. Salas, M. et al., (1905). "Chile. Proyecto de ley sobre habitaciones obreras". En *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, No. 14, pp. 302-308.

La "Ley 1838" de 1906 había sido presentada por la comisión de la Cámara de Diputados el 28 de julio de 1905, siendo aprobada finalmente el 18 de febrero de 1906. Es interesante apuntar que el texto íntegro del proyecto fue publicado en 1905 por el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* de España;⁷³ situación que muestra la proximidad y relación que tendría, en parte, el desarrollo de la legislación social que se comenzaba a gestar en Chile por esos años, que ocurría en Europa en similar periodo de tiempo.

Junto al proceso de aprobación de la Ley de 1906 —durante el gobierno del Presidente Germán Riesco—, se había llevado a cabo una política de "fomento del ahorro".⁷⁴ En 1901 sólo había en Chile una Caja de Ahorros, la que fue fundada en Santiago en 1884; hacia 1906 este número subía a once, habiéndose creado nuevas Cajas en: Valparaíso, Concepción, Iquique, Talca, Chillán, Valdivia, Antofagasta, La Serena, Curicó, Temuco y Punta Arenas. Lo anterior sería la base de la formación de un fondo social para la construcción habitacional; la que se vería respaldada por la presentación, en 1907, de un proyecto de ley para crear la Caja Nacional de Ahorros,⁷⁵ el que sería definitivamente aprobado en 1910. En su artículo primero esa normativa señalaba que "las Cajas de Ahorro existentes y las que en adelante se establezcan con subvenciones o patrocinio del Estado, formarán una sola institución denominada Caja

74. El "fomento del ahorro" constituyó uno de los objetivos del programa de Gobierno de Germán Riesco, que fue presidente de Chile entre 1901 y 1906.

75. El Boletín del Instituto de Reformas Sociales de Madrid publicó, en 1907, el texto del proyecto de ley de la creación de la Caja Nacional de Ahorros (Chile. Proyecto de ley creando una Caja Nacional de Ahorros. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, 1907, No. 40, pp. 388-390).

Nacional de Ahorros; y su administración superior estará a cargo del Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario".⁷⁶ En su último punto el decreto en cuestión apuntaba que "los imponentes de la Caja Nacional de Ahorros podrán gozar de los beneficios de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906". Lentamente se empezaba a configurar el nuevo marco legal y financiero que permitiría sustentar la acción del Estado en materia de vivienda social; el ahorro de los futuros arrendatarios adquirentes de las habitaciones obreras, sería un requisito fundamental para que ellos pudiesen acceder a esas residencias.

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

La ley de 1906 y el Consejo Superior de Habitaciones Obreras

La normativa de Habitaciones Obreras de 1906 intentó concentrar en su texto parte del debate que se había producido a nivel parlamentario desde principios de la década de 1890. Además en su redac-

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

ción se consideraron una serie de argumentos que habían sido incorporados por las primeras legislaciones europeas en la materia. El texto de la ley está compuesto por seis apartados con treinta y tres artículos. El primer capítulo se titula *De los Consejos de Habitaciones*, cuyas funciones serían:⁷⁷

- Favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas destinadas a la clase proletaria,⁷⁸ y su arrendamiento a los obreros, o su venta sea al contado, por mensualidades o por amortización acumulativa.
- Tomar las medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones que actualmente se destinan a este objeto.
- Fijar las condiciones que deben llenar las que se construyan en lo sucesivo para que sean acreedoras a los beneficios que otorga esta ley, y aprobar los planos y especificaciones que cumplan con los requisitos exigidos.
- Dirigir las habitaciones que ellos mismos construyan con los fondos que les hubieran sido donados o legados o destinados por el Estado con el indicado objeto.
- Fomentar la formación de sociedades encargadas de construir estas habitaciones.

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

de junio de 1913. Tomo IV. Santiago: Imprenta Barcelona, p.315.

77. República de Chile. *Ley 1838, de habitaciones para obreros*. Santiago: Ministerio del Interior, 20 de febrero de 1906, p. 1.

78. Es interesante hacer notar el temprano uso de este concepto de

1. Del Intendente de la Provincia, que lo presidirá.
2. De un miembro nombrado por la Municipalidad en la primera sesión ordinaria.
3. De dos nombrados por el Presidente de la República.
4. De uno nombrado por el Cabildo de la Iglesia Catedral.
5. De uno nombrado por el Consejo Superior de Higiene.
6. De uno nombrado por el Consejo de Obras Públicas.
7. De uno nombrado por la Junta de Beneficencia.
8. De dos presidentes de sociedades obreras del departamento que tengan personería jurídica, nombrados por el Presidente de la República.

Desde el punto de vista operativo, el Consejo tendría un Secretario y un Inspector de habitaciones para obreros, que debía ser ingeniero sanitario. Dichos funcionarios serían nombrados por el Presidente de la República a partir de una terna propuesta por el propio Consejo.

Las personas que debían integrar los Consejos Departamentales serían: el Gobernador, quien debía ocupar el cargo de Presidente; un miembro de la Municipalidad; el cura párroco; el ingeniero de provincia; el médico de la ciudad; el presidente de una de las sociedades obreras con personería jurídica; y dos vecinos nombrados por el Presidente de la República.

El segundo apartado de la Ley, llamado de las *Habitaciones insalubres e inhabitables*, define los preceptos higiénicos sobre los cuales los Consejos

debían desarrollar su acción. El artículo octavo señala lo que sigue:

Serán declaradas insalubres o inhabitables las casas destinadas a darse en arrendamiento cuyas habitaciones no reúnan las condiciones que exija la vida bajo el punto de vista de la distribución de las piezas, su nivel con relación a los patios y calles, el cubo de aire, la luz, la ventilación y demás preceptos de la higiene.

Sobre este particular el presidente de la República dictará ordenanzas a propuesta del Consejo Superior de Habitaciones y con audiencia del Consejo Superior de Higiene.

Este punto de la normativa de Habitaciones Obreras chilena tuvo un largo debate en el parlamento, sobre todo en lo que se refiere al hecho de que la acción higienizadora de los Consejos sólo consideraría las "casas destinadas a darse en arrendamiento", sin considerar aquellas viviendas que eran habitadas por sus propietarios y que también podían adolecer de las condiciones mínimas de salubridad. Lo anterior era una muestra más de la mentalidad imperante en esos años; el debate político demostraba lo expuesto con la siguiente afirmación que se dio en la cámara de diputados: "yo soy dueño de hacer de mi persona lo que quiera, siempre que ello no cause daño a extraños, si yo quiero ocupar una propiedad (declarada insalubre) nadie puede impedírmelo. Ir más allá es vulnerar el derecho de propiedad".⁷⁹

Dentro del segundo apartado de la normativa también se hace alusión a las reparaciones y los

la presión de las organizaciones obreras y de los movimientos sobre los poderes públicos, por lo que la introducción de ese tipo de términos puede haber sido parte de la estrategia política de la ley.

79. Espinoza, Vicente. *Op. cit.*, en nota 71, p. 42.

pasos judiciales que se deberían dar para llevar a cabo el mejoramiento o demolición de las habitaciones declaradas *insalubres e inhabitables*. Respecto de las primeras se señala que si el Consejo declarase una vivienda en esa categoría "comunicará el hecho al propietario, indicándole por escrito los defectos de que adolece y las reparaciones que deben hacerse, con inclusión de un presupuesto aproximado de ellas". Por otra parte se agrega, que si una vivienda fuese calificada como *inhabitable* por vetustez debido a la "existencia en ella de una infección permanente, capaz de dañar a sus propios moradores o a los de las casas vecinas, u otra causa que impida la reparación en términos convenientes para la salud, se pasará la misma comunicación que en el caso anterior, con expresión de la causa que le da este carácter. Se establecerá el plazo dentro del cual debe procederse a la reparación o demolición en los casos en que se trate de habitaciones que tengan focos permanentes de infección capaces de dañar a las casas vecinas".⁸⁰

Respecto del papel que deben cumplir los municipios en la provisión de determinados servicios y equipamientos urbanos, se señala que "la respectiva Municipalidad hará y arreglará por su sola cuenta el pavimento de la calle con piedra de río a lo menos y las aceras con asfalto, e instalará el servicio de alumbrado, sosteniendo un farol cada cincuenta metros". Se determina en el texto original, además, que a las poblaciones o conjuntos de viviendas que ocupasen veinte o más manzanas "se les instalará por cuenta fiscal el alcantarillado en las calles, se prolongará el servicio de agua potable, y se destinará a plaza o jardín público de cada veinte

manzanas, una, que será comprada por el Fisco con este objeto, y se instalará una escuela pública gratuita a lo menos". Así mismo la Ley le otorga a los municipios la autorización para construir, en sus respectivos territorios, habitaciones higiénicas y baratas, para ser dadas en arriendo a la clase proletaria con o sin promesa de venta.

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

En el cuarto capítulo de la Ley de 1906, llamado *de las condiciones para las sociedades y empresas*, destaca el papel que deben cumplir los agentes privados en la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, definiendo los mecanismos para promover su participación, vía rebajas en impuestos y tasas de créditos especiales. Las sociedades y empresas que podrían acogerse a los beneficios definidos en la Ley eran las que siguen:

1. Las sociedades que tengan por objeto construir habitaciones higiénicas y baratas, para venderlas por los arrendatarios a plazos que no bajen de veinte años, pagándose el precio con amortizaciones incluidas en el canon de arrendamiento.
2. Las asociaciones cooperativas de obreros que construyan habitaciones para venderlas a sus miembros.
3. Los dueños de fábricas que construyan habitaciones para arrendarlas a sus operarios con canon decreciente o para venderlas a los mismos en la forma señalada en el primer punto.
4. Las sociedades anónimas y las personas jurídicas

"clase proletaria" que fue utilizado por la ley de 1906; situación que muestra la influencia de las distintas corrientes de pensamiento político social que imperaban en Europa en las primeras décadas del siglo XX. Además, se debe considerar que la citada ley pretendió, asimismo, bajar

80. República de Chile. *Ley 1838, de habitaciones para obreros. Op. cit.*, en nota 77, p. 4.

de cualquier naturaleza que inviertan la totalidad o una parte de su fondo de reserva en construir habitaciones que reúnan las condiciones señaladas en la Ley.

Una de las franquicias de la ley a dichas sociedades o empresas apunta que ellas "quedarán exentas de todo impuesto fiscal o municipal. El Presidente de la República podría conceder, además, una garantía del Estado hasta el 6% anual y por un término que no excediera de veinte años sobre los capitales que invirtieran las mencionadas sociedades, siempre que no bajarán de quinientos mil pesos". Paralelamente se establece que el Presidente y las distintas Municipalidades pueden autorizar la venta de terrenos fiscales que el Estado y los ayuntamientos tengan en la periferia de las ciudades a dichas empresas y sociedades, "por lotes que no excedan de una hectárea y con la condición de ser convertidas dentro de un año en habitaciones baratas para obreros".⁸¹

El quinto apartado de la normativa de 1906, titulado *protección al hogar obrero*, hace mención a las prerrogativas que definirían las condiciones para que las familias de los beneficiarios de las viviendas construidas por la Ley, pudiesen seguir gozando del inmueble en caso de fallecimiento de quien contrataba la cesión de la residencia. Se pretendía con estas disposiciones asegurar dentro de determinados límites, especialmente jurídicos, la indivisión y adjudicación de las herencias de los inmuebles amparados por la Ley. Debemos añadir que se pretendía asegurar la inembargabilidad de la habitación durante el período que durara la indivisión, la que cesaría "una vez que llegue a la mayor edad el menor de los herederos cuando dejen de habitar el inmueble los herederos o el adjudicatario".⁸²

81. *Ibidem*.82. *Ibidem*.

Las garantías especificadas por esta sección de la Ley eran relativas, dado que en ella se afirma, en su último artículo, que "en los contratos de venta a plazo o de arrendamiento con promesa de venta, se tendrá por no escrita la cláusula de que el comprador pierda el todo o parte de la suma dada a cuenta del precio si no pagare las cuotas restantes". El cumplimiento en los compromisos contraídos por el arrendatario adquirente, era una condición fundamental para obtener las franquicias de la Ley, situación que podría cumplirse si los obreros o beneficiarios de las viviendas contaban con un ingreso estable.

El último título de la Ley denominado *de las habitaciones para los obreros del Estado*, tiene como objetivo promover la construcción de viviendas para cierta categoría de funcionarios públicos, que serían aquellos "obreros y empleados inferiores de las administraciones industriales del Estado".⁸³ Será "el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de Estado, quien fijará las ciudades en que deben llevarse a cabo estas construcciones y la proporción que a cada una de ellas corresponda".⁸⁴ Dichas habitaciones tenían una franquicia extra, que era aquella que señalaba que a todo obrero que hubiera ocupado tres años una misma habitación y tuviera el mismo tiempo de servicios, se le rebajaría el canon en una treintava parte por cada año más que sirviera y ocupara la habitación. Se establecía una conveniencia mutua entre las partes, el Estado aseguraba a algunos de sus funcionarios viviendas a bajo precio y los trabajadores sentían el compromiso de cumplir con sus labores y con la

83. *Ibidem*.84. *Ibidem*.

Cuadro 1. Demolición de conventillos por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1906-1924

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

(*) Detalla el número de habitaciones totales involucradas en los conventillos demolidos. Fuente: Córdova, 1926.

responsabilidad de cancelar a tiempo sus alquileres, además de tratar de perdurar en sus funciones el mayor tiempo posible.⁸⁵

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

En los aproximadamente diecinueve años de jurisdicción de la Ley de Habitaciones Obreras, resalta a primera vista el significativo empuje que se le dio a aquellos aspectos vinculados a la labor higiénica que tuvieron los Consejos Habitacionales. En efecto, un informe efectuado por el gobierno chileno en 1926 a través del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, para ser enviado a la Oficina Internacional de Trabajo, permite conocer la acción higienizadora que cumplieron los mencionados entes públicos entre los años 1906 y 1924.⁸⁶ Dicho informe permite seguir la evolución —en el periodo

aludido— de la demolición de "conventillos" en la ciudad de Santiago, llegándose a demoler 1.626 unidades con cerca de 16.713 piezas, que afectaron a un total de 46.794 personas (véase Cuadro 1).

Uno de los objetivos primarios que se planteó el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, con sede en Santiago, fue la realización de un catastro, a partir del cual se declararían las habitaciones encuestadas como insalubres o inhabitables, según los preceptos que había determinado para ello la Ley de 1906. Para el periodo en cuestión, se declararon en dicha ciudad 2.216 propiedades como inhabitables y 1.720 como insalubres (véase Cuadro 2). Las pri-

85. Montaner, Enrique. *Op. cit.*, en nota 44, p. 55.86. Córdova, Lucio (1926). *El problema de la Habitación Barata en Chile*. Estudio enviado a la Oficina Internacional del Trabajo. Santiago: Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo.

Cuadro 2. **Habitaciones o viviendas declaradas insalubres e inhabitables por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1906-1924**

Años	Inhabitables	%	Insalubres	%
1906	19	0,86	3	0,17
1907	8	0,36	0	0,00
1908	35	1,58	6	0,35
1909	0	0,00	0	0,00
1910	78	3,52	3	0,17
1911	257	11,60	48	2,79
1912	276	12,45	60	3,49
1913	186	8,39	29	1,69
1914	55	2,48	45	2,62
1915	94	4,24	60	3,49
1916	84	3,79	128	7,44
1917	173	7,81	137	7,97
1918	135	6,09	152	8,84
1919	207	9,34	291	16,92
1920	134	6,05	133	7,73
1921	115	5,19	136	7,91
1922	132	5,96	209	12,15
1923	95	4,29	126	7,33
1924	133	6,00	154	8,95
Totales	2216	100,00	1720	100,00

Fuente: Cordova, 1926.

meras eran las que presentaban las peores condiciones para seguir siendo habitadas y la mayor probabilidad de ser demolidas; según la ley debido 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 existían en esa ciudad en las primeras décadas del siglo XX.

La realización de las labores vinculadas a la higiene y la puesta en marcha del catastro de las habitaciones "malsanas" por parte de los Consejos de

Habitaciones Obreras tuvo dificultades en sus comienzos, debido, principalmente, a la falta de personal técnico. Como se ha señalado anteriormente, el Consejo Superior de Habitaciones Obreras para cumplir sus funciones contaría con una plantilla compuesta de dos personas, una sería el secretario y otra un inspector de habitaciones. Con dicho personal difícilmente se podría hacer frente a las ingentes tareas que demandaba cumplir con las funciones impuestas por la ley, 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*⁸⁷ 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 insalu-

87. La Oficina del Trabajo de Chile data del decreto de fecha 5 de abril de 1907, por el cual se comisionó al Inspector de la Sección Estadística del Ministerio de Industria, don Simón B. Rodríguez, para que hiciera la estadística del trabajo en todo el país. El citado Inspector tenía dentro de sus funciones: ordenar y difundir los datos en informaciones referentes al trabajo industrial; investigar el número y clase de empleados en la industria; conocer los salarios que se pagan a los trabajadores por día y hora; recoger las informaciones referentes a los accidentes del trabajo; estudiar la duración de la jornada de trabajo y sus condiciones generales; conocer los precios de las habitaciones de obreros; y emprender cualquiera otra investigación que crea conveniente encomendarle el Gobierno sobre la materia (*Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1923, No. 20, año XIII, p. 89).

*bres 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.*⁸⁸

Existen antecedentes que señalan que hacia 1912 las tareas de inspección del mencionado organismo se habían intensificado, señalándose en un artículo de la prensa que "tan pronto como el Consejo dio comienzo a su labor pudo imponerse que casi la totalidad de los conventillos de Santiago, contravenían más o menos abiertamente las disposiciones de la ordenanza no 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".⁸⁹ 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" con base en parámetros de higiene; situación que tendría en el período de aplicación de la Ley de 1906 efectos sobre el mercado de alquileres, debido a que la edificación de nuevas residencias fue el punto débil de la citada normativa, lo que causaría una disminución de la oferta y la respectiva subida de las tarifas de arriendo. Lo anterior, además provocó, en la mayoría de los casos, una fuerte oposición de los propietarios de los "conventillos" declarados en esa

categoría, quienes abogarían 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 señalaban 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 se hizo necesario intervenir decididamente en las deficitarias condiciones de la vivienda popular, como un medio para elevar las condiciones de vida de la población pobre; acciones que permitirían, según el discurso de la época, la protección de la moral y las virtudes del pueblo.⁹⁰

Las áreas de "conventillos" se ubicaban principalmente en la periferia norte, y en menor medida hacia el límite sur y poniente de la ciudad de Santiago. La Figura 3 da una idea de los "conventillos" ubicados, principalmente, hacia el norte del río Mapocho, entre los años 1900 y 1923; en donde se encontraban una parte considerable de los 1,574 ya mencionados. En esa sección de la ciudad se habían realizado desde el siglo XIX numerosas parcelaciones que hacían los propietarios del suelo para

88. Señor Manuel Gallardo González, en sesión del 29 de noviembre de 1910. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911, No. 3, año I, p. 85.

89. Esta constatación fue escrita el 1º de enero de 1912 en el diario *El*

Mercurio (citado en Torres, María Angélica. *Op. cit.*, en nota 12, p. 75).

90. Discurso pronunciado por el Vicepresidente de la H. Cámara de Diputados. *Op. cit.*, en nota 88, p. 85.

Figura 3. Localización de "conventillos" en la ciudad de Santiago, 1900-1923



SIMBOLOGIA
 CONVENTILLO
 MAS DE 12 CONVENTILLOS
 EN UNA CUADRA

0 250 500



PLANO BASE STGO. 1926

Fuente: Gross, 1985.

Cuadro 3. Reparación de conventillos por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1906-1924

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

Fuente: Cordova, 1926.

llevar a cabo el "arrendamiento a piso",⁹¹ que representaba el alquiler que efectuaban personas de escasos recursos de una porción de suelo en la cual posteriormente levantaban lentamente una "mejora", que les serviría de habitación. En la primera década del siglo XX, en ese lugar de Santiago, los mismos propietarios que realizaban dichas subdivisiones del suelo, vieron en el negocio de la construcción y arriendo de "conventillos" mayores expectativas de renta, por lo cual ese tipo de edificaciones proliferaron de forma significativa.

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 periodo comprendido entre 1906 y 1924, dicha labor llegó a la edificación de 193 "cités" que involucraban 4,128 casas, con cerca de diez mil piezas o habitaciones (véase Cuadro 3 y 4). Con base en estos antecedentes y a

los expuestos en el Cuadro 1, podemos afirmar que las demoliciones superaron a las nuevas edificaciones, con lo que se generaron efectos que incidirían en el ámbito social y espacial. Alrededor de 5,369 cuartos o piezas no serían repuestos, con lo que cerca de veinte mil personas se vieron obligadas a abandonar los "conventillos" declarados "inhabitables", ello llevaría a aumentar la densidad en los que quedarían en pie y, por otro lado, los propios afectados buscarían otras alternativas, como el "arrendamiento a piso" en la periferia de la ciudad. Además, se realizarían cada vez más ocupaciones ilegales de terrenos, que comenzaron a

⁹¹ Este proceso se daría en Chile prácticamente desde la época colonial y ha sido bastante estudiado por el historiador Armando de Ramón. Una obra de carácter general respecto de la historia de la ciudad de Santiago en la cual se hacen referencias a ese fenómeno es: De Ramón, Armando. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid: Mapfre, 1992.

Cuadro 4. **Viviendas y "cités" declaradas higiénicas por el Consejo de Habitación de Santiago, 1906-1924**

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

(*) Cada «cité» agrupa un conjunto de viviendas.
Fuente: Córdova, 1926.

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 tendientes 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. Este proyecto fue decretado por la Ley 1969 del 16 de julio de 1907; siendo publicada en su integridad en el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* de España,⁹² al igual que lo acontecido con el proyecto de la Ley de 1906 citado

92. "Chile. Proyecto de ley sobre construcción de habitaciones obreras". En *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, 1907, No. 41, año IV, pp. 504-505.
93. "Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración de la Población Huemul por la Caja de Crédito Hipotecario, Señor Luis Barros Borgoño". En *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911, No. 3, año I, pp. 117-130.

anteriormente, lo que muestra la atención con que se seguía en España las medidas que se adoptaban en Chile y las relaciones que habían entre el citado Instituto y las respectivas autoridades chilenas del Ministerio del Interior encargadas de los asuntos sociales.

Esta acción fue una de las primeras que realizó 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 y, además, permitió definir las modalidades de acceso a las casas generadas bajo esta forma.

Características generales y agentes involucrados en los primeros conjuntos residenciales edificados bajo el periodo de vigencia de la ley de 1906

Dentro de las edificaciones levantadas, tanto por la acción directa como por medio de las franquicias otorgadas por la Ley de 1906, tenemos algunos ejemplos de las obras que se efectuaron en la ciudad de Santiago. La primera de las poblaciones que se acogieron a los beneficios ya mencionados fue el conjunto residencial "Huemul", construida por la Caja de Crédito Hipotecario en 1911. 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.*⁹³

Lo anterior da una idea de cómo se irían localizando los nuevos conjuntos habitacionales para obreros en la ciudad de Santiago. La periferia sería para los promotores inmobiliarios vinculados a las operaciones de viviendas para obreros y para el Estado, el sitio más buscado para materializar las edificaciones baratas; ello principalmente estaría motivado por los bajos costos del suelo asociados a esos lugares.

Otra de las cuestiones de interés que se definen en el citado discurso, está referida a la forma de acceder a las viviendas construidas por la Caja Crédito Hipotecario y que serían válidas para el conjunto de las habitaciones para obreros que edificaban por esos años; al respecto se apuntaba que:

Para poder comprar una propiedad en cualquiera de las poblaciones que forma la Caja de Crédito Hipotecario, será preciso ser imponente de la Caja de Ahorros y tener en depósito una cantidad de dinero que guarde relación con la parte del precio que debe pagarse al contado.

*Esta exigencia corresponde a la naturaleza misma de la operación, desde que se trata de dar aplicación a los fondos de las instituciones de ahorro y, por lo tanto, la inversión solo puede hacerse por cuenta de los imponentes y a la medida y la forma que lo vayan estableciendo.*⁹⁴

Así mismo se establecía como prerrequisito que el imponente tuviese constituida regularmente una familia y se comprometiese a ocupar con ella la casa que adquiriría, estando prohibido darla en arrendamiento. Para llevar a cabo una venta se proponían una serie de condiciones que serían tomadas en cuenta a la hora de finiquitar el contrato: el tiempo que el interesado tuviese de imponente en la Caja de Ahorros; el monto acumulado por los depósitos y la asiduidad con que se hubieran producido; el número de hijos.

No se permitiría en ninguna propiedad el expendio de licores, ni el establecimiento de cantinas, casas de diversión, casas de huéspedes, ni casas de préstamos; los propietarios se obligaban a someterse a las disposiciones de orden y de higiene que adoptara la administración; y se procuraría fomentar en las poblaciones el establecimiento de almacenes de consumo por el sistema cooperativo.

El citado conjunto residencial Huemul fue un verdadero ejemplo de las promociones que impulsaba por esos años la Caja de Crédito Hipotecario, destinadas a la población obrera con capacidad de ahorro. Su diseño corrió por cuenta del arquitecto Ricardo Larraín Bravo, profesional que había presentado interés en lo referente a la vivienda obrera, hecho que lo llevaría a publicar en el año 1911, una obra titulada *Apuntes sobre las casas para obreros en Europa y América*; además dos años antes, en 1909, 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.⁹⁵ 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 hacia la calle".⁹⁶

94. *Ibidem.*, p. 124.

95. Prieto, Carlos (1911). "Situación y descripción de la Población Huemul." En *Boletín de la Oficina del Trabajo*, No. 3, año I, p. 131.

96. San Martín, Eduardo (1992). *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*. Santiago: Andrés Bello, p. 32.



Figura 4. Vista actual de la Población "Huemul".

La Figura 4 muestra dos vistas en la actualidad de algunas viviendas de la citada agrupación "Huemul", paralelamente la Figura 5 expone el plano de ese conjunto habitacional, donde se detallan a la vez la amplia cantidad de equipamientos con que ella fue diseñada.

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, llegando a la cifra de 396 casas, de las 4,128 que se levantaron por iniciativa particular durante la vigencia de la Ley de 1906. Desde una perspectiva global, 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, sino que también impulsó proyectos de relativa magnitud para los grupos sociales medios. A principios de la década de 1910, la citada entidad bancaria había emprendido la realización de obras en diversos sectores de la ciudad de Santiago, que sumaban sin considerar la ya des-

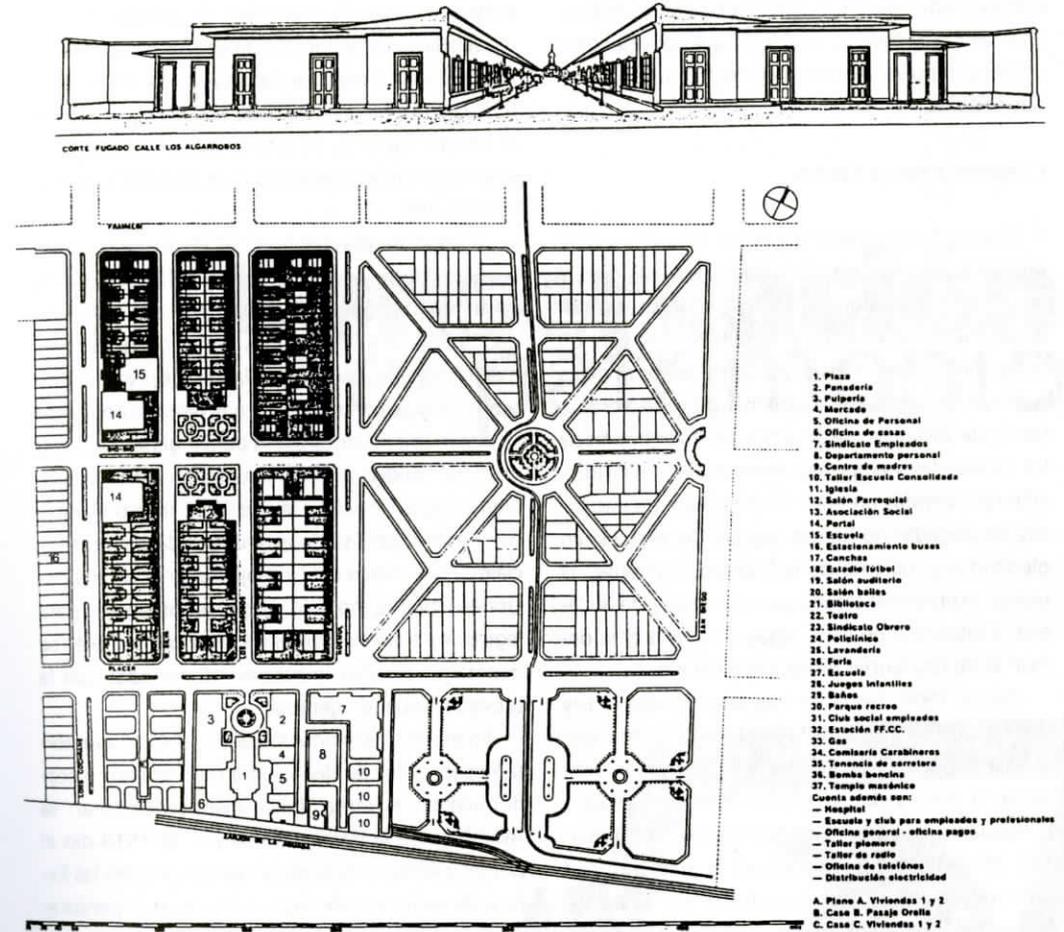


crita Población Huemul, 54,636 m². Se apuntaba desde dicha institución que "la edificación de estos grandes solares habrán de hacerse en forma ordenada y metódica, por secciones, y de modo que la conclusión y enajenación de las primeras secciones sea condición necesaria para continuar la edificación de las siguientes. La oficina técnica tiene concluido los planos de distribución de cada una de las poblaciones, y se hallan fijado 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".⁹⁷

La Ley de Habitaciones Obreras de 1906, marcó el inicio de la acción del Estado chileno en cuanto a la vivienda social, y sentó las bases para las futuras acciones que se desarrollarían en esta materia. El balance positivo que tuvo la acción higienizadora de los Consejos de habitaciones para Obreros hacia la demolición de los "conventillos", y negativo

97. Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración de la Población Huemul por la Caja de Crédito Hipotecario, Señor Luis Barros Borgoño. *Op. cit.*, en nota 93, p. 122.

Figura 5. Plano de la Población "Huemul".



Fuente: Palmer, 1985.

en torno a la construcción de nuevas viviendas, repercutirían significativamente en el precio de los alquileres. Ello llevaría a profundizar el conflicto entre propietarios y arrendatarios, ante lo cual el Estado intentará legislar para regular dichas relaciones y además promulgaría una nueva legislación de casas baratas en 1925, que tendrá como objetivo impulsar la construcción de nuevas viviendas sociales.

Consideraciones finales

El Estado chileno desde finales del siglo XIX realizó 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 periodo 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 sería capaz de satisfacer la demanda de residencias higiénicas y baratas.

Desde 1906, fecha en que se promulga la Ley de Habitaciones Obreras hasta 1924 se construyeron tanto por acción directa del Estado como indirecta, a través del incentivo a las sociedades particulares, cerca de cuatro mil quinientas viviendas; cifra exigua si consideramos la gran cantidad de habitaciones que se demolieron por la acción higienizadora de los Consejos Habitacionales creados por la Ley de 1906.

Si insertamos lo anterior en un contexto más amplio, se puede inferir que la labor constructiva era insignificante si se comparaba con algunas cifras de

viviendas faltantes que se comenzaban a generar en algunas instancias técnicas y académicas hacia la mitad de la década de 1920, en donde se señalaba que el déficit habitacional llegaba a las 150,000 viviendas. El crecimiento demográfico había sobrepasado con creces la capacidad de generar nuevas residencias para las familias de las clases más necesitadas, sólo la ciudad de Santiago pasa en 1920 de 507,296 habitantes a cerca de 700,000 en 1930. En el ámbito nacional, en similar lapso de tiempo, la población había aumentado de 3,753,799 personas a 4,287,445.

A pesar de que las políticas de vivienda en las primeras décadas del siglo XX no fueron lo suficientemente capaces de solucionar en su integridad la carencia de viviendas de las clases sociales más pobres del país, desde la perspectiva del presente trabajo, creemos que en el periodo analizado se dieron importantes pasos para ir generando una institucionalidad pública y social en torno al problema habitacional. La ley de 1906 marcó el inicio de la acción del Estado en materia de políticas sociales. En el marco del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, no sólo surgieron proyectos para legislar en torno a la vivienda, sino que también se generaron algunas iniciativas relacionadas con la previsión social en general.

En esa misma institución se dio el inicio a importantes jornadas de discusión a nivel político y académico en el tema de la vivienda popular; la Asamblea de la Habitación Barata de 1919 dio el primer paso en este sentido, luego vendrían las Exposiciones de la Vivienda Económica que perdurarían hasta la década de 1950. En esos congresos se debatieron una parte considerable de las ideas que se considerarían en algunos proyectos de leyes de vivienda social, que luego se aprobarían en el parlamento chileno.