



UNIVERSIDAD  
DE CHILE

UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DERECHO PÚBLICO

## **LOS NIVELES DE INTERVENCIÓN PÚBLICA**

**EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA ENTRE 1906 Y 1936**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**Cristian Esteban Serey Gaggero**

**PROFESOR GUÍA:**

Luis Cordero Vega

SANTIAGO

**2017**

*Para Roberto y Julio.*

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN. LA POLÍTICA HABITACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: PROPUESTAS PARA UN ANÁLISIS SISTEMÁTICO.....</b>	<b>2</b>
EL PROBLEMA HABITACIONAL COMO PROBLEMA PÚBLICO DE CARÁCTER COMPLEJO .....	2
LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA HABITACIONAL.....	5
EL PERÍODO DE 1906 A 1936. ELEMENTOS PARA UNA MATRIZ DE ANÁLISIS .....	9
<b>CAPÍTULO I. LOS NIVELES DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA LEY DE HABITACIONES OBRERAS .....</b>	<b>12</b>
1.1. EL PROBLEMA HABITACIONAL: EL PROBLEMA PÚBLICO BAJO EL IDEARIO HIGIENISTA .....	12
1.2. LOS PROGRAMAS HABITACIONALES BAJO LA LEY DE HABITACIONES OBRERAS .....	16
1.2.1. El sistema de financiamiento.....	22
1.2.1.1. Fondos públicos aportados por la Caja de Crédito Hipotecario y los municipios para la construcción de nuevas habitaciones obreras.....	23
1.2.1.2. Fondos públicos aportados por el Fisco y los municipios para la ejecución de obras de urbanización y equipamiento comunitario .....	29
1.2.1.3. Fondos públicos aportados por el Fisco para la construcción de viviendas obreras para empleados de las administraciones industriales del Estado.....	32
1.2.1.4. Fondos privados aportados por sociedades de derecho privado destinados a la construcción de nuevas habitaciones obreras.....	33
1.2.1.5. Fondos privados provenientes de donaciones y asignaciones que se dejaren con el fin de ejecutar la construcción de habitaciones obreras.....	35
1.2.2. El sistema de diseño y ejecución de obras.....	38
1.2.2.1. Sistema de diseño y construcción directa.....	38
1.2.2.2. Sistema de diseño y construcción indirecta .....	40
1.2.3. El sistema de fiscalización y la realización de labores de reparación o demolición del Consejo de Habitaciones Obreras.....	42
<b>CAPÍTULO II. LA REDEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO. CAMBIOS EN LA NORMATIVA. ....</b>	<b>46</b>
2.1. LA ADAPTACIÓN NORMATIVA AL CAMBIO. LA REDEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO Y LOS NUEVOS ROLES DE LA ADMINISTRACIÓN.....	48

2.2. EL DECRETO LEY 261 DE 1925. LA LEY DE LA VIVIENDA .....	52
2.3. EL DECRETO LEY 308 DE 1925. LA LEY DE HABITACIONES BARATAS .....	55

**CAPÍTULO III. LOS NIVELES DE INTERVENCIÓN PÚBLICA BAJO EL DECRETO CON FUERZA DE LEY N°**

**33 DE 1931..... 64**

3.1. EL DFL 33 O LEY DE FOMENTO A LA HABITACIÓN OBRERA. CONSIDERACIONES GENERALES .....	66
---	----

3.2. LA JUNTA CENTRAL DE LA HABITACIÓN POPULAR (JCHP) .....	67
---	----

3.3. ANÁLISIS DEL PROGRAMA HABITACIONAL DE FOMENTO A LA HABITACIÓN OBRERA. ....	68
---	----

3.3.1. El sistema de financiamiento.....	68
--	----

3.3.2. El sistema de diseño y ejecución de obras.....	75
---	----

3.3.3. El sistema de fiscalización .....	79
--	----

**CONCLUSIONES ..... 82**

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 91**

## RESUMEN

La política pública es un espacio complejo donde interactúan distintas visiones y disciplinas sobre un problema al que se intenta dar una respuesta. Sin embargo, en el caso de la política habitacional el asunto reviste un carácter aún más complejo, pues se estructura sobre la base del 'problema urbano', que se gesta en la interacción entre dos elementos muy difíciles de abordar: por una parte, los procesos sociales que tienen vida en la ciudad y, por otra, la configuración espacial de la misma.

Dado lo anterior, retornar al momento en que este problema motivó la promulgación de la primera legislación de carácter nacional (Ley de Habitaciones Obreras, en 1906) es un ejercicio necesario para revisar cuál ha sido el conflicto urbano que ha motivado la construcción y constante redefinición de esta política a lo largo de un siglo de existencia.

Sin embargo, desde el Derecho Administrativo, retornar es un ejercicio que reclama al mismo tiempo dotar el análisis con las herramientas que permitan evidenciar, con toda la transparencia que sea posible, el vínculo entre el problema público y la política pública que se ha construido. Para esto, la revisión crítica desde una adecuada descripción del problema urbano, el sistema de financiamiento y el marco institucional que se estructuró a partir de 1906, pareciera ser la matriz más adecuada para mostrar que la política habitacional chilena se estructuró normativamente sobre un criterio económico que persiguió segregar espacialmente a los sectores populares de la población, construyendo habitacional en las afueras del centro urbano.

A partir de esta matriz y las conclusiones que ha arrojado la presente investigación, la historización de la política habitacional se propone desde una nueva periodificación, basada en la evolución que el 'problema' urbano ha ido sufriendo a lo largo del siglo XX y no, como se ha hecho hasta ahora, a partir de una recopilación de antecedentes normativos más o menos ordenados de forma cronológica.

## **INTRODUCCIÓN. La política habitacional como política pública: propuestas para un análisis sistemático.**

### **El problema habitacional como problema público de carácter complejo**

Tradicionalmente el problema habitacional en Chile ha sido comprendido como un conflicto caracterizado por el déficit en el número de viviendas disponibles para los sectores populares. Esta concepción ha predominado gracias a la creación y fomento de un auténtico mercado habitacional en materia de viviendas sociales, el que ha operado mediante el sistema de endeudamiento de los beneficiarios (principalmente mediante créditos hipotecarios en durante el siglo XX) y por la vía de la compra y venta al mejor postor del suelo disponible para la edificación.

Este mercado, así como también aquel que se desarrolla en torno al suelo disponible para su construcción, ha impedido la consideración de otras variables propias del problema habitacional y que están directamente vinculadas a problemas urbanísticos, tales como el transporte, el acceso a la salud, educación, seguridad, medioambiente libre de contaminación y, en general, todo aquello que pueda ser considerado dentro de la forma de vida y habitabilidad de las y los ciudadanos. En este sentido, se han creado barrios sumamente segregados en las zonas periféricas de la ciudad, con serios problemas de planificación, que han terminado por impedir el acceso de cada persona a los beneficios (reales o prometidos) de la urbe.

Además de lo anterior, ha terminado por prescindir de la planificación urbana como elemento ordenador de las relaciones humanas que se desenvuelven en el marco de la ciudad, olvidando –además– que el mismo problema se presenta con similar o mayor fuerza en las zonas rurales ubicadas en la geografía que prescinde de grandes edificios y pavimentos. En definitiva, el problema habitacional ha sido escindido, a lo largo de todo el siglo XX y lo que va del XXI, de toda variable urbana, como también de los procesos sociales en los cuales la demanda por una vivienda digna se ha desplegado con toda su intensidad.

En este contexto, la sistematización de las normas que hoy regulan los niveles de intervención con que el Estado ha de hacerse cargo de esta problemática no puede ser realizada solamente por referencia al déficit numérico entre la oferta y la demanda de viviendas para los sectores populares, pues ello constituye solamente una descripción de uno de los problemas relacionados con la habitabilidad de la ciudad. Por el contrario, frente a esta simplificación del problema, la posibilidad de sistematizar verdaderamente la política

habitacional exige, al mismo tiempo y de forma inseparable, la necesidad de levantar una nueva mirada del *problema habitacional* incorporando todas las variables que forman parte de este. Es solo bajo esta comprensión que el análisis de los niveles de intervención administrativa cobra sentido, pues permite responder a la pregunta del *lugar* en que se ha decidido dicha intervención.

Es justamente por lo anterior que es tan frecuente que las investigaciones sobre el derecho a la vivienda y el desarrollo de la política habitacional, desde una perspectiva jurídica, sean abordadas a partir de las obligaciones que el Estado de Chile tendría que cumplir en función a los pactos internacionales ratificados por el mismo. Así, citando los artículos 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, "DUDH") y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, "PIDESC"), en relación al artículo 5° de la Constitución Política del Estado (en adelante, "CPE"), se ha sostenido que la vivienda es un derecho social que tiene reconocimiento en la carta constitucional y que, en consecuencia, debe ser provista por el Estado a todo quien aún no la posea (Nash y Paredes 2011; Navarro 2012; Gil 2015 y 2016;).

Todos estos trabajos, si bien logran justificar el marco normativo en el cual es posible hablar del derecho a la vivienda, no se han pronunciado sobre las consideraciones materiales que le entregan a la vivienda el carácter de derecho *social* propiamente tal. En este sentido, hablar de los niveles de intervención administrativa en la materia es una importante oportunidad para dar cuenta del *por qué* el Estado ha de hacerse parte en el desarrollo de las prestaciones que aseguran la provisión de este derecho, ya sea contra el mercado o a pesar de éste. Así, Luis Cordero ha sostenido que

[l]os títulos de intervención responden a la pregunta por qué y dónde interviene la Administración y, en definitiva, a la justificación de su intervención. Su anclaje necesitará siempre de un principio de cobertura constitucional. La Administración actúa mediante el ejercicio de potestades previamente atribuidas por una norma de rango suficiente y en eso reside la justificación o el porqué de su actuación. Sin embargo, tal explicación no es suficiente para aclarar dónde intervenir en la Administración (Cordero 2015, 458).

Así las cosas, el presente trabajo constituye un esfuerzo importante por intentar dotar a la sistematización normativa de un marco de referencia conceptual que incorpore permanentemente el desarrollo del problema público que motiva la construcción, ejecución e innovación de una política pública para estos fines. Y en esta tarea, la consideración del problema de la *vivienda*, en el marco del problema *urbano* propiamente tal, es una de las principales directrices.

A la luz de lo anterior, la determinación del problema público en el cual se desenvuelve el complejo sistema institucional en materia habitacional es esencial si se quiere evidenciar las tensiones y transparencias entre este y la forma en que la política pública ha querido darle respuesta. Para ello, David Harvey ofrece una buena caracterización del marco de referencia desde el cual es posible evidenciar cómo la problemática de la vivienda puede estar directamente relacionada con el problema urbano, en la medida que

[e]l único marco conceptual adecuado para comprender los fenómenos urbanos es aquel que toma sus fundamentos tanto de la imaginación sociológica como de la geográfica. Hemos de relacionar las conductas sociales con la manera en que la ciudad asume cierta geografía, cierta forma espacial. Hemos de darnos cuenta de que, una vez que ha sido creada una forma espacial determinada, tiende a institucionalizarse y, en ciertos aspectos, a determinar el futuro desarrollo de los procesos sociales. Necesitamos, sobre todo, formular conceptos que nos permitan armonizar e integrar las distintas estrategias para adentrarnos en la complejidad de los procesos sociales y de los elementos de la forma espacial (Harvey 1977, XX).

La cita de Harvey es especialmente importante pues entrega la posibilidad de un punto de partida en el análisis y que ha de considerar permanentemente el vínculo, sus tensiones y armonías, entre los procesos sociales y la constitución de espacios geográficos. Como se revisará a lo largo de la presente investigación, la relación entre el problema público y el sistema normativo que se sistematizará evidencia permanentes conflictos entre los procesos sociales y la forma en que la política habitacional se ha modelado para darles cabida, forma y –eventualmente- una respuesta.

Esta compleja relación también queda en evidencia en el reciente discurso presidencial de Michelle Bachelet, presidenta de Chile, la que ha señalado que

[e]l avance hacia el desarrollo tiene que expresarse también en que vivamos mejor juntos, en ambientes de calidad y amables. Y en esto Chile tiene temas pendientes que estamos enfrentando con decisión.

¿Por qué un trabajador debe viajar dos horas para llegar a su lugar de trabajo?

¿Por qué hay tantos que no tienen un entorno amable alrededor de sus casas y no tienen espacios para hacer vida de barrio y encontrarse con los vecinos? ¿Por qué debemos limitar nuestras posibilidades de vida al aire libre y deporte por los altos índices de contaminación?

Son preguntas que nos señalan que como sociedad no nos hemos hecho cargo adecuadamente de nuestra convivencia ni de la forma en que crecen los territorios. Por eso estamos abordando las políticas públicas en vivienda, transporte, deporte, cultura, medio ambiente, con una visión de conjunto. Por eso estamos convirtiendo los espacios urbanos en oportunidades para reducir las brechas de desigualdad y no agudizarlas; es decir, planificar con un equilibrio social, económico y ambiental (Cuenta Pública Michelle Bachelet, 2016).

Como se observa en la cita, los problemas propios de los territorios, entendiendo a éstos como un espacio complejo donde confluyen personas diversas, con proyectos de vida e intereses comunes, y que tienen una forma y ubicación geográfica determinada, son al mismo tiempo los problemas evidenciados por los procesos sociales que los han forjado como espacios de convivencia, arraigo y pertenencia. Es justamente esta tensión la que precipita la decisión de edificar viviendas en un lugar definido y acotado, lo que constituye la génesis del problema urbano que hoy enfrenta el país y que hoy, lamentablemente, se encuentra determinado en las manos del mercado del suelo disponible al mejor postor.

### ***La evolución del problema habitacional***

Habitualmente la literatura ha diferenciado los períodos del desarrollo de la política habitacional chilena según los cambios normativos que se han implementado. A partir de este elemento, Rodrigo Hidalgo ha diferenciado los siguientes momentos:

- 1) Período de ensayo legislativo (1906-1939)
  - 2) Período de institucionalización del desarrollo (1939-1964)
  - 3) Período de participación popular (1964-1973)
  - 4) Período del Gobierno Militar
  - 5) Período de gobiernos de la Concertación en la década de los noventa (1990-2000)
  - 6) Período de la Nueva Política Habitacional (2000-2006)
- (Hidalgo, 2004)

Más allá del contenido específico de cada uno de estos períodos, resulta interesante atender *el criterio* bajo el cual se ha estructurado esta forma de distinguir las etapas de la política habitacional. Esta periodificación intenta abordar los momentos desde los cambios normativos que crearon y modificaron la estructura

institucional en materia de viviendas sociales, sin considerar el problema público presente en la base, sino solamente aquellos inconvenientes que se derivaron directamente de lagunas legislativas y problemas regulatorios. En este sentido, los problemas sociales y el conflicto urbano derivado de aquél no se han considerado a la hora de describir los niveles de intervención Administrativa, limitándose a responder la pregunta sobre *la forma* de intervención y dejando en el olvido los fundamentos materiales de esta, es decir, la pregunta del *lugar* y el *porqué* de dicha intervención.

En este sentido, pareciera ser que el solo cambio normativo no evidencia de forma absoluta ni suficiente la evolución del problema habitacional en toda la complejidad que se ha mencionado recién. Si bien es probable que los cambios institucionales evidencien la evolución (o involución) del problema habitacional desde un punto de vista meramente descriptivo, nada permite al lector concluir cuáles han sido los procesos sociales que han decantado en los cambios normativos, sus implicancias, ni el grado de éxito o fracaso que la política pública ha tenido en función de los objetivos declarados al momento de su adopción.

Así, al contrario de los elementos que ha considerado Hidalgo en su investigación, en el presente trabajo se ha propuesto como elemento diferenciador *la evolución del problema público*, pues permite al mismo tiempo dar cuenta de los procesos sociales que le han entregado la connotación pública al problema habitacional y, al mismo tiempo, distinguir cuándo un cambio normativo ha de entenderse como relevante. Así, en armonía con el propio concepto de *política pública* desarrollado por Mauricio Olavarría, la política habitacional debe ser caracterizada desde “[la] *intervención del Estado* [que se desarrolla] *en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable*”, lo que no es sino una referencia directa y explícita al concepto de problema público (Olavarría 2007, 11).<sup>1</sup>

Por su parte, la connotación pública del problema viene dada por la muestra de ciertas carencias observables en la sociedad de manera objetiva y que los actores de poder que se desenvuelven en dicho contexto califican como un conflicto tal (Becker, 1995). Este problema, además, está caracterizado por ser interdependiente de otros fenómenos de la vida social, por tener una cierta subjetividad en su identificación (en la medida que coincide con visiones, aspiraciones e intereses particulares de los ciudadanos) que lo impulsan e incorporan a la agenda pública, muchas veces por medio de una demanda social; y –finalmente- está caracterizado por su dinamismo, producto de la constante evolución que implican los cambios en el

---

<sup>1</sup> El propio Olavarría ha caracterizado una política pública en torno a los siguientes elementos: (i) el actor privilegiado en ellas es el Estado; (ii) involucran una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo; (iii) tiene una finalidad pública: los destinatarios son los ciudadanos; (iv) se activan a través de decisiones de autoridades investidas con poder público; (v) involucran un conjunto de decisiones interrelacionadas; (vi) afectan -positiva o negativamente- intereses, y; (vii) requieren instrumentos, definiciones, instituciones, organizaciones y recursos para ser implementadas (Olavarría, 2007).

conocimiento, la tecnología, la cultura, la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública (Olavarría 2007, 12).

Así las cosas, es posible evidenciar una caracterización diferente de las etapas por las cuales ha atravesado la política habitacional chilena, según la forma específica en que el problema público ha impactado en la configuración urbana y, a través de esta, en la política habitacional.

Dado lo anterior, es posible ubicar las primeras manifestaciones del problema habitacional como problemática *pública* a partir de la década de 1880, momento en el que la aristocracia chilena comienza a plasmar en el análisis, discurso y adopción de medidas políticas, económicas y sociales, el ideario higienista (Folchi, 2007). Este se mantuvo en pleno auge hasta el año 1936 y permeó la totalidad de las normas que se promulgaron en dicho período, cuestión que fue determinante pues impuso los términos en los que debería organizarse la ciudad, dado el calamitoso escenario que diagnosticaba la clase política y social dominante. Así lo mencionan con más detalle Hidalgo y Cáceres, quienes sostienen que

[e]l higienismo tuvo una influencia significativa en el nacimiento del urbanismo moderno del siglo XIX, los principios de una reforma social higiénica sustentaron numerosas intervenciones urbanas de importantes ciudades europeas. En Chile desde el punto de vista institucional, el higienismo propiciado por algunos médicos, estuvo presente en la formación de algunas agencias estatales. En la década de 1880 y 1990 se promulgaron una serie de normativas que intentaron regular variados aspectos de la salubridad en las ciudades, desde aquellos relativos a la edificación de viviendas hasta los servicios de urbanización, como el agua potable y el alcantarillado (Hidalgo y Cáceres, 2003).

Esta cita es especialmente significativa pues sustenta la noción de que el urbanismo, fundamentado en el problema sanitario presentado a comienzos del siglo XX producto del hacinamiento de obreros y campesinos viviendo en cuartos redondos, ranchos y conventillos y que la aristocracia chilena postuló como una verdadera *crisis* en la escena nacional, se relaciona de forma directa con la legislación en materia de vivienda, mostrando así la transparencia que hay entre los tres conceptos (problema público, urbanismo y política de vivienda).

Este escenario justificó la promulgación de una ley abiertamente discriminatoria, que buscó erradicar a los sectores populares hacia los sectores periféricos de la ciudad, especialmente en Santiago. Así, se forjó una legislación como punto de ebullición de un problema social de grandes proporciones y que había puesto

en riesgo la tranquilidad política y social del gran Santiago con la llegada de nuevos habitantes provenientes de familias pobres.

En un segundo momento, y tras haberse forjado un auténtico mercado en materia de viviendas obreras (a través de la adquisición de suelo a bajo costo y la venta o arrendamiento de las habitaciones ahí construidas a un precio sumamente alto) hacia finales de la década de 1920 y comienzos del 30' comienza a vislumbrarse un malestar generalizado por la imposibilidad de cubrir la demanda habitacional, producto de la usura que impedía el acceso a un techo para todas las familias que residían o buscaban residir en la ciudad, especialmente en Santiago.

En este sentido, la evolución del problema habitacional transitó desde la necesidad de responder a las exigencias higienistas hacia la obligación de proveer, por medio de la actividad constructiva, de un techo a todas las familias que habitaban las ciudades. En este contexto, es posible observar el auge de los *cités* como consecuencia de una serie de normas orientadas a fomentar edificación, con el objeto de evitar la profundización de la crisis social y política derivada de la usura de los propietarios de tierras y viviendas para arrendar o vender a las clases populares.

Este período es quizás la única vez en Chile en que la preocupación por el techo obedece a la genuina preocupación por el cobijo de las clases populares (tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo), la que sería extensiva en 1960 a la preocupación por el establecimiento de los asentamientos rurales y campesinos que aún no habían migrado a las zonas urbanas, sobretodo luego de la reforma agraria. Así, este prolongado período se extendió entre la década de 1940 hasta 1973, momento en el que terminó abruptamente con el golpe militar.

A partir de entonces, la política habitacional chilena ha sido una, sin que el cambio del gobierno militar en 1990 haya impactado de forma significativa al respecto. Desde 1973 y hasta nuestros días, la problemática pública que ha predominado se ha identificado en torno a la demanda social por la vivienda propia (esto es, a ser *propietario o propietaria* de una vivienda), como también con la ausencia de suelo disponible para la edificación de nuevos conjuntos habitacionales para poder cumplir con la demanda recién señalada. De esto último se desprenden una serie de otras consecuencias que integran el problema habitacional, aunque no lo constituyen de forma significativa en su estructura. Todos estos conflictos forman parte del complejo panorama urbano que hoy enfrenta Chile, que pugna por implementar una política pública sustentable frente al desregulado mercado del suelo y la construcción.

### ***El período de 1906 a 1936. Elementos para una matriz de análisis***

Para abordar el problema habitacional y la legislación con la que fue configurada la política pública que intentó darle respuesta, el presente trabajo se ha desarrollado en base a una metodología de investigación que presenta los niveles de intervención pública en torno a tres grandes aspectos.

El primero de ellos corresponde a la caracterización del problema público que fundamenta sustantivamente la decisión de intervención del Estado, entregando elementos para definir por qué la Administración ha intervenido en ciertos aspectos y en otros no. Resulta particularmente ilustrativo el primero de los períodos señalados en el punto anterior, puesto que en dicho contexto la preocupación por el problema sanitario que se presentaba en todos los diagnósticos de la aristocracia chilena justificó en 1906 la entrega de fuertes atribuciones en materia de fiscalización a los Consejos de Habitaciones para Obreros. Al mismo tiempo, por el contrario, la misma Ley de Habitaciones Obreras privaba a la Administración de herramientas para asumir la contratación directa de mano de obra para llevar adelante las obras de demolición y reconstrucción de los asentamientos insalubres. Es entonces en este período, como ya se ha dicho, donde se evidencia con mayor claridad la relación entre el problema público (como un problema de tipo urbano) y la política de vivienda como un intento de ordenar la ciudad (claro está, desde el ideario y programa político de la aristocracia chilena).

La disociación entre las tareas fiscalizadoras en materia sanitaria y las labores propias de edificación es un aspecto que debe ser revisado a la luz del enfoque bajo el cual se promulgó la referida legislación y se configuró la política pública propiamente tal. Lejos de entregar confort a las clases populares, o de solucionar el problema sanitario de entonces, la Ley de Habitaciones Obreras buscó decidida y motivadamente segregar a los allegados de afuera de la ciudad a los sectores periféricos de ésta, relegándolos a conventillos, ranchos y cuartos redondos que no hicieron más que perpetuar las penosas condiciones de habitabilidad y hacinamiento en que vivieron miles de familias a comienzos del siglo XX. La única diferencia, no obstante, es que la aristocracia ahora podía *no ver* dichas condiciones en su cotidianeidad.

En segundo lugar, el análisis considera las distintas formas de utilización de los recursos públicos y privados en las labores de financiamiento y construcción de las nuevas viviendas. Y a este respecto, nuevamente el primero de los períodos señalados permite un análisis mucho más transparente de las tensiones existentes entre los objetivos declarados por la política habitacional (posibilitar el acceso a una vivienda higiénica para las clases populares) y los objetivos reales de dicha política (la erradicación de las clases populares a la periferia) cuestión que fue posible gracias a las escasas atribuciones en materia de edificación que la norma creada al respecto entregó a la Administración del Estado. Este es un punto crucial del análisis

pues permite ver con claridad el foco con que la política habitacional intentaba “cumplir” con los objetivos declarados por ella misma.

Los elementos mencionados precipitaron la estructuración de una política habitacional que fue permeada por nuevas legislaciones y nuevos actores que intentaron revertir los paupérrimos resultados de sus inicios. En este sentido, la tercera y última parte del análisis es el resultado de una serie de factores que, desde el problema público, tensionan y redefinen constantemente la política habitacional. Esto puede ser denominado como *régimen institucional* y considera el resultado de todas estas fuerzas que empujan a decantar de forma definitiva el panorama de “*definiciones institucionales, organizaciones y recursos para [implementar la política pública]*” (Olavarría, 2007). Y en este punto, las posibilidades y evidencias que ofrece la legislación del período comprendido entre 1906 y 1936 siguen siendo mucho más transparentes para mostrar la importancia que la consideración del problema público tiene para la determinación de los niveles de intervención que detenta la Administración del Estado.

Dado lo anterior, el presente trabajo aborda la problemática habitacional entre 1906 y 1936, poniendo énfasis en la definición del problema público y los objetivos reales perseguidos por la política habitacional. En este sentido, la referencia y sistematización del marco normativo es un paso necesario para mostrar al lector la forma en que la Administración participó de esta estructura institucional, las atribuciones con que intervino y la manera en que el ejercicio de su autoridad terminó por redefinir el problema público a lo largo de estos años.

Para esto, este trabajo se estructura en torno a tres capítulos que abordan la forma en que la Administración intervino en la ejecución de la política habitacional, cuestión que fue posible en virtud de las atribuciones que la Ley N° 1.838 de 1906, los decretos ley N° 261 y 308 de 1925, así como por el Decreto con Fuerza de Ley N° 33 de 1931 confirieron a la acción directa del Estado.

Así, el primer capítulo aborda el problema público que motivó, desde una perspectiva higienista, a promulgar la primera legislación de alcance general en el país que intentó reemplazar las habitaciones insalubres ubicadas en el centro de la ciudad por nuevos conjuntos habitacionales en su periferia. En este contexto se describe la configuración del problema público y la forma en que dicha normativa, por medio de los programas habitacionales, intentó hacerse cargo del mismo.

En el capítulo siguiente se aborda la redefinición del problema público y se muestra la forma en que la normativa intentó corregir los graves problemas que presentaba la ley de 1906, a la luz de los nuevos procesos sociales que se gestaban como consecuencia de la usura de los propietarios de terrenos y nuevas construcciones.

Finalmente, en el tercer capítulo se evidencia cómo la redefinición del problema público hizo insostenible la continuidad del marco institucional gestado a la luz de la ley de 1906, aun a pesar de las correcciones introducidas por los decretos leyes ya señalados en el año 1925. Entonces, se analiza el nuevo marco institucional creado bajo el Decreto con Fuerza de Ley N° 33, de 1931. Este nuevo escenario asume la creación del mercado inmobiliario y, a través de la regulación del mismo, asume la tarea de masificar la actividad constructiva y el repoblamiento de los sectores céntricos del radio urbano. En este contexto no se observa la incorporación de nuevas y significativas atribuciones a la Administración del Estado, sin embargo, sí se aprecia la forma en que esta contribuye a un mejor funcionamiento del mercado propiamente tal.

Es importante señalar que esta investigación es el primer esfuerzo de sistematización de los niveles de intervención pública que la Administración del Estado ha tenido en el marco de la política habitacional chilena y que, como tal, pretende ser aplicado prontamente a los dos períodos siguientes que se han indicado.

## CAPÍTULO I. Los niveles de intervención pública en la Ley de Habitaciones Obreras

*“El obrero es pobre: socorredle, ayudadle.*

*El obrero es ignorante: instruídle, educarle.*

*El obrero tiene instintos aviesos: moralizadle. Socorredle!*

*Porque la religión lo manda, la humanidad lo dicta, y el mismo interés  
de las clases afortunadas lo aconseja.”*

(Monlau 1856, 61)

### 1.1. El problema habitacional: el problema público bajo el ideario higienista

El problema habitacional que justificó la dictación de la primera norma referida a la vivienda popular<sup>1</sup> en Chile está directamente ligado a la problemática de la salubridad pública o higiene pública. Esto quedó plasmado en la disposición que inauguró el texto de la Ley N° 1.838 de 1906, denominada “Ley de Habitaciones Obreras” (en adelante, “Ley 1.838, la Ley o LHO”), que dispuso como atribuciones de los Consejos de Habitaciones para Obreros (en adelante, “los Consejos” o “CHO”), entre otras, “[la adopción] de medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones que actualmente se destinan a ese objeto...” (LHO, artículo 1 letra b)).

La *Higiene*, fue el concepto utilizado durante el siglo XIX y el inicio del siglo XX para referirse al “conjunto de creencias sobre la constitución de los organismos, la salud y el origen de las enfermedades; de prácticas orientadas a preservar la salud física y moral de las personas y las sociedades; y de políticas públicas inspiradas en esos mismos conceptos” (Folchi 2007, 364). Así, como bien relata Mauricio Folchi, estas creencias y prácticas que definieron el diseño de innumerables políticas públicas constituyó un paradigma predominante entre los médicos e intelectuales de entonces (Folchi 2007, 373).

---

<sup>1</sup> Se ha utilizado el concepto de vivienda popular en la medida que responde de forma más exacta a lo que fue el proceso chileno. Si bien las corrientes europeas y el debate político tendía a denominarla como “vivienda obrera”, lo cierto es que el proceso chileno, con marcado acento en el fenómeno migratorio campo-ciudad presente en la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX, estuvo caracterizado por una vivienda cuyo destinatario no obedecía al concepto tradicional de “clase obrera”, sino que a franjas o segmentos más amplios del espectro social, donde bajo el concepto de clase popular es posible considerar a agricultores, obreros, mineros, etc.

Habitualmente, la aparición de estas preocupaciones en el marco de la investigación historiográfica suele estar asociada a la descripción del fenómeno denominado *cuestión social*. Dentro de este, el proceso de migración campo-ciudad ha sido descrito como una de las principales causas de la miseria con la que las clases populares debieron acomodarse en la ciudad (principalmente en Santiago y luego en Iquique, Antofagasta, Valparaíso y Concepción). Sin embargo, más allá de este relato, para efectos de la presente investigación, el proceso migratorio precipitó la recepción y aplicación plena de la *corriente higienista* proveniente de la Europa del siglo XIX.

En este sentido, se generó un panorama urbano que Folchi ha caracterizado correctamente en torno a 4 tipos de viviendas, todas ellas destinadas a la habitación de los sectores populares: en primer lugar, los *ranchos*, “que eran la réplica urbana de las viviendas de los trabajadores agrícolas, construidas con materiales precarios, habitualmente de adobe, con techo de paja o zinc, levantadas extensamente en las zonas suburbanas y otros puntos de la ciudad” (Folchi 2007, 372).

En segundo lugar, estaban los *cuartos redondos*, “que eran viviendas de un solo ambiente, que formaban parte de las antiguas casonas abandonadas (...) de las cuales se alquilaban los cuartos que daban a la calle... No tenían ni baño ni cocina, pero aun así [eran] alquilados como viviendas familiares” (Folchi 2007, 372).

En tercer lugar, era posible encontrar *conventillos*, quizá la tipología de vivienda más estudiada y conocida en este período. Estos, “que tienen su origen en el arrendamiento de alas enteras de viejas casas de planta colonial... [tenían] una distribución similar a la de un claustro de un convento (de ahí su nombre). Sobre ese diseño, y con la misma denominación, fueron levantados más tarde conjuntos similares de cuartos dispuestos en torno a un espacio común de tierra y sin techo, con baños y cocina compartidos, construidos ex profeso para ser alquilados a familias pobres” (Folchi 2007, 372).

Finalmente, ya por finalizar el siglo XIX, se comenzaron a edificar los *cités*, “que tomaron su nombre (sólo el nombre) de los proyectos de viviendas populares parisinos: las ‘cités ouvriers’. Los cités chilenos eran cuartos de una planta, alineados a ambos costados de un pasillo que daba a la calle, y que representaron una mejora importante en el diseño de casas colectivas destinadas a las clases populares (o al segmento más alto de éstas), pues cada vivienda tenía baño y cocina propios” (Folchi 2007, 373).

Estas tipologías habitacionales se desarrollaron en el marco de un panorama urbano caracterizado por la radicación de la mayoría de las viviendas obreras en la periferia de la ciudad, situación que estuvo dada

por un alarmante diagnóstico construido por la aristocracia chilena, la que alentada por la recepción de las ideas higienistas provenientes de Europa llegó incluso a postular un plan de reforma a la ciudad que implicaba “dividir la ciudad en dos anillos concéntricos bien diferenciados: un área central ‘decente y civilizada’, que correspondería a la parte ‘ilustrada’, ‘laboriosa’, ‘opulenta’, ‘pacífica’ y ‘cristiana’ de Santiago; y una periferia, que sería la zona habitada por la ‘barbarie’, la ‘zona brutal’, ‘desmoralizada’ y ‘feroz’, en la que [Benjamín Vicuña Mackenna] veía ‘una inmensa cloaca de infección y de vicio, de crimen y de peste, un verdadero potrero de la muerte” (Folchi 2007, 376).

Si bien la mayoría de los historiadores, fundados en el rigor de esta propuesta han identificado esta voluntad de segregación de dos zonas urbanas como un proyecto sumamente discriminatorio, no han dado cuenta sobre las consideraciones y fundamentos que llevaron a un planteamiento de este tipo, y que para efectos de este trabajo constituye el corazón del problema, el que dio paso al diseño y ejecución de una política habitacional orientada abierta y motivadamente dedicada a la erradicación de la clase popular de las zonas céntricas del radio urbano. Esto es, una política pública fríamente planificada y que, fundamentada en consideraciones higienistas, justificó un criterio de segregación económica que motivó el proceso de erradicación de las clases populares.

En este contexto, el problema habitacional se identifica de forma plena con la problemática sanitaria, según el diagnóstico elaborado por la aristocracia chilena. Ésta, plenamente identificada con el Estado (en la medida que solamente participaban de la vida política del país aquellos hombres mayores de edad que fueren capaces de leer y escribir, es decir, tan solo un 5% de la población proveniente de las clases más acomodadas), estaba decidida a alejar del centro de la ciudad a los conventillos y evitar así la conformación de barrios que pudieren ser foco de resistencia o reivindicación política frente a su proyecto de sociedad, cuestión que fundamentaban “en el nombre de la ciencia” con consideraciones de tipo sanitario.

El problema entonces radica en que el relato historiográfico, basándose en las intenciones declaradas por la aristocracia, ha otorgado a la política habitacional forjada al alero del problema sanitario un carácter altruista, como si se tratara de dar solución al mal pasar de la clase popular. Así, se observa que el propio Barros Borgoño, en la inauguración de una de las poblaciones más emblemáticas de este período, llamada “Población Huemul”, sostuvo que

en medio de estos establecimientos de cultura y de placer intelectual, al lado de la escuela y la biblioteca, en medio de sus jardines, se ha hecho alzar los institutos de caridad llamados a representar en su forma más hermosa, más amplia y más

genuina estos sentimientos de verdadera solidaridad social, estas manifestaciones del capital y de las grandes fuerzas económicas aplicadas al mejoramiento social y al alivio de los dolores y de las miserias del pueblo (Caja de Crédito Hipotecario 1918, 34).

Sin embargo, lejos de aquello, la aristocracia diseñó una política pública que se caracterizó por implementar dos programas habitacionales destinados a segregar a la clase popular de los sectores céntricos de la ciudad. Así, el mismo Folchi señala que

“[e]l proyecto de transformación espacial de Vicuña Mackenna –que nunca llegó a completarse- era, innegablemente, un proyecto de discriminación social, y por ello se ha ganado la antipatía de los historiadores sociales chilenos. No obstante, éstos no han advertido, o no han valorado, el hecho de que el proyecto tuviera inspiración higienista... [pues] no buscaba segregar a los pobres porque fueran pobres, sino porque se creía que éstos suponían un peligro para la salud del resto de los habitantes de la ciudad” (Folchi 2007, 376).

De la cita expuesta puede sostenerse que Folchi mantiene una idea crítica pero relativamente ingenua sobre el problema que describe. Si bien la aristocracia de entonces sostuvo que las consideraciones sanitarias eran la principal motivación para la implementación de la política habitacional de 1906, lo cierto es que con la Ley de dicho año el programa real que impulsaron fue una verdadera “expulsión” de las clases populares de los centros urbanos.

Dado lo anterior, en síntesis, el *problema habitacional* se caracterizó por su referencia monotemática al conflicto sanitario presente en el diagnóstico de la ciudad elaborado por la aristocracia chilena. Esta última, fuertemente influenciada por el ideario higienista, reclamó del Estado una acción concreta e inmediata que estuviera orientada a erradicar las poblaciones obreras, las que entonces se habían instalado mayoritariamente en la periferia de la ciudad, pero también en el corazón del centro urbano, en los Conventillos. Así, se trataba de un completo programa político y social, que si bien argüía que entregaría un mínimo estándar habitacional a la clase popular, lo cierto es que tenía como objetivo principal la erradicación de estas soluciones habitacionales de carácter precario a la periferia de la ciudad, iniciando con esto más de 2 siglos de una política habitacional discriminatoria en Chile.

A la luz de esta problemática, la Ley N° 1.838 fue la primera regulación que dio forma a la inquietud levantada por la aristocracia, implementando dos programas habitacionales que serán revisados en el acápite siguiente. Estos programas estuvieron orientados principalmente a demoler las habitaciones declaradas inhabitables, con el argumento de tener malas condiciones de salubridad, fiscalizadas por los Consejos; pero, al mismo tiempo, a generar un proceso de diseño y construcción de nuevos barrios obreros en la periferia de la ciudad de Santiago.

Vale señalar, finalmente, que este análisis se centrará en la ciudad de Santiago, pues su situación fue representativa de las condiciones de muchos otros centros urbanos. Se destacan como excepciones a esta aplicación las ciudades de Valparaíso, Iquique, Antofagasta y Concepción, las que debido a sus condiciones geográficas, sociales y económicas presentaron un panorama con caracteres propios que requieren de un análisis pormenorizado, cuestión que escapa al objeto de este trabajo.

## **1.2. Los programas habitacionales bajo la Ley de Habitaciones Obreras**

La Ley N° 1.838 fue la primera norma de carácter general promulgada en Chile por el Congreso Nacional, que abordó el problema habitacional antes señalado. Esta, consideró la ejecución de dos programas habitacionales con el objeto de erradicar las zonas de habitaciones obreras del centro del radio urbano. Sin embargo, la generalidad de la legislación no tuvo un correlato en la totalidad del territorio nacional, sino que se concentró principalmente en Santiago y, más tarde, en las ciudades de Iquique, Antofagasta y Concepción, con su proceso y caracteres propios. Así, Millán, recalcando las particularidades de cada ciudad, ha señalado en síntesis que

[l]a aplicación no fue homogénea en todo el país. En Santiago comenzó a ejecutarse desde su promulgación y concentró tempranamente las iniciativas de la edificación, tanto las promovidas por organizaciones obreras como las impulsadas por sectores privados. En otros lugares, como, por ejemplo, Talca o Chillán, en 1920 aún no se había puesto en práctica. Y hubo ciudades, como Valdivia, que declararon una escasa acción ... [así], [e]n Valparaíso, a diferencia de Santiago, no se desarrollaron muestras importantes de nuevas construcciones basadas en los modelos higienistas que impulsaba la ley en este período... Como puede verse, el carácter singular de la geografía porteña también tuvo sus repercusiones en la aplicación de esta ley (Millán 2016, 7 - 8).

El objetivo de la política pública dentro de la que se enmarcaron los objetivos parciales de ambos programas, fue la erradicación de la clase popular de la zona céntrica del radio urbano. Así, mientras un programa enfatizó las labores de fiscalización y demolición de Conventillos, Ranchos y Cuartos Redondos, el otro fomentó la edificación de nuevas habitaciones que cumplieran los estándares mínimos sanitarios. Esta nueva construcción, no obstante, recibió fuertes incentivos para que fuera emplazada en la periferia de la ciudad y no en los mismos sitios con habitaciones demolidas.

Los objetivos señalados quedan reflejados claramente en el artículo 1 de la ley, que dispuso:

Se establecen consejos denominados “Consejos de Habitaciones para Obreros”, cuyas atribuciones son: a) Favorecer la construcción de habitaciones hijiénicas i baratas destinadas a la clase proletaria, i su arrendamiento a los obreros, o su venta sea al contado, por mensualidades o por amortización acumulativa; b) Tomar las medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones que actualmente se destinan a ese objeto; c) Fijar las condiciones que deben llenar las que se construyan en lo sucesivo para que sean acreedoras a los beneficios que otorga esta lei, i aprobar los planos i especificaciones que cumplan con los requisitos exijidos; d) Dirigir las habitaciones que ellos mismos construyan con los fondos que les hubieren sido donados o legados o destinados por el Estado con el indicado objeto; i e) Fomentar la formación de sociedades encargadas de construir estas habitaciones (LHO 1906, artículo 1).

Asimismo lo confirma Rodrigo Hidalgo al sostener que:

En los aproximadamente diecinueve años de vigencia de la Ley de Habitaciones Obreras, resalta el significativo empuje que el Consejo y reparticiones provinciales le dan a los aspectos vinculados con la higiene. En efecto, un informe efectuado en 1926 por el Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, para enviarse a la Oficina Internacional del Trabajo, permite conocer la acción higienizadora que realizan las mencionadas entidades públicas entre los años 1906 y 1924... En dicho informe se señala que en la ciudad de Santiago se han demolido 1.626 “conventillos”, constituidos por 16.713 piezas y habitados por 46.794

personas, habitaciones que la labor constructiva del Consejo no repone (Hidalgo 2007, 54).

Como se puede apreciar de estos pasajes, los objetivos de la ley que fueron plasmados en los distintos programas giraron en torno a: (i) el favorecimiento de la construcción de nuevas viviendas destinadas a la clase proletaria, ejecutada por nuevos actores constituidos con este fin, y; (ii) el saneamiento de las habitaciones existentes y habitadas por la clase proletaria, saneamiento que, en una gran cantidad de casos, se tradujo en la demolición de habitaciones obreras. Así lo reafirma el propio Hidalgo al señalar que

[l]a mencionada legislación crea el Consejo Superior de Habitaciones Obreras con sede en Santiago, que tiene a su vez reparticiones departamentales en las diferentes provincias del país. Entre sus funciones está el favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas al arriendo o a la venta; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción. El Consejo tiene una función higienizadora importante, que consiste en rehabilitar aquellas viviendas que no cumplen con los mínimos vigentes en materia de higiene, o en demolerlas en caso de inhabilitación. Estas habitaciones insalubres corresponden fundamentalmente a los 'conventillos' (Hidalgo 2007, 54).

Para lo anterior se creó el Consejo de Habitaciones para Obreros, un organismo centralizado y desconcentrado territorial y funcionalmente. Si bien la ley no señala explícitamente estas características, se infieren de la letra misma de la ley, como se revisará en lo que sigue.

En primer lugar, respecto a su carácter centralizado, Cordero ha señalado que este se caracteriza porque

[l]os órganos que se encuadran en este modelo se distinguen por lo siguiente:

- (a) Por carecer de personalidad jurídica propia, pues actúan bajo la personalidad jurídica del Estado Fisco [...]
- (b) Carecen de patrimonio propio.
- (c) Son dependientes, es decir, están sometidos al poder jerárquico del Presidente de la República (Cordero 2015, 122).

Al respecto, es importante señalar que este organismo no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio, sino que opera bajo el patrimonio del Estado Fisco y mediante cargos ejercidos de forma gratuita, como lo estableció el inciso final del artículo 2 de la ley. En este sentido, como se analizará con mayor detalle en el acápite destinado a la revisión del sistema de financiamiento, la operatoria de este servicio fue realizada por la propia Administración. Así, Luis Bravo señala que “[l]as distintas funciones de los Consejos Habitacionales se financiaban con fondos fiscales... [e]n un aspecto financiero, la ley N° 1.838, autorizó al Presidente de la República a invertir hasta \$6.000.000, en estos fines...” (Bravo 1959, 56).

En segundo término, respecto a su carácter desconcentrado, el mismo Cordero ha señalado que este sistema se caracteriza por

- (a) Constituir un sistema de distribución del poder público al interior de un organismo con o sin personalidad jurídica.
- (b) Se traduce en la radicación legal de competencia administrativa en un organismo jurídicamente dependiente, pero que en el ejercicio de su función actúa con competencia propia. En general, todas las representaciones regionales de los servicios públicos son desconcentradas.
- (c) Esta puede ser funcional (si es la función la desconcentrada) o territorial (si la desconcentración sólo opera en un territorio determinado, por ej. los servicios de salud (Cordero 2015, 122).

Así, se establecieron Consejos de Habitaciones Departamentales (en adelante, “Consejos Departamentales”) compuestos por: 1) el Gobernador (representante del Gobierno Central encargado del Departamento respectivo); 2) un miembro nombrado por cada municipio; 3) el cura párroco; 4) un ingeniero de provincia; 5) un médico de la ciudad; 6) el presidente de cada una de las sociedades obreras que tengan personalidad jurídica, y; 7) dos vecinos nombrados por el Presidente de la República (LHO 1906, artículo 3).

Para el caso de Santiago, el Consejo Departamental sería al mismo tiempo el Consejo *Superior* de Habitaciones, el que estaría encargado de ejercer las atribuciones mencionadas en el artículo 1 de la ley, ya citadas anteriormente, a lo largo de todo el territorio de la República (LHO 1906, artículo 3). En este sentido, el Consejo con asiento en Santiago, además de ejercer sus atribuciones propias de forma desconcentrada actuando como Consejo Departamental, cumplía una labor de supervigilancia a lo largo del territorio nacional,

en estrecha coordinación con la acción llevada adelante por cada consejo departamental.<sup>2</sup> Estos últimos constituyeron la unidad orgánica más básica del sistema establecido en la Ley 1.838, sin perjuicio de la atribución de cada una de estas instancias territoriales de nombrar delegaciones en otros territorios municipales del respectivo Departamento, cuando así lo acordare el Presidente de la República (LHO 1906, artículo 5).

Esta desconcentración de la función de cada Consejo, sin embargo, se mantuvo de forma coordinada a nivel nacional por medio de la acción del Consejo Superior, tal como lo señaló el artículo 3:

Al Consejo Superior corresponde ejercer en jeneral i en todo el territorio de la República, las atribuciones enumeradas en el artículo 1, i además mantener relaciones con los consejos departamentales para suministrarles los informes ee instrucciones que le pidan. Deberá también pasar al Ministro del Interior una memoria anual (LHO 1906, artículo 3).

Dado lo anterior, el Consejo Superior de Santiago se compuso de forma diferente a los Consejos Departamentales de los demás territorios. En este sentido, esta instancia estuvo integrada por: (1) el Intendente (representante del Gobierno Central encargado de la Provincia respectiva); (2) un miembro nombrado por cada municipio, en la primera sesión ordinaria; (3) por dos integrantes nombrados directamente por el Presidente de la República; (4) por un miembro designado por el Cabildo de la Iglesia Catedral; (5) un integrante designado por el Consejo Superior de Higiene; (6) un integrante designado por el Consejo de Obras Públicas; (7) un integrante nombrado por la Junta de Beneficiencia, y; (8) por dos presidentes de las sociedades obreras del departamento, nombrados por el Presidente de la República, siempre que estos contaran con personalidad jurídica. Además, lo conformaba un secretario y un inspector sanitario, este último ingeniero sanitario, nombrados por el Presidente de la República a propuesta en terna del Consejo (LHO 1906, artículo 2).

Ahora bien, en el marco es esta política pública es posible identificar dos líneas de acción claras de los Consejos de Habitaciones Obreras, las que serán desarrolladas en lo que sigue: (i) como organismo higienizador, regulando la actividad constructiva de viviendas baratas mediante acciones normalizadoras y

---

<sup>2</sup> Al respecto, es importante mencionar que la estructura administrativa de Chile estaba compuesta de forma jerárquica, por la Constitución de 1833, por Provincias, Departamentos, Subdelegaciones y Distritos. Las primeras estaban a cargo de un Intendente nombrado de forma directa por el Presidente de la República, discrecionalmente; los segundos, estaban bajo el mando de un gobernador, también nombrado por la autoridad máxima del país; las terceras estaban bajo la coordinación de un subdelegado, nombrado por cada gobernador, y; finalmente, los distritos eran administrados por un inspector, nombrado a su vez por cada subdelegado. En este sentido, la estructura contemplada en la Ley 1.838 obedece al mismo principio organizativo y a similar estructura.

fiscalizando el cumplimiento de la normativa sanitaria y técnica mediante acciones propias de una función de policía, y; (ii) en una segunda arista, desarrolló acciones destinadas a fomentar la construcción de nuevas viviendas, ya sea de mano propia, por los municipios y, por sobretodo, por los nuevos actores privados creados con este fin, cuestión que será revisada en el acápite siguiente con mayor detalle.

Respecto a las tareas de higienización, estas se desarrollaron en torno a una fuerte *actividad fiscalizadora*, supervisando los estándares de cada vivienda de forma directa por la acción del Consejo Departamental respectivo; y, además, posibilitado por una *actividad regulatoria* (normalizadora) de los estándares mínimos exigibles en los nuevos proyectos de viviendas destinadas a la clase popular.

Sobre las tareas constructivas, los Consejos de Habitaciones desarrollaron una *actividad de fomento*, favoreciendo la edificación de habitaciones higiénicas y baratas destinadas a la clase popular, ya sea por medio de su arrendamiento o la venta de las mismas, a través de mecanismos de amortización acumulativa, pago por mensualidades o al contado. Esta actividad giró en torno al establecimiento de una serie de incentivos destinados a aumentar el número de actores dedicados a las labores constructivas, en el mundo privado; a facilitar el acceso al financiamiento para edificar nuevas poblaciones, mediante un mecanismo de préstamos donde la Caja de Crédito Hipotecario jugaría un papel esencial, y; a disponer de mayores extensiones de suelo para levantar nuevos barrios para habitaciones obreras. Solo de forma secundaria y complementaria a este cuadro, la Administración asumió de mano propia las labores de edificación y demolición, como será analizado en el acápite destinado al sistema de diseño y ejecución de obras.

Este último punto es especialmente relevante, pues el sistema de edificación fue el plan habitacional que posibilitó la erradicación de la clase popular de las zonas céntricas de la urbe. En este mismo sentido, las disposiciones que permiten identificar de forma más clara el objetivo de la política pública en materia habitacional son los siguientes:

Artículo 10. Si el Consejo calificara de *insalubre* una habitación o edificio, comunicará el hecho al propietario, indicándole por escrito los defectos de que adolece i las reparaciones que deben hacerse, con inclusión de un presupuesto aproximado de ellas.

Si fuere calificada *inhabitable* por vetustez, 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 prescrita en el inciso precedente, con expresión de la causa que le da este carácter.

Se establecerá el plazo dentro del cual debe procederse a la reparación o a la demolición en los casos en que se trate de habitaciones que tengan focos permanentes de infección capaces de dañar a las casas vecinas (LHO 1906, artículo 10).

Artículo 22. Se autoriza al Presidente de la República i a las diferentes municipalidades para que vendan los terrenos que el Estado o la Municipalidad tengan en la periferia de las ciudades a las sociedades, empresas o establecimientos enumerados en el artículo 20, por lotes que no excedan de una hectárea i con la condición de ser convertidas dentro de un año en habitaciones baratas para obreros.

La venta se hará en remate entre las distintas sociedades, empresas o establecimientos, i el precio se pagará con una tercera parte al contado i el resto en veinte anualidades, con tres por ciento de interés anual (LHO 1906, artículo 22).

Como puede concluirse desde ya, la primera de estas disposiciones permitía la demolición de las casas que fueren catalogadas por la Administración, en el uso de sus facultades inspectivas, como *inhabitables*. Al mismo tiempo, el artículo siguiente citado, fomentaba la adquisición de suelo disponible para la edificación por parte de actores privados, estableciendo un muy bajo costo (obtenido en remates con escasos oferentes) y ubicados solamente en la periferia. Así, se observa con claridad la forma que ambos programas habitacionales trabajaron juntos en el cumplimiento del objetivo principal de la política habitacional.

A la luz del marco administrativo ya señalado, y teniendo a la vista los objetivos de política pública y de los programas habitacionales que impulsaron su ejecución, a continuación se revisarán ambos programas desde los planes habitacionales que los estructuraron. Para ello, con el objeto de analizar de forma sistemática cómo ambos programas operaban de forma conjunta, se abordarán los pilares de uno y otro en base a los mismos ejes: el sistema de financiamiento; el sistema de diseño de proyectos y ejecución de obras, y; el sistema de fiscalización bajo la Ley 1.838. Sin embargo, en este último punto se abordará además con mayor detención el programa habitacional orientado a la rehabilitación o demolición de las viviendas declaradas insalubres e inhabitables, respectivamente.

### **1.2.1. El sistema de financiamiento**

El sistema de financiamiento bajo la Ley N° 1.838 se estructuró en torno a dos grandes características: en primer lugar, su carácter mixto, pues involucró el aporte de capitales provenientes del mundo privado, de la hacienda pública y de los municipios; y, en segundo lugar, que estuvo destinado de forma exclusiva al financiamiento de la *oferta* habitacional, con el claro objetivo de aumentar el número de viviendas disponibles para la clase popular chilena.

En torno a estos dos ejes, es posible identificar cinco *vías* de financiamiento, que se pasarán a revisar a continuación.

#### **1.2.1.1. Fondos públicos aportados por la Caja de Crédito Hipotecario y los municipios para la construcción de nuevas habitaciones obreras**

En el presente párrafo se abordan las *vías* de financiamiento públicas que permitieron las labores de edificación en el marco de la política habitacional de 1906. En este sentido, se incluyen aquí los fondos provenientes de la Caja de Crédito Hipotecario, como también el aporte realizado por los municipios para la edificación realizada por actores privados mediante licitación pública.

En primer lugar, respecto al financiamiento otorgado mediante letras de crédito emitidas por la Caja de Crédito Hipotecario (en adelante, “la Caja” o “CCH”), ésta fue sin duda la *vía* más utilizada en este período. Esta entidad, creada por la Ley N° 121 de 1855 que crea la Caja de Crédito Hipotecario (en adelante, “Ley 121” o “la Ley CCH”), era un organismo semifiscal que operó de forma descentralizada, con asiento en Santiago, y que realizaba aportes para la edificación de habitaciones obreras mediante el otorgamiento de préstamos en efectivo, establecidos en letras de crédito, cuyo monto debía ser garantizado por primera hipoteca del inmueble que se construiría con cargo a este financiamiento.

Así, en virtud de lo estipulado en la LHO en su artículo 17, “[l]a Caja de Crédito Hipotecario i demás instituciones rejidas por la lei de 29 de Agosto de 1855, quedan autorizadas para prestar en letras de crédito hasta el setenta i cinco por ciento del valor del terreno i edificios a que se refiere el artículo 13” (LHO 1906, artículo 17).

Para acceder a esta modalidad operó la regla general contenida en el artículo 14 de la Ley 121, que dispuso lo siguiente:

El que pretendiere préstamo de la Caja se presentará por escrito a la Dirección, designando el inmueble que ofrece en hipoteca, de una manera precisa, i acompañando los títulos de propiedad i los documentos que han de servir de base para la estimación de su valor i su producción o renta, i expresando al mismo tiempo que responsabilidades lo gravan, o si exención de toda responsabilidad.

La presentación i piezas acompañadas las someterá el Director al Consejo. Si este encontrare espeditos los títulos de propiedad, i que el inmueble no está afecto a responsabilidad, o que las que tiene no disminuyen la garantía que exige esta lei, atendido el monto del emprésito i valor del fundo, i que da una producción constante suficiente para la anualidad i demás gravámenes de preferencia a estos, procederá a aceptar la obligación hipotecaria, al otorgamiento de la escritura por capital e intereses i a la emisión de las letras de crédito (Ley CCH 1855, artículo 14).

Respecto de esta norma pueden señalarse dos cosas de especial importancia: en primer lugar, la garantía hipotecaria exigida por este organismo público. Según se desprende del artículo 1, que inaugura la Ley 121, la Caja está destinada a “facilitar los préstamos sobre hipoteca i su reembolso a largos plazos, por medio de anualidades que comprendan los intereses i el fondo de amortización” (Ley CCH 1855, artículo 1). En este sentido, toda deuda en materia de habitaciones obreras cubría hasta el setenta y cinco por ciento del valor del terreno y edificios, deuda que se garantizaba con la primera hipoteca del inmueble que se edificaba. Nótese que no se incluye aquí ninguna obra de urbanización ni relativa al equipamiento comunitario de las nuevas poblaciones, cuestión que será relevante tener a la vista para el capítulo siguiente, pues este punto fue una de las modificaciones más importantes del Decreto con Fuerza de Ley N° 33 de 1931.

En segundo término, llama la atención que la presentación para obtener el financiamiento de la Caja debía realizarse a *la Dirección*. Esta última, en referencia a la Dirección General de Obras Públicas, era la encargada de realizar un estudio orientado –principalmente- a la viabilidad económica del proyecto, como se desprende del mismo artículo transcrito, en el sentido de verificar que el inmueble hipotecado fuere garantía suficiente para la ejecución de la habitación obrera. Esto, que será revisado con más detalle en el análisis del estudio y diseño de los proyectos habitacionales bajo la Ley de Habitaciones Obreras, da cuenta que en un primer momento la preocupación principal estuvo centrada en el financiamiento de las nuevas viviendas, antes que en el estándar técnico mínimo que éstas debían cumplir.

Aquí es importante recalcar que si bien el artículo 14 señala la obligación de presentar la solicitud a la Dirección de Obras Públicas, ello constituye una regla de carácter general que fue tácitamente derogada por el artículo 1 de la Ley de Habitaciones Obreras, al disponer que es el Consejo de Habitaciones el encargado de realizar el estudio y análisis de planos y demás especificaciones relativas a los proyectos de viviendas obreras. En ese sentido, las atribuciones técnicas recayeron en los respectivos consejos departamentales que, como veremos, en estrecha coordinación con el Consejo Superior de Higiene realizó la revisión de los proyectos de habitaciones para obreros bajo la Ley de 1906.

Finalmente, antes de revisar la segunda modalidad de financiamiento, es importante señalar que el artículo 33 de la Ley CCH estableció la posibilidad que se constituyeran sociedades con el mismo fin de la Caja. Así, dispuso que

[p]odrán establecerse sociedades con el mismo fin de la Caja del crédito hipotecario, i las obligaciones contraídas a su favor i las letras de crédito que emitan gozarán de los mismos privilegios que por esta lei se le conceden a las letras de la Caja de crédito hipotecario.

Estas sociedades pueden ser constituidas, o por propietarios que tomen empréstitos sobre sus propios bienes o por capitalistas que presten sobre hipoteca. En el primer caso la Caja de agencia que representa a la sociedad emite las letras por la cantidad que importa la hipoteca constituida a su favor, i las cede al propietario. En el segundo la sociedad, o quien la representa adquiere, prestando dinero al propietario, la hipoteca i emite las letras por el valor de esta, i las negocia de su propia cuenta (Ley CCH 1855, artículo 33).

La importancia de esta disposición radica en el hecho que inaugura el principal sistema de financiamiento que más tarde sería clave en la tarea de diversificar las fuentes de recursos que se aportarían a las labores constructivas de habitaciones obreras: la creación de las Cajas de Ahorro y de sociedades prestamistas de dinero garantizado con hipoteca. Si bien esto escapa al análisis del presente trabajo, es importante tenerlo presente, pues durante este período el préstamo fue la vía de apertura al aumento de edificaciones destinadas a la clase popular. Sin embargo, a la par del préstamo, la Caja (o el organismo que lo otorgara) fomentaba constantemente la posibilidad que el beneficiario de la vivienda, su usuario, se hiciera parte del financiamiento de la misma por medio del ahorro. Por ahora, basta señalar que en la inauguración de la Población Huemul, Barros Borgoño mencionaba que

[!]a organización y desarrollo de la institución hipotecaria ha precedido con mucho a la existencia de los establecimientos de ahorro; la prosperidad de aquélla es lo que le ha permitido contribuir con sus recursos y con su dirección a la fundación de las Cajas de Ahorros. En realidad, a la fecunda iniciativa de la Caja de Crédito Hipotecario se ha debido no sólo la formación de la primera Caja de Ahorros sino también la organización del servicio del ahorro en todo el país, con sus diversas aplicaciones sociales y con las características de los más adelantados establecimientos modernos (CCH 1918, 30).

Si bien no hay un estudio que determine de forma concluyente que este mecanismo de financiamiento estuvo dirigido prioritariamente a la actividad constructiva de sociedades de derecho privado, lo cierto es que la cantidad de viviendas edificadas por éstas es cuantiosamente superior al número de habitaciones levantadas por la Administración. Esto ya entrega un indicio que, con independencia del mecanismo de financiamiento que se trate, como se revisará en el parágrafo 1.2.2., los actores privados fueron los principales beneficiados con el sistema de financiamiento mediante préstamos. Así lo relataba el mismo Barros Borgoño al señalar que “[!]as dos Sociedades que entran a cooperar con sus nobles iniciativas a la obra que viene realizando la Caja en obsequio del pueblo, de su progreso económico y de su moralización, tienen hecha fecunda labor en bien de la niñez, irradian con sus beneficios por toda la ciudad y en el contacto diario con las dolencias, las privaciones y la miseria del conventillo...” (CCH 1918, 37). Por su parte, don Isamel Tocornal, Presidente de la Sociedad “Las Crêches”, señaló en la misma oportunidad que

[!]a Caja de Crédito Hipotecario ha sido acusada, con tanta frecuencia como ligereza, de oprimir al deudor en términos que importan un gran sacrificio para su peculio privado; pero, sobre ser esto inexacto, la imputación envuelve un desconocimiento imperdonable del hecho mismo y de la aplicación profundamente beneficiosa para nuestras clases desvalidas que se da en parte a los dineros que percibe la Caja, al servir de intermediaria entre el capitalista y el terrateniente. (Énfasis añadido) (CCH 1918, 43).

Ahora bien, en relación a la segunda modalidad, las municipalidades fueron también autorizadas a prestar dinero mediante la venta de títulos de deuda (bonos), con acuerdo del Senado y garantizados por el Estado. Así, el artículo 19 de la LHO dispuso que

[s]e autoriza a las municipalidades de la República para que en sus respectivos territorios construyan habitaciones hijiénicas i baratas para arrendar a la clase proletaria con o sin promesa de venta.

Estas construcciones se harán previo pedido de propuestas públicas, a precio alzado; la administración correrá a cargo del respectivo Consejo de Habitaciones, i los recursos serán procurados por bonos que emitirán las municipalidades con acuerdo del Senado i que serán garantizados por el Estado (Énfasis añadido) (LHO 1906, artículo 19).

Como puede concluirse desde ya, este mecanismo contempló la intervención de cuatro actores, uno de los cuales no aparece mencionado en la disposición. En primer lugar, del municipio, que era el encargado de definir el territorio donde se edificarían nuevas habitaciones obreras y de emitir los bonos para el otorgamiento del préstamo; en segundo término, del Senado, que debía consentir en la emisión de los bonos por los cuales la municipalidad financiaba la operación constructiva; en tercer lugar, del Consejo de Habitaciones respectivo (consejo departamental o la delegación respectiva) que era el encargado de administrar el sistema de licitación pública por el cual se escogería a una sociedad constructora; y, por último, la sociedad constructora que, habiendo participado en el sistema de propuesta pública para la edificación, se adjudicaba la construcción del proyecto habitacional.

En este sentido, resulta interesante notar que si bien la disposición utiliza el término *construir*, esta no se refiere a que el municipio realizara las labores constructivas, de propia mano. La municipalidad respectiva era la encargada de financiar las labores de edificación y definir, en el ámbito de su competencia, los terrenos donde se emplazarían los proyectos habitacionales. Sin embargo, la edificación propiamente tal sería ejecutada por un actor privado adjudicatario del proceso de licitación pública mencionado en el inciso segundo del artículo 19.

A la luz de lo anterior, si bien habitualmente se mencionan los proyectos construidos *por* la Caja o *por* las municipalidades, lo cierto es que de una somera revisión de las disposiciones que regularon la actividad de financiamiento y construcción de habitaciones obreras, resulta evidente que estos organismos cumplieron una labor orientada a *fomentar* la edificación mediante un sistema de financiamiento que permitiera la inserción de sociedades constructoras provenientes del mundo privado, mas no a ejecutarlas de propia mano.

Como podrá concluirse hasta ahora, el financiamiento mediante la emisión de letras de crédito dadas en préstamo por la CCH, así como también por la emisión de bonos municipales, operó constantemente como

una vía de asignación de recursos públicos a la realización de obras de edificación ejecutadas por actores privados. Mediante la primera vía, éstos lo llevaron a cabo mediante un sistema de préstamos hipotecarios que, como veremos al final del presente capítulo, estuvo dado por el significativo porcentaje de ganancias que representó el mercado inmobiliario en materia de habitaciones obreras. La segunda, en cambio, operó como un traspaso directo del financiamiento público para la edificación privada.

Así, por cualquiera de las vías mencionadas, el principal mecanismo de financiamiento se constituyó como el principal incentivo para la creación de un verdadero mercado, atractivo para los actores privados pero que, como se revisará en el segundo capítulo de este trabajo, trajo graves consecuencias regulatorias para esta política pública y que no fueron concebidas en su diseño original, bajo la Ley 1.838.

Finalmente, cabe señalar que dado el magro resultado del programa habitacional de construcción, sobretodo en atención a las poblaciones levantadas por iniciativa pública, el Consejo Superior de Habitaciones para Obreros, de forma excepcional, accedió a financiamiento para construcción mediante el sistema de préstamos de la Caja de Crédito Hipotecario, del artículo 17. Así, como señala Rodrigo Hidalgo

[ ] la construcción de nuevas viviendas higiénicas fue uno de los puntos débiles de la Ley 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 1.969 del 16 de julio de 1907 (Hidalgo 2000, 16).

En este contexto, como ya se ha señalado, la Caja de Crédito Hipotecario se constituyó como la vía de financiamiento más importante para la construcción con cargo a los fondos públicos. Así lo señala Hidalgo, al sostener que

[ ] la construcción directa por parte de los Consejos fue relativamente baja respecto de lo que se edificó gracias a la participación de los privados y sociedades en general, construyéndose 396 casas de las 4.128 casas que se levantaron por la iniciativa particular durante la vigencia de la Ley de 1906. Desde una perspectiva global, y considerando la inserción de estas agrupaciones de vivienda en el conjunto de la ciudad hacia la década de 1910, podríamos señalar que la Caja de Crédito

Hipotecario comienza a ser uno de los gestores inmobiliarios que desarrolló mayores acciones en la construcción de viviendas... (Hidalgo 2002, 94).

#### **1.2.1.2. Fondos públicos aportados por el Fisco y los municipios para la ejecución de obras de urbanización y equipamiento comunitario**

Este punto es quizá uno de los más importantes, porque evidencia que la normativa de 1906 tuvo a la vista la relación directa entre la problemática por la vivienda, como política pública, y la configuración de la ciudad, como problemática urbana. En este sentido se observa de forma transparente que el problema público, radicado en las consideraciones sanitarias, fue abordado en la política habitacional con una clara mirada hacia el futuro y con la declarada intención de configurar la ciudad en base a un criterio de segregación socioeconómica.

Esta conclusión es pertinente toda vez que en torno a la urbanización es donde la política habitacional se juega el cumplimiento de sus objetivos de erradicación. Esto viene dado por una doble operación en torno a los terrenos disponibles para la edificación de viviendas obreras higiénicas: por una parte, por las disposiciones relativas a la venta de terrenos ubicados en la periferia, cuestión que opera como un *supuesto* para las disposiciones relativas al financiamiento que aquí veremos en los aportes de fondos públicos para las obras de urbanización.

A la luz de lo anterior, se analizará en primer lugar el supuesto. El artículo 22 de la LHO estableció que

[s]e autoriza al Presidente de la República i a las diferentes municipalidades para que vendan los terrenos que el Estado o la Municipalidad tengan en la periferia de las ciudades a las sociedades, empresas o establecimientos enumerados en el artículo 20, por lotes que no excedan de una hectárea i con la condición de ser convertidas dentro de un año en habitaciones baratas para obreros.

La venta se hará en remate entre las distintas sociedades, empresas o establecimientos, i el precio se pagará con una tercera parte al contado i el resto en veinte anualidades, con tres por ciento de interés anual (LHO 1906, artículo 22).

Puede observarse aquí que hay un claro incentivo para la adquisición de terrenos ubicados en la periferia y que, conjugados con el sistema de financiamiento mediante préstamos otorgados en letras de crédito por la Caja, incentivan a los actores privados a invertir recursos y asumir el riesgo de edificar nuevas poblaciones obreras en la periferia.

Este artículo es una de las piedras angulares de la política habitacional de 1906. Sobre éste se estructuró un sistema de beneficios complementarios a los incentivos para edificar viviendas obreras higiénicas y que se estructuraron en el párrafo 3 de la LHO, titulado *De la protección a la construcción de habitaciones baratas*.

Este párrafo está inaugurado por el artículo 13, que señala:

Toda habitación barata, individual o colectiva, declarada hijiénica por el respectivo Consejo de Habitaciones, gozará de las exenciones o beneficios que se enumeran en el presente párrafo, por el término de veinticinco años contados desde la fecha de la declaración del Consejo si se trata de un edificio ya construido, o desde la fecha de la conclusión, si el edificio es construido con posterioridad a la promulgación de esta lei i en conformidad a los planos i especificaciones aprobados por el Consejo (LHO 1906, artículo 13).

Bajo este *paraguas* se estipularon una serie de incentivos para fomentar la edificación de habitaciones obreras higiénicas. Sin embargo, para efectos de este párrafo se analizarán dos de ellas, relacionadas con el aporte de fondos públicos para obras de urbanización.

En primer lugar, el artículo 14 señaló que

[l]as propiedades a que se refiere el artículo precedente [vivienda hijénicas] quedarán exentas del pago de toda contribución fiscal o municipal que proveyere a la localidad, en la proporción de cien litros diarios por cada familia, por un precio equivalente al diez por ciento del precio común.

La respectiva municipalidad hará i arreglará por su sola cuenta el pavimento de la calle con piedra de río a lo menos i las aceras con asfalto, e instalará el servicio de alumbrado, sosteniendo un farol cada cincuenta metros.

Si hubiere servicio de alcantarillado en la calle, el Fisco pagará el servicio interior hasta su conexión con aquel (LHO 1906, artículo 14).

Se identifican aquí dos elementos de importancia: en primer lugar, el mandato de arreglo a la municipalidad; y en segundo término, el mandato a la Administración para financiar con cargo al patrimonio fiscal la extensión del servicio de alcantarillado.

Esta disposición debe ser complementada con lo estipulado en el artículo 15, que dispuso un nuevo mandato para la Administración, de la siguiente manera:

Si las nuevas construcciones hubieren de ocupar veinte o mas manzanas, se instalará ademas por cuenta fiscal el alcantarillado en las calles, se prolongará el servicio de agua potable, i se destinará a plaza o jardín público de cada veinte manzanas una, que será comprada por el Fisco con este objeto, i se instalará una escuela pública gratuita a lo menos.

En las calles de veinte metros o mas, la propiedad particular podrá tomar a cada lado hasta cuatro metros para dedicarlos a jardín (LHO 1906, artículo 15).

Así las cosas, es importante recalcar que estos mandatos de urbanización se encuentran agrupadas al inicio del apartado legal que señala las medidas de protección a la construcción de habitaciones baratas. En este sentido representan una de las principales preocupaciones de la legislación vigente, toda vez que la LHO operó sobre el supuesto que las nuevas edificaciones se realizarían en nuevos terrenos ubicados en la periferia, donde las redes de agua potable, alcantarillado y luz probablemente no existirían. Asimismo, estableció exenciones económicas respecto al pago del agua potable, ya fuere provista por los municipios o el fisco. Esto lo confirma Rodrigo Hidalgo al sostener que

[...]lo señalado por el presidente de la Caja de Crédito Hipotecario da una idea de cómo se van localizando los nuevos conjuntos habitacionales para obreros en la ciudad de Santiago. Para los promotores inmobiliarios vinculados a las operaciones de viviendas para obreros y para el Estado, la periferia es el sitio más buscado para construir edificaciones baratas, principalmente debido a los bajos costos del suelo en esos lugares. [Énfasis añadido] (Hidalgo 2007, 55)

A la luz de lo anterior, esta forma de financiamiento operó de forma directa en la mano de obra pública a través de la realización de obras de urbanización. Es llamativo que la regulación hubiere dejado exclusivamente en manos de la Administración la realización de estas construcciones, sin contemplar hipótesis u obligaciones para las sociedades constructoras de derecho privado que emprendían proyectos inmobiliarios de este tipo. Si bien no hay documentación que permita dilucidar esta interrogante, pareciera ser que resultaba ilógico pedir a los particulares, a quienes la LHO restringió en su negocio de arrendamiento por piezas, en situaciones de alarmante higiene y servicios básicos, que además de pretender que realicen nuevas construcciones también se hicieran cargo de urbanizar los nuevos terrenos ocupados. En este sentido el Estado asumió la labor planificadora de la ciudad mediante el financiamiento y ejecución directa de las obras que se han señalado.

En síntesis, la Ley 1.838 estableció de forma sistemática una serie de mecanismos destinados a fomentar la incorporación de actores privados en las labores constructivas. Así, el particular que quisiera participar de un proyecto inmobiliario de habitaciones obreras higiénicas podía acceder al financiamiento necesario para edificar mediante la adquisición de suelo a bajo costo (en la periferia, mediante remate y con un pago proyectado a veinte años, tiempo suficiente para construir y luego recuperar la inversión mediante la obtención de cuantiosas utilidades con el arrendamiento de las viviendas a cánones o ventas muy superiores a la inversión inicial). Si no lo conseguía por esta vía, la Caja de Crédito Hipotecario podía prestar hasta el 75% del precio del terreno y edificios. En cualquiera de los casos, si el proyecto contemplaba al menos 20 manzanas, el Fisco debía comprar una de éstas para ejecutar una escuela o jardín, una escuela pública gratuita, y construir el sistema de alcantarillado a lo largo del nuevo barrio. Así, por una vía u otra, el privado, con escasos recursos inclusive, encontraba en esta legislación el incentivo suficiente para invertir a largo plazo. Fue así que se terminó por conformar el mercado habitacional que más adelante traería una serie de inconvenientes por su escasa regulación, como se revisará en el capítulo segundo de esta investigación.

### **1.2.1.3. Fondos públicos aportados por el Fisco para la construcción de viviendas obreras para empleados de las administraciones industriales del Estado**

La Ley de Habitaciones Obreras consideró en su texto un breve capítulo dedicado exclusivamente a la regulación de las habitaciones obreras destinadas a los funcionarios públicos. Este capítulo, denominado *De las habitaciones para los obreros del Estado*, contempló tan solo tres artículos que regularon el financiamiento, venta y planificación de la edificación de estas habitaciones.

Respecto al financiamiento, materia de este segmento, el artículo 30 autorizó al Presidente de la República a “invertir hasta seiscientos mil pesos en la construcción de habitaciones hijiénicas para los obreros i empleados inferiores de las administraciones industriales del Estado. Esta autorización durará por el término de cuatro años, i las construcciones se llevarán a cabo a precio alzado i previa petición de propuestas públicas” (LHO 1906, artículo 30).

Como se desprende de la disposición citada, desde ya se puede observar que la edificación de estas viviendas se realizaba con cargo al patrimonio fiscal, por autorización expresa del Presidente de la República, y era ejecutada por sociedades constructoras privadas adjudicatarias de la licitación pública establecida en la misma disposición. Esta última, por analogía con el artículo 19 ya analizado y que facultó a los municipios a licitar obras de construcción de viviendas, era administrada por el respectivo consejo de habitaciones, autoridad en esta materia.

Así, este mecanismo consideró una activa labor de la Administración, la que –además- por medio del Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Estado, tenía la atribución de fijar “las ciudades en que deban llevarse a cabo estas construcciones i la proporción que a cada una de ellas corresponda” (LHO 1906, artículo 33).

Finalmente, es importante destacar que a este respecto, a diferencia del caso anterior en que la legislación optó por no delegar las labores propias de la urbanización, esta hipótesis contempla el aporte de recursos públicos a las labores de edificación privadas, dando cuenta que los incentivos y el fomento a la actividad constructiva realizada por sociedades de derecho privado fue rotundo en relación a las viviendas. Como veremos más adelante, la Administración asumió la construcción de habitaciones solo de forma supletoria y sumamente marginal.

#### **1.2.1.4. Fondos privados aportados por sociedades de derecho privado destinados a la construcción de nuevas habitaciones obreras**

Así como el aporte público fue gravitante en la realización de obras de urbanización de terrenos y extensión de servicios básicos como agua potable, alcantarillado y luminaria pública, el aporte de sociedades privadas en materia de edificación de nuevas habitaciones para obreros que cumplieran con los estándares mínimos de la higiene y salubridad fue igual de importante. Así, la LHO contempló una serie de incentivos orientados a incorporar estos aportes, reduciendo al mínimo el riesgo de la inversión privada. Éstos, se

estipularon en el párrafo 4 de la Ley 1.838 titulado *De las condiciones para sociedades i empresas*. Este apartado es inaugurado por el artículo 20, que establece lo siguiente:

Las sociedades o empresas que se enumeran a continuación gozarán de los beneficios consultados en el párrafo anterior i en el presente:

1.º Las sociedades que tengan por objeto construir habitaciones [higiénicas], para venderlas a los arrendatarios a plazos que no bajen de veinte años, pagándose el precio con amortizaciones incluidas en el cánón de arrendamiento;

2.º Los dueños de fábricas que construyan habitaciones para arrendarlas a sus operarios con cánón decreciente o para venderlas a los mismos en la forma señalada en el número 1.º; i

3.º Las sociedades anónimas i las personas jurídicas de cualquier naturaleza que inviertan la totalidad o una parte de su fondo de reserva en construir habitaciones [higiénicas] (LHO 1906, artículo 20).

El primer incentivo proviene del artículo siguiente, que dispuso:

Las sociedades o empresas enumeradas en el artículo que precede, quedarán exentas de todo impuesto fiscal o municipal. Sus estatutos i balances se publicarán gratuitamente en el Diario Oficial.

El Presidente de la República podrá conceder, además, una garantía del Estado hasta de seis por ciento anual i por un término que no exceda de veinte años sobre los capitales que inviertan las sociedades comprendidas en los números 1 y 3, siempre que no bajen de quinientos mil pesos (LHO 1906, artículo 21).

De la disposición citada fluyen de inmediato dos importantes elementos: en primer lugar, el beneficio de una exención total de los impuestos a pagar por la ejecución de labores de edificación, por el solo hecho de ser una de las entidades señaladas en el artículo 20. Esto, sin duda, constituye un incentivo dirigido primeramente a la constitución de estas sociedades, y solo como consecuencia de ello, de forma indirecta, un incentivo a la realización de labores de edificación.

En segundo término, es dable resaltar la importancia de la garantía estatal estipulada en el inciso segundo de la norma, ya que la norma permite reducir al mínimo el riesgo de la inversión privada en la medida que esta consideraba cierta cuantía (sobre quinientos mil pesos). Esto, a diferencia del caso anterior, constituye

un incentivo directo a la actividad de edificación, por cuanto la garantía estatal es a la inversión para la construcción.

En este punto es importante señalar que en el apartado legal no se establece prohibición alguna para acceder a los mecanismos de préstamo de la CCH, como tampoco acerca de la forma de adquirir el suelo disponible en la periferia. Por el contrario, el artículo 22 constituye un segundo incentivo para la inversión privada. Como ya se dijo, esta disposición estableció una vía de adquirir los terrenos ubicados en la periferia mediante remate, pagaderos en dos tercios del precio a un plazo de veinte años, con tan solo un tres por ciento de interés anual.

Con esta disposición se cierra el ciclo de incentivos a la constitución e inserción de actores privados en las labores constructivas de la política habitacional diseñada por la LHO. Más adelante se revisará el éxito de estas medidas y la incidencia que estos mecanismos de financiamiento, tan distintos en el ámbito público y privado, tuvieron en el éxito o fracaso de este programa habitacional.

Finalmente, el estudio del artículo 23 se realizará en el párrafo siguiente, ya que constituye un mecanismo de financiamiento con ciertas particularidades que serán estudiadas con mayor detención en lo que sigue.

#### **1.2.1.5. Fondos privados provenientes de donaciones y asignaciones que se dejaren con el fin de ejecutar la construcción de habitaciones obreras**

Finalmente, cabe señalar el mecanismo contemplado en el artículo 23, que dispuso:

Las donaciones o asignaciones que se dejaren con el fin de atender a la construcción de habitaciones hijiénicas i baratas, si en el instrumento de fundación no se encomendaren a persona o sociedad determinada, serán administradas por el respectivo Consejo de Habitaciones. Los cánones serán invertidos en incrementar el capital, que seguirá destinándose a la construcción de nuevas habitaciones (LHO 1906, artículo 23).

El artículo citado es especialmente importante en la medida que confirma el potente sistema de incentivos destinados a la formación, fortalecimiento y existencia de sociedades con capital suficiente para la actividad constructiva. Así, se observa una regla que permite a cada Consejo de Habitaciones tomar la

administración de los fondos que se hubieren dejado a título de donación o asignación, *con el exclusivo fin de invertirlos para el incremento de dicho capital*, incremento que debía ser destinado a la actividad constructiva del respectivo consejo.

Si bien esta hipótesis se ha considerado como un párrafo aparte, lo cierto es que el financiamiento contemplado a través de este mecanismo proviene de forma exclusiva del patrimonio de sociedades y corporaciones de derecho privado, como se revisará a continuación.

La disposición hace referencia a “donaciones o asignaciones que se dejaren con el fin de atender a la construcción de habitaciones hijiénicas i baratas, si en el instrumento de fundación no se encomendaren a persona o sociedad determinada” (Énfasis añadido) (LHO 1906, artículo 23). ¿Cuáles son estas donaciones o asignaciones?

EL primer elemento que salta a la vista es que la disposición se refiere a una persona jurídica, al referenciar el *instrumento de fundación*. El Código Civil (en adelante “CC”) define este concepto en su artículo 545, de la siguiente forma:

Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente. Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública (Código Civil 1855, artículo 545).

A la luz de esta disposición, y bajo una mirada sistemática de la Ley 1.838, puede sostenerse que el artículo 23 en estudio hace referencia a las sociedades y corporaciones de derecho privado, excluyendo tácitamente a las personas jurídicas de derecho público.

Esta conclusión se extrae de una mirada sistemática de la normativa, la que ubicó la disposición en el marco del párrafo cuarto, titulado *De las condiciones para sociedades i empresas*. En este contexto, todos los preceptos contemplados en este segmento hacen referencia al aporte de fondos provenientes de entidades de derecho privado. Por su parte, la referencia al *instrumento de fundación* permite concluir inmediatamente que se trataría de los estatutos de cada una de estas entidades, lo que contrasta con la situación de las personas jurídicas de derecho público que se rigen según *la ley* que las crea.

Además de lo anterior, es posible afirmar que si bien el artículo 545 citado distingue a corporaciones de fundaciones de beneficencia pública, ambas entidades deben entenderse comprendidas bajo lo preceptuado por el artículo 23 de la Ley 1.838. Esto, en virtud que el artículo 563 del Código Civil dispuso: “Lo que en los artículos 549 hasta 561 se dispone acerca de las corporaciones y de los miembros que la componen, se aplicará a las fundaciones de beneficencia y a los individuos que las administran” (CC 1855, artículo 563). Con esta norma el legislador asemeja ambos regímenes en lo que interesa a este estudio.

Además de lo anterior, el artículo 561 (cuya aplicación se extiende a ambos tipos de personas jurídicas según se señaló) dispone:

[d]isuelta una corporación, se dispondrá de sus propiedades en la forma que para este caso hubieren prescrito sus estatutos; y si en ellos no se hubiere previsto este caso, pertenecerán dichas propiedades al Estado, con la obligación de emplearlas en objetos análogos a los de la institución. Tocaré al Presidente de la República señalarlos (CC 1855, artículo 561).

A la luz de la norma citada queda meridianamente claro que la Ley 1.838 contempla un mecanismo de financiamiento que va en el mismo sentido de lo preceptuado por el artículo 561. Sin embargo, por principio de especialidad la norma contenida en el artículo 23 de la LHO resulta aplicable sobre el artículo del CC, que constituye la regla general en nuestro derecho. Así, en vez de ser el fisco el receptor de las propiedades, será el consejo departamental respectivo.

Finalmente, y en consideración a lo recientemente expuesto, puede sostenerse que el artículo 23 opera como una norma de clausura para todas aquellas entidades de derecho privado que no han quedado cubiertas por las hipótesis reguladas en las normas anteriores, esto es, el caso de las corporaciones y las instituciones de beneficencia.

La razón del legislador para haber regulado de esta manera el asunto puede encontrarse en las demás disposiciones comunes de corporaciones e instituciones de beneficencia que contempla el Código Civil (artículos 549 a 561). En todas ellas se observa una gran carga burocrática en asuntos de su administración, donde la intervención administrativa es permanente desde su fundación hasta su extinción. En este caso, la Ley 1.838 ha regulado una forma de hacer efectiva la administración de esos fondos para los fines públicos de la Administración del Estado, en el mismo sentido que cumplía el objeto de dichas entidades mientras operaron como tales.

## **1.2.2. El sistema de diseño y ejecución de obras**

En el marco de la política habitacional chilena de 1906 es posible distinguir al menos dos sistemas claramente definidos: (i) sistema de diseño y construcción directo, y; (ii) sistema de diseño y construcción indirecto. A continuación se revisarán ambos sistemas para analizar, al finalizar este segmento, las labores de demolición, las que se encuentran íntimamente ligadas a las atribuciones fiscalizadoras del Consejo de Habitaciones para Obreros que serán revisadas en el acápite siguiente, y que dicen relación directa con el programa habitacional destinado a la rehabilitación o demolición de las viviendas declaradas insalubres o inhabitables, respectivamente.

### **1.2.2.1. Sistema de diseño y construcción directa**

Cuando se habla de un sistema directo de diseño y construcción se hace referencia a la realización de una obra de edificación de una vivienda o un grupo de éstas, que ha conestado con la planificación técnica, proyección espacial y presupuestaria, elaborada por un funcionario o un grupo de éstos, y ejecutada por un grupo de obreros contratados directamente por la Administración del Estado.

Así las cosas, en la Ley 1.838 es posible identificar tres hipótesis de este tipo, principalmente ligadas con la ejecución de obras de urbanización de terrenos recientemente construidos o por construir.

En primer lugar, resaltan las labores de urbanización que las municipalidades debían ejecutar de propia mano, según dispuso el artículo 14 de la ley. Este precepto mencionaba que “[l]a respectiva Municipalidad hará i arreglará por su sola cuenta el pavimento de la calle con piedra de rio a lo ménos i las aceras con asfalto, e instalará el servicio de alumbrado, sosteniendo un farol cada cincuenta metros” (LHO 1906, artículo 14).

Por su parte, en segundo lugar, los artículos 14 y 15 entregaron al Fisco la responsabilidad de ejecutar obras complementarias a las señaladas precedentemente. Así, el primer precepto dispuso que “[s]i hubiere servicio de alcantarillado en la calle, el Fisco pagará el servicio interior hasta su conexión con aquel.” A continuación, el artículo 15 dispuso:

Si las nuevas construcciones hubieren de ocupar veinte o mas manzanas, se instalará ademas por cuenta fiscal el alcantarillado en las calles, se prolongara el servicio de agua potable, i se destinará a plaza o jardin público de cada veinte manzanas una, que será comprada por el Fisco con este objeto, i se instalará una escuela pública gratuita a lo menos.

En las calles de veinte metros o mas, la propiedad particular podrá tomar a cada lado hasta cuatro metros para dedicarlos a jardín (LHO 1906, artículo 15).

Finalmente, es importante señalar que si bien la Ley 1.838 no reguló de forma expresa la actividad constructiva de los Consejos Departamentales (salvo la señala excepción de la Ley 1.969 de 1907 que lo facultó a contratar un préstamo con la Caja de Crédito Hipotecario), igualmente entregó a éstos las atribuciones para diseñar y ejecutar proyectos de habitaciones obreras, como se desprende de la letra de su artículo 1. Este, dispuso:

Se establecen consejos denominados “Consejos de habitaciones para obreros”, cuyas atribuciones son:

- a) Favorecer la construcción de habitaciones hijiénicas i baratas destinadas a la clase proletaria, i su arrendamiento a los obreros, o su venta sea al contado, por mensualidades o por amortización acumulativa; [...]
- d) Dirigir las habitaciones que ellos mismos construyan con los fondos que les hubieren sido donados o legados o destinados por el Estado con el indicado objeto [...] (LHO 1906, artículo 1).

Como se observa, el artículo 1 entregó atribuciones a la Administración del Estado para que pudiese hacerse cargo de la ejecución de proyectos habitacionales de propia mano. En esta labor, sin embargo, los consejos no participan a la par de los actores privados, los que fomentados por los incentivos económicos y tributarios que estableció la Ley 1.838 tuvieron la posibilidad de insertarse en la actividad constructiva casi con exclusividad. De hecho, la ausencia de una regulación más detallada a este respecto en la propia ley da cuenta que el legislador consideró esta hipótesis como una vía de edificación marginal frente a la actividad de las sociedades de derecho privado, al punto que solamente por medio de la Ley 1.969 de 1907 se intentó dotar de mayores recursos al Consejo para que emprendiera proyectos habitacionales en ciudades que tuvieran sobre 8.000 habitantes.

Lo anterior, no obstante, corresponde más bien a una prelación de los intereses de la propia Administración en el marco del problema habitacional que se ha tratado anteriormente: la salubridad. Como se ha mencionado, en los albores del siglo XX la preocupación por la implementación de un plan de salubridad en materia de vivienda concentró la acción del Estado en torno a otorgar una solución efectiva a los problemas de urbanización de los terrenos donde se construían las habitaciones obreras, pues, por una parte, se fomentaba la erradicación de los Conventillos a los terrenos periféricos del radio urbano, pero al mismo tiempo, por otra, debían asegurarse ciertos mínimos de higiene en estos nuevos barrios obreros.

En este sentido, la construcción directa estuvo orientada a la ejecución de obras de urbanización, donde se destaca fuertemente la extensión de la red de agua potable a los terrenos ubicados en la periferia, como también el equipamiento de los nuevos barrios obreros. Una clara muestra de esto es la población Huemul, la que contó con la creación de un asilo maternal, conocido como “Gota de Leche”, un hospital de niños, un asilo infantil, conventillo para solteros, biblioteca, sala de conferencias, un teatro y una Caja de Ahorros.

#### **1.2.2.2. Sistema de diseño y construcción indirecta**

Por sistema indirecto debe entenderse toda obra de edificación de una vivienda o grupo de éstas, que ha conestado con la planificación técnica, proyección espacial y presupuestaria, elaborada por uno o más sujetos, y ejecutada por un grupo de obreros, todos contratados por una persona natural o jurídica de derecho privado.

Este sistema fue la vía más frecuente de construcción bajo la Ley de 1.838, como se ha mencionado anteriormente. La Administración, enfocada principalmente en las labores de urbanización, tuvo un protagonismo secundario en el levantamiento de las nuevas viviendas, las que se edificaron principalmente por la acción de sociedades constructoras de derecho privado, con el aporte proveniente de los préstamos conseguidos mediante la Caja de Crédito Hipotecario y el aporte directo. Así, ya se han revisado las entidades mencionadas en el artículo 20 como las beneficiadas con las franquicias e incentivos económicos de la ley.

Estas sociedades fueron los actores principales en la realización de las tareas de edificación de habitaciones para obreros. Para conseguir esto, la Administración, en una actividad de fomento, aseguró el sistema de incentivos mediante la garantía de la inversión privada, las exenciones tributarias y la

realización de obras de urbanización complementarias a la edificación de nuevos sectores habitacionales en sectores periféricos de la ciudad. Así lo relata De Ramón, quien ha sostenido que

[d]urante los 20 años de su vigencia (1906-1925) el Estado no pudo levantar más de dos poblaciones con un total de 396 casas. Por su parte, la iniciativa privada, acogiendo a los beneficios y garantías tributarias que dicha ley impuso, construyó otras 3.246 viviendas durante el mismo período, en especial cits y pasajes en diversas poblaciones creadas en la ciudad (De Ramón 1990, En Minvu, 2004).

Como parte de este sistema indirecto, además, pueden mencionarse algunos casos en que la iniciativa de la edificación estaba entregada a la Administración del Estado, no obstante, la ejecución de los proyectos correspondía a sociedades de derecho privado. Una clara muestra de esto lo constituyen los artículos 19 y 30. El primer precepto dispuso que

[s]e autoriza a las municipalidades de la República para que en sus respectivos territorios construyan habitaciones hijiénicas i baratas para arrendar a la clase proletaria con o sin promesa de venta.

Estas construcciones se harán previo pedido de propuestas públicas, a precio alzado; la administración correrá a cargo del respectivo Consejo de Habitaciones, i los recursos serán procurados por bonos que emitirán las municipalidades con acuerdo del Senado i que serán garantizados por el Estado (LHO 1906, artículo 19).

Y, a su vez, el artículo 30 dispuso:

Autorízase al Presidente de la República para invertir hasta seiscientos mil pesos en las construcciones de habitaciones hijiénicas para los obreros i empleados inferiores de las administraciones industriales del Estado.

Esta autorización durará por el término de cuatro años, i las construcciones se llevarán a cabo a precio alzado i previa petición de propuestas públicas (LHO 1906, artículo 30).

En ambos casos es posible observar labores de construcción que, a pesar de ser financiadas con cargo a fondos públicos (bonos municipales e inversión extraordinaria prerrogativa del Presidente), son construídas por actores privados adjudicatarios de los proyectos. En este sentido, nos encontramos ante un sistema indirecto de construcción, de carácter mixto, que combina recursos e iniciativa pública con ejecución privada, todo lo cual era administrado por el consejo departamental respectivo.

### **1.2.3. El sistema de fiscalización y la realización de labores de reparación o demolición del Consejo de Habitaciones Obreras**

Para efectos de dar un tratamiento sistemático a los programas habitacionales y evidenciar cómo estos se estructuraron armónicamente para el cumplimiento del principal objetivo de la política habitacional en tanto política pública, esto es, la erradicación de los sectores de vivienda obrera a la periferia urbana, se ha decidido tocar en un solo acápite el plan habitacional relacionado con las labores y atribuciones de fiscalización de la Administración del Estado, con el sistema de reparación y/o demolición, separando a este último del resto de las labores constructivas tocadas en el último párrafo del acápite anterior, pues constituye la realización de obras pertenecientes a otro programa habitacional: el programa de higienización.

El tratamiento de las obras conducentes a reparar o demoler los Conventillos y, en general, toda habitación declarada como inhabitable, da cuenta de forma indubitable de las fuertes atribuciones fiscalizadoras que tenía la Administración del Estado por medio de los consejos departamentales. Ya el artículo 1 de la LHO evidencia esta situación al disponer que parte de las atribuciones de los consejos era “[t]omar las medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones...” (LHO 1906, artículo 1 letra b)).

Esta disposición abre lo que en el presente trabajo de investigación se ha conceptualizado como un segundo programa habitacional, denominado *programa de higienización*. Este, estuvo regulado en el párrafo 2 de la LHO, que en un total de cinco artículos reguló un procedimiento de fiscalización, reparación y/o demolición de las viviendas declaradas insalubres o inhabitables, como se revisará a continuación.

En primer lugar, el artículo 8 dispuso que

[s]erán 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 i calles, el cubo de aire, la luz, la ventilación i demás preceptos de la higiene. Sobre este particular el Presidente de la República dictará las ordenanzas a propuesta del Consejo Superior de Habitaciones i con audiencia del Consejo Superior de Higiene (LHO 1906, artículo 8).

Como puede desprenderse de la norma citada, esta disposición fijó a *contrario sensu* las condiciones técnicas que debía cumplir una habitación obrera para ser calificada como salubre y habitable. Y, mediante el uso de la potestad reglamentaria de ejecución, facultó al Presidente para dictar las ordenanzas técnicas necesarias a este respecto. Así, por ejemplo, tuvo lugar la Ordenanza sobre Habitaciones para Obreros N° 4.980 del 17 de septiembre de 1906. Y a continuación el artículo 9 disponía que “[l]a casa insalubre por falta de los requisitos indicados podrá ser rehabilitada, haciéndole las reparaciones que indique el Consejo de Habitaciones respectivo” (LHO 1906, artículo 9).

De la misma manera lo señala Millán al sostener que “[l]a Ley de Habitaciones Obreras de 1906 tuvo sus propias ordenanzas, editadas y publicadas posteriormente en septiembre de ese mismo año, las cuales traducían conceptos en arquitectura: definían los espacios y alturas mínimas, los lugares aptos para la habitabilidad, las condiciones que debían cumplir las instalaciones de abastecimiento y saneamiento, la materialidad, etc.” (Millán 2016, 9).

El artículo 8 es la materialización de la actividad inspectiva de los consejos, mediante la declaración de salubridad, insalubridad o inhabilitabilidad. Esta norma debe ser leída de forma complementaria con el artículo 10 subsiguiente, que dispuso:

Si el Consejo calificara de *insalubre* una habitación o edificio, comunicará el hecho al propietario, indicándole por escrito los defectos de que adolece i las reparaciones que deben hacerse, con inclusión de un presupuesto aproximado de ellas.

Si fuere calificada de *inhabitable* por vetustez, 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 prescrita en el inciso precedente, con expresión de la causa que le da este carácter.

Se establecerá un plazo dentro del cual debe procederse a la reparación o a la demolición en los casos en que se trate de habitaciones que tengan focos

permanentes de infección capaces de dañar a las casas vecinas (LHO 1906, artículo 10).

Así, las facultades inspectivas de la Administración, por medio de los consejos departamentales, estaban reglamentadas por las ordenanzas y los artículos 8 y 10 de la LHO. Sin embargo, además se estableció un procedimiento judicial destinado a hacer efectivas las medidas correctivas impuestas en la comunicación señalada en el artículo recién transcrito. Este procedimiento se reglamentó en el artículo 11 de la LHO, que dispuso lo siguiente:

Si en el término señalado no se diere cumplimiento a lo prescrito por el Consejo, éste dará parte al juez letrado en lo civil, acompañándole copia de los antecedentes.

El juez citará a comparendo al secretario del Consejo i al propietario, o a su mandatario o mayordomo, i con el mérito de los antecedentes que se hayan acompañado hasta el día del comparendo i con las alegaciones de las partes, el juez se pronunciará sin más trámite.

Se concederá apelación de la resolución del juez solo cuando la cuantía exceda de trescientos pesos, según el presupuesto acompañado por el Consejo.

La apelación se resolverá sin aguardar la comparencia de las partes.

El Consejo queda exento de todo derecho fijado por los aranceles judiciales o por la lei de papel sellado (LHO 1906, artículo 11).

Como se desprende de esta disposición, el poder judicial operó como tercero imparcial en la determinación de la calificación de la vivienda y en la pertinencia de realizar las reparaciones solicitadas por el Consejo respectivo, en un procedimiento sumario.

En este punto, agotadas las instancias de tramitación y apelación de las medidas correctivas impuestas por el Consejo de Habitaciones, en virtud de sus atribuciones fiscalizadoras, el artículo 12 se refirió a las obras de demolición. Así, señaló que

[l]os Conventillos o casas colectivas calificadas por sentencia de término de insalubres e inhabitables, en términos que sean capaces de dañar a sus moradores i a los vecinos, serán clausurados o demolidos dentro del plazo fijado por el juez.

Si la demolición no se hubiere llevado a cabo dentro del plazo señalado, la hará la autoridad local con cargo al dueño (LHO 1906, artículo 12).

La importancia de este artículo es radical, por cuanto no solo dispone la demolición por consideraciones sanitarias, sin atención a la propiedad privada, sino curiosamente sólo señala a los Conventillos o casas colectivas como el objeto de clausura o demolición, dejando afuera cualquier otra construcción individual que pudiere no cumplir con los estándares sanitarios. Llama la atención el cambio de criterio en torno a las facultades inspectivas, referidas según la letra del artículo 8 a las casas “*destinadas a darse en arrendamiento*”, del criterio utilizado para efectos de la clausura o demolición que hace directa referencia a su tipología constructiva (Conventillos o casas colectivas).

Este elemento es una clara muestra de la intención tras la política de vivienda, esto es, la segregación de los sectores populares del centro del radio urbano, pues son justamente aquellos los que habitaban este tipo de viviendas.

Además, es importante notar que el artículo reconoce que solo el poder judicial tiene atribuciones legales para ordenar la demolición de un Conventillo o casa colectiva, dirimiendo la colisión entre el bien jurídico sanitario y el derecho de propiedad de cada uno de los dueños de dichas habitaciones que arrendaban a los obreros. En este sentido puede asegurarse que la Administración, bajo la política de 1906, no tuvo facultades expropiatorias ni de demolición, en grado alguno.

Finalmente, la disposición supone que la demolición siempre se realizará mediante el financiamiento del propietario de las viviendas destruidas, ya sea mediante un sistema de construcción directo (el mismo propietario, en virtud de la orden judicial) o mediante uno indirecto (la propia autoridad, con cargo al dueño).

Es por todo lo anterior que si bien el plan de fiscalización bajo el programa habitacional de construcción suponía la realización de la actividad fiscalizadora de los Consejos, no es menos cierto que las actividades constructivas, el financiamiento y los elementos de política pública que es posible observar en la disposiciones analizadas en este acápite dan claras muestras que nos encontramos ante un programa habitacional propiamente tal.

## CAPÍTULO II. La redefinición del problema público. Cambios en la normativa.

*... la producción capitalista comienza, en realidad, allí donde un capital individual emplea simultáneamente un número relativamente grande de obreros; es decir, allí donde el proceso de trabajo presenta un radio extenso de acción, lanzando al mercado productos en una escala cuantitativa relativamente grande.*

**(Karl Marx 1867, 259)**

Habitualmente, la literatura suele señalar los cambios normativos y la velocidad con que éstos se suscitaron a partir del año 1925 con el interés de mostrar las *correcciones* normativas realizadas a las lagunas o deficiencias regulatorias de la Ley 1.838, que ha sido analizada en el capítulo anterior. Así, José Salas, entonces Ministro de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, al momento de aprobar la ley de 1925 señalaba que “[e]l Gobierno continúa su política de mejoramiento de la vivienda. Dicta el presente decreto que hará surgir en el país entero poblaciones de nuevas construcciones higiénicas y baratas que aseguren una ancianidad tranquila al proletariado de la nación” (Salas 1925; En: Hidalgo 2002, 100).

Sin embargo, antes de revisar estos cambios de regulación pareciera importante analizar, según la tesis sobre la que se ha estructurado este trabajo, los posibles cambios y redefiniciones del problema habitacional en tanto problema público, pues de ahí ha de observarse con mayor transparencia los objetivos que movilizaron a los poderes del Estado a diseñar y ejecutar estas transformaciones en la política habitacional. Esto, pues como se ha señalado en la presentación de este trabajo, la Administración requiere dar cuenta del fundamento de su intervención, más allá de las normas constitucionales que la mandaten a actuar de una determinada manera.

Como ya se ha señalado, en el problema de la vivienda se contienen elementos propios del problema urbano, sobretodo cuando la normativa se ha creado con el objeto de erradicar las zonas de habitaciones obreras a la periferia de la ciudad, en un proceso de ensanchamiento del límite de las ciudades y ejecución de nuevas obras de urbanización con este fin, como ocurrió con la Ley 1.838. Así, en la revisión de los elementos urbanísticos más relevantes no debe perderse de vista que la tarea de la política pública es, entre otras cosas, configurar un espacio de interacción de la Administración y los particulares con proyección hacia el futuro, de

modo que en el ámbito territorial ello, inevitablemente, genera la constante y permanente interacción de las consideraciones espaciales (geográficas) y sociales (procesos sociales).

En este sentido, David Harvey ha señalado que

[t]oda teoría general de la ciudad ha de relacionar, de algún modo, los procesos sociales en la ciudad con la forma espacial que la ciudad asume. En términos disciplinarios, esto equivale a integrar dos importantes métodos educativos y de investigación. Yo diría que se trata de construir un puente entre los estudiosos con imaginación sociológica y los dotados de conciencia espacial o de imaginación geográfica (Harvey 1977, 16).

Así las cosas, el estudio de los niveles de intervención de la Administración del Estado, en la medida que se realiza sobre la política de vivienda, exige una constante revisión no sólo de las atribuciones y potestades con que el Estado ejecutó la política habitacional en sus diferentes ámbitos, sino que además del problema público que entronca, en un mismo punto, los intereses por la construcción de una ciudad con ciertas características (plan higienista de comienzos del siglo XX) con los intereses del proletariado por ser reconocido e incluido en la vida urbana. En ello podrá vislumbrarse cómo la Administración ha contribuido en el sentido de uno y/u otro interés.

Dado lo anterior, en el presente capítulo se pondrá énfasis en la forma en que la política habitacional renunció a su carácter prospectivo a partir de 1925, tras constatar el fracaso regulatorio con el problema de los arrendamientos de habitaciones higiénicas construidos para la clase popular. A partir de este fenómeno, la actividad regulatoria es asumida por el Estado de forma reactiva con la dictación de los Decretos Leyes N° 261 y N° 308, ambos de 1925, con el solo objeto de cubrir las lagunas presentes en la Ley 1.838 y sin atender al problema público de fondo, esto es, a la forma de estructurar un mercado que permitiera conjugar la libre disposición de los bienes con las consideraciones de justicia que posibilitaran el acceso a las viviendas por parte de la clase popular.

A la luz de lo anterior, en el primer acápite (2.1.) se realizará un análisis de los problemas surgidos durante la ley de 1906, dando cuenta la forma en que los Decretos Leyes 261 y 308 intentaron resolver el problema (en adelante, "DL 261" y "DL 308", respectivamente). Así, se dará cuenta de las nuevas formas de intervención administrativa que intentaron atajar el problema.

A continuación, en el acápite siguiente (2.2.) se analizará con mayor detalle la regulación establecida en 1931 mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 33 (en adelante, “DFL 33”), que intentó abordar el nuevo problema habitacional en toda su dimensión, entregando mayor sistematicidad a la actividad realizada por la Administración y los particulares.

### **2.1. La adaptación normativa al cambio. La redefinición del problema público y los nuevos roles de la Administración**

El elemento más relevante que debe ser señalado aquí es el conflicto social suscitado a partir de los altos cánones de arrendamiento de las habitaciones para obreros. Este, como todo proceso social, no tiene como punto de partida un momento en específico, sin embargo, hay importantes antecedentes que caracterizan este conflicto y que conviene tener a la vista para definir el problema público y la profundidad con que la Administración intervino en torno al mismo.

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el efecto de la Ley 1.838 fue limitado. Las cifras marcan una gran diferencia entre el número de Conventillos y habitaciones colectivas demolidas por la ejecución del programa higienizador, respecto del escaso número de viviendas edificadas, ya fuera por iniciativa privada o pública. En este sentido, Rodrigo Hidalgo analiza el efecto del programa habitacional de higienización concluyendo que

[d]ichas intervenciones estuvieron centradas en la demolición de los conventillos insalubres en la ciudad de Santiago, llegándose a derribar 1.626 unidades con cerca de 16.713 piezas, que afectaron a un total de 46.794 personas (Hidalgo 2002, 91).

En este sentido, el aumento de la demanda proveniente de las personas sin casa, acompañado de la disminución de la oferta habitacional debido a la reducción del número de habitaciones disponibles generó una crítica situación en torno a la cobertura habitacional de la clase popular. Así, durante los diecinueve años de vigencia de la ley de 1906, “se declararon en [Santiago] 2.216 propiedades como inhabitables y 1.720 como insalubres” (Hidalgo 2002, 91).

Como contrapartida de lo anterior, los números del programa de edificación arrojan cifras muy por debajo de la disponibilidad necesaria para –al menos- mantener la cobertura habitacional en materia de

viviendas obreras. Así, “en el período comprendido entre 1906 y 1924, dicha labor [constructiva] llevó a la edificación en Santiago de 193 Cités que involucraban 4.128 casas, es decir, cerca de diez mil piezas o habitaciones” (Hidalgo 2002, 92), frente a las 1.626 unidades de vivienda demolidas (habitaciones colectivas o Conventillos) y que, como se ha dicho, afectaron a 16.713 piezas.

Así, el propio Hidalgo señala que

[e]n base a estos antecedentes, podemos afirmar que las demoliciones superaron a las nuevas edificaciones, con lo que, como hemos esbozado anteriormente, se generaron efectos que incidieron en el ámbito social y espacial. Alrededor de 5.369 cuartos o piezas no fueron repuestos, con lo que cerca de veinte mil personas se vieron obligadas a abandonar los “conventillos” declarados “inhabitables”. Esto llevó a aumentar la densidad en los que quedaron en pie mientras que, por otro lado, los propios afectados buscaron otras alternativas, como el “arrendamiento a piso” en la periferia de la ciudad. Además se realizaron cada vez más ocupaciones ilegales de terrenos, que comenzaron a cobrar cierta fuerza en las décadas siguientes a la aplicación de la Ley de 1906 (Hidalgo 2002, 93).

Así las cosas, si bien la Ley 1.838 cumplió a cabalidad el objetivo de política pública, esto es, la erradicación de los barrios obreros hacia la periferia de la ciudad, por otra parte se configuró un nuevo escenario que, con un proceso social pujante por más habitaciones disponibles, terminó por generar un nuevo conflicto de vivienda.

Además de lo anterior, debe tenerse en consideración que el efecto de la serie de incentivos otorgados por la LHO a los agentes privados, para la realización de labores constructivas, como también la ausencia de limitaciones a los cánones de arrendamiento que ha sido analizado en las conclusiones del capítulo anterior, es posible identificar la conformación de un auténtico mercado inmobiliario en torno a la edificación de habitaciones obreras. Así lo ha señalado, nuevamente, Rodrigo Hidalgo, sosteniendo que

[e]l negocio inmobiliario vinculado con la vivienda social de comienzos del siglo XX comenzaba a tomar cierta fuerza. Tanto los promotores de las nuevas residencias construidas para ser puestas en el mercado de alquiler, relacionados con los conventillos higiénicos y diversos cités, como aquellas viviendas que se construyeron directamente por el Consejo o impulsadas por esa institución para

que fueran levantadas por las empresas o sociedades constituidas para tal efecto, empezaron a generar un mercado de la habitación popular que adquirió diversos matices. Los distintos agentes involucrados iniciaron procesos especulativos, interviniendo directa o indirectamente en los precios de los terrenos y los alquileres (Hidalgo 2002, 95).

Y frente a este escenario, la cuestión estaba clara: “los propietarios rentistas que estaban relacionados con las habitaciones para obreros no se involucrarían en el negocio inmobiliario sin obtener ganancias. Tanto los conventillos insalubres como las casas higiénicas reportaban importantes ganancias a los propietarios” (Hidalgo 2002, 97). Así, “por datos recogidos en conventillos tomados al acaso, todos ellos en estado de mandarlos a demoler por inhabitables, se ha llegado a constatar intereses superiores al 30 por ciento, nunca inferiores al 12 por ciento...” (Consejo Superior de Habitaciones Obreras 1914; En: Hidalgo 2002, 97).

La configuración de este mercado es la principal consecuencia de la aplicación de la política habitacional en 1906 y, entre otras cosas, es una de las principales razones del por qué esta legislación es tan relevante. Nótese que la conformación del mercado implica evidenciar el cinismo altruista de la clase aristocrática de 1906, en la medida que a pesar del discurso filantrópico orientado a permitir un mejor pasar a la familia obrera, lo cierto es que renunció por completo al valor de uso de la vivienda como espacio de vida para las personas, dando paso a consideraciones mercantiles que giran en torno al valor de cambio de estos bienes, donde la especulación de los actores privados opera al mismo tiempo como el incentivo para emprender proyectos de edificación. David Harvey describe de manera certera esta situación, al sostener que

[e]n gran parte del mundo capitalista avanzado, no obstante, las viviendas se construyen especulativamente como una mercancía destinada a ser vendida en el mercado a quienquiera que pueda pagarla y la necesite. La oferta de viviendas de ese tipo ha sido durante mucho tiempo característica en las sociedades capitalistas. Así es como se construyeron las famosas terrazas georgianas de Bath, Bristol, Londres, etc., a finales del siglo XVIII. Más adelante, tales prácticas especulativas de construcción se articularon para erigir los bloques de apartamentos de la ciudad de Nueva York, las viviendas en hilera para la clase obrera en ciudades industriales como Filadelfia, Lille o Leeds, y las urbanizaciones periféricas típicas de las ciudades estadounidenses. El valor de cambio queda fijado por los costes básicos de la edificación de la casa (trabajo y materias primas), pero en este caso se añaden otros dos costes: en primer lugar, el margen

de beneficio que espera el constructor que desembolsa el capital inicial necesario y paga el interés por los eventuales créditos solicitados, y en segundo lugar, el coste de adquirir o alquilar el suelo a sus propietarios. El valor de cambio determinado por los costes reales de producción más el beneficio, el coste del endeudamiento y la renta capitalizada (precio de la tierra). El objetivo de los productores es obtener valores de cambio, no valores de uso. La creación de valores de uso para otros es un medio para ese fin. La cualidad especuladora de esa actividad significa, no obstante, que lo que importa es el valor de cambio *potencial*.

[...] Viendo que la necesidad de valores de uso adecuados quedaba insatisfecha, una pluralidad de fuerzas sociales, que iban desde patronos deseosos de mantener domesticada y asequible su fuerza de trabajo... hasta fervorosos radicales y utópicos... y el Estado local y nacional, han lanzado de vez en cuando programas de alojamiento con financiación pública, filantrópica o paternalista para satisfacer las necesidades de las clases más bajas con un coste mínimo. Si se acepta genéricamente que todo el mundo tiene derecho a 'un hogar decente y a un entorno vital apropiado'... entonces, obviamente, vuelven a primera línea de las luchas por el acceso a la vivienda las consideraciones sobre el valor de uso (Harvey 2014, 33; 2013).

La cita se ha querido transcribir de forma íntegra, a pesar de su extensión, pues recorre en algunas líneas la tesis central que se ha mantenido en este trabajo. La Ley 1.838 configuró un espacio adecuado para la inserción de agentes privados, constructores de viviendas, que con un mínimo riesgo económico (en virtud de las exenciones tributarias y garantías estatales de inversión consideradas en la legislación) edificaron viviendas con el objeto de transarlas en el mercado y no, como se ha sostenido en los grandilocuentes discursos revisados a lo largo del capítulo anterior, como bienes valorados por su valor de uso (el buen pasar del obrero y su familia). Inclusive, desde una mirada aun más crítica de la normativa estudiada, es posible identificar cómo la ley incentiva la *domesticación* de la clase popular, atrincherada en los Conventillos insalubres que fueron muchas veces considerados por la aristocracia como focos de anarquismo y revuelta social. Así lo relata Folchi al señalar que "las condiciones de vida de los conventillos fueron consideradas no sólo foco de las enfermedades contagiosas... sino que también caldo de cultivo para los desórdenes morales tales como la anarquía y los malos hábitos" (Folchi 2007, 381).

A la luz de lo estudiado hasta acá, el problema habitacional inicial presente en 1906, relacionado con los problemas de salubridad en torno a las poblaciones obreras, se redefine en atención a la creación de este mercado que concibe las viviendas como bienes transables en el mercado inmobiliario. Y como todo espacio similar, al corto tiempo se comenzaron a presentar las dificultades propias de ello.

Quizá la muestra más importante de estas dificultades es el problema en torno a los costos de arriendo y venta, respecto de los cuales Hidalgo ha señalado que “las viviendas que se construyeron al amparo de la mencionada Ley tuvieron costos relativamente altos para ser arrendadas o adquiridas por obreros de bajos ingresos; esta parte de la población siguió habitando en condiciones mínimas, ajenas a la presencia de los servicios de urbanización” (Hidalgo 2002, 97).

Así también lo reafirma Jorge Munita, al señalar que “el 90 por ciento de las habitaciones higiénicas construidas en Santiago al amparo de la Ley está formado por departamentos de varias piezas, cuyo canon mensual fluctúa entre los cuarenta y ochenta pesos, cantidad muy distante de los medios económicos de la clase más pobre de la sociedad: jornaleros, gañanes y lavanderas, que no pueden gastar más de veinte pesos mensuales en arriendo de habitación” (Munita, 1921; En: Hidalgo 2002, 97). Esto fue producto del efecto negativo del programa habitacional de edificación bajo la ley de 1906, que “repercutió significativamente en el precio de los alquileres” (Hidalgo 2002, 95).

En este sentido, no debe olvidarse que la LHO no contempló limitaciones a los precios de arriendos ni venta, salvo para los casos de construcción directa por el Estado. Esto, junto al hecho que la normativa no señaló ninguna regla de asignación de las viviendas, los propietarios de las mismas estuvieron en condiciones para darla en uso al mejor postor que se presentara. Este elemento distorcionó el foco de la ley de 1906, la que lejos de ayudar a la clase obrera terminó por oprimirla mediante el sistema de endeudamiento y desventaja negociadora con los dueños de las mismas.

## **2.2. El Decreto Ley 261 de 1925. La Ley de la Vivienda**

Ya en 1925, la presión social por los problemas mencionados no aguantó más. Como reacción a esta circunstancia, la Administración, en uso de atribuciones autoconferidas por la Junta de Gobierno presidida por Emilio Bello, dictó el DL 261. Esta normativa, también denominada “Ley de la Vivienda”, adoptó una serie de medidas regulatorias frente a la crisis. Entre ellas se destaca

la reducción del 50 por ciento de la renta de alquiler de las propiedades declaradas insalubres; limitación de los precios en los arriendos de las viviendas salubres; exención del pago de contribuciones; y prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses... Al mismo tiempo, dicha normativa creó los tribunales de vivienda, que además de intentar fijar las tarifas de los alquileres de los conventillos y cités, tuvieron jurisdicción para fijar la renta de arrendamiento a pagar por los arrendatarios de pisos (Hidalgo 2002, 98).

Estas medidas intentaron resolver el problema en torno al mercado inmobiliario, fijando límites al precio de los arrendamientos en función de la declaración de salubridad realizada por los Consejos de Habitaciones. Así, para el caso de las viviendas salubres, si el arrendamiento no excedía de doscientos cincuenta pesos en Santiago y Valparaíso, la renta se reducía a un 10% sobre el valor de avalúo vigente, más un 20% adicional para reparaciones. En el caso que la renta fuera de un valor superior a doscientos cincuenta pero inferior a quinientos pesos, la tasa de arrendamiento quedaba fijada en un 12% anual (MINVU, 2004).

Es importante mencionar aquí que esta normativa intentó regular el problema de los arrendatarios por pisos, los que tal y como se ha mencionado, frente a la demolición de las viviendas que habitaban tuvieron que retirarse hacia los terrenos periféricos en busca de pequeños espacios de tierra, arrendadas a bajo precio a sus propietarios, para levantar un reducido refugio para subsistir. Así, Hidalgo bien señala que

[e]n torno al 'arrendamiento de pisos'... como hemos señalado, representaba el alquiler que efectuaban personas de escasos recursos de una porción de suelo en la cual posteriormente levantaban lentamente una 'mejora' que les servía de habitación. Por este medio, numerosos habitantes de diferentes ciudades solucionaban su carencia de vivienda, y a partir de esta modalidad de subdivisión del suelo se formaron importantes asentamientos en la periferia de las ciudades chilenas. En la mayoría de los casos, las áreas residenciales constituidas a partir del 'arrendamiento a piso' estuvieron ajenas de los servicios básicos de urbanización (Hidalgo 2002, 98).

Así, es posible observar que el DL 261 entregó a la Administración las atribuciones para solucionar, mediante prohibiciones y limitaciones al derecho de propiedad, el problema de los precios de alquiler y los arrendamientos a piso. Entre estas medidas los Consejos podían iniciar acciones judiciales destinadas a fijar los precios de arrendamiento, motivando procedimientos en los tribunales de la vivienda. Sin embargo, a fin de

cuentas, el fracaso de estas medidas da cuenta que la política habitacional no había reaccionado al cambio en el problema público de fondo, que exigía conjugar la creación de este mercado con consideraciones de justicia y equidad social, ponderando, mediante el actuar de la Administración, el negocio irrestricto de los privados.

En este mismo sentido, y a pesar de las reformas señaladas en la política habitacional, al corto tiempo de ser aplicado el DL 261 “los resultados ...estuvieron afectados en parte por las argucias que tanto los inquilinos como los propietarios rentistas intentaron realizar en su aplicación; a ello debemos sumar la contundente oposición que mostraron estos últimos a los resultados de los Tribunales de la Vivienda cuando les eran desfavorables” (Hidalgo 2002, 98). Así, como bien señala Espinoza, “su existencia no estaba ajustada a las leyes vigentes, pues se sustraía a los jueces respectivos, legalmente nombrados, del conocimiento de los juicios de arrendamiento” (Espinoza, 1988; En: Hidalgo 2002, 99).

Los problemas de una normativa evidentemente reactiva a los problemas de política pública presentados bajo la ley de 1906 saltan rápidamente a la vista. Las restricciones de precios incorporadas incentivó a los arrendatarios a deteriorar las viviendas que habitaban, con el fin de disminuir así sus precios de arrendamiento. Así, Rodrigo Hidalgo ha señalado que

[r]especto del referido autodeterioro... como uno de los ‘males no deseados’ de la normativa de arrendamientos de 1925, podemos apuntar que si bien el texto de la ley estableció algunas ventajas para los inquilinos, estos quedaron algo restringidas con la ordenanza promulgada que complementaba dicha legislación, la que se dictó en marzo de 1925 y recogió gran parte del pliego petitorio de los propietarios rentistas (Hidalgo 2002, 99).

Dado lo anterior, lejos de solucionarse el problema de arrendamientos, este se incrementó en directa relación con los niveles de organización que presentaron los arrendatarios, los que, organizados en torno a las llamadas ‘Ligas de Arrendatarios’, demandaron una acción rápida y concreta de parte del Estado para dar fin a esta problemática social.

Estos conflictos evidencian, como ya se ha sostenido precedentemente, que la creación de un mercado inmobiliario sumamente desregulado y orientado de forma casi exclusiva a la maximización de utilidades de los propietarios y terratenientes, derivó en un conflicto habitacional que debe ser recaracterizado por dos elementos: el déficit de viviendas disponibles y la disputa por la creación de viviendas que fueran asequibles por la clase popular chilena.

### **2.3. El Decreto Ley 308 de 1925. La Ley de Habitaciones Baratas**

En medio de este contexto, la Administración dictó el DL 308 (también conocido como “Ley de Habitaciones Baratas” o “LHB”), que tuvo como principal objetivo sistematizar la regulación del mercado inmobiliario, configurado hasta entonces por la Ley 1.838 y el DL 261, otorgando mayores atribuciones a la Administración para que interviniera en la operatoria de esta política pública, junto a otras medidas que serán revisadas en lo que sigue.

En el contexto de este problema habitacional re-definido según el conflicto social relatado precedentemente, el DL 308 constituye un intento por reformular la regulación de la política habitacional introduciendo nuevas atribuciones para que la Administración del Estado pudiese hacer frente y administrar de mejor manera la crisis en torno al problema de los arrendamientos y a la escasez de viviendas, que se tornaba crítica. Así, es el propio artículo 1 del DL señalado el que da cuenta de esta pretensión, al estipular: “Créase un Consejo Superior de Bienestar Social, que sustituirá al Consejo Superior de Habitaciones para Obreros establecido por la Lei número 1.838, de 20 de febrero de 1906” (LHB 1925, artículo 1). Este órgano se mantuvo como una instancia centralizada, sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, con cargo al presupuesto fiscal señalado en el artículo 5, que dispuso el aporte del Estado de diez millones de pesos para el cumplimiento de sus obligaciones (LHB 1925, artículo 5). Es importante notar que el aporte presupuestario es una inyección explícita de recursos que no contemplaba la normativa anterior.

Además, por otra parte, continuó ejerciendo sus labores y funcionando territorialmente como una instancia desconcentrada. Así como el Consejo de Habitaciones operó estructurado en los mismos términos que la organización administrativa a lo largo del país (capitales de Provincias, departamentos, subdelegaciones), el Consejo Superior funcionó de similar manera. En este sentido, el artículo 4 dispuso que “[l]os Consejos Departamentales de Habitaciones para Obreros... se reemplazarán por funcionarios de las Tenencias de Capitanías de Higiene Social, que representarán al Consejo Superior de Bienestar Social dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones” (LHB 1925, artículo 4º).

Respecto a las atribuciones del Consejo Superior, el artículo 2 del DL 308 señaló que el referido Consejo “tendrá las atribuciones que le confiere el presente Decreto-Lei y las que concede la lei número 1.838, de 20 de febrero de 1906, al Consejo Superior de Habitaciones para Obreros” (LHB 1925, artículo 2º). Así, se observa una clara intención de robustecer la institucionalidad habitacional para la Administración de la crisis,

según las atribuciones específicas que se revisarán a continuación. Como el punto de partida es la propia Ley 1.838, se analizarán solo las principales funciones adicionales que cumplió el nuevo órgano.

En primer lugar, en *materia de financiamiento*, se distinguen las vías de financiamiento del propio órgano, para el cumplimiento de sus nuevos roles, de los aportes con cargo a los cuales el programa habitacional pretendió aumentar el número de obras para la construcción de viviendas baratas.

Respecto a lo primero, ya se ha mencionado el aporte estatal, con cargo al patrimonio fiscal, de un total de diez millones de pesos para el cumplimiento de sus funciones, según estableció el artículo 5. Sin embargo, ésta no fue la única vía para dotar al órgano de recursos suficientes para su acción. El artículo 6 dispuso un particular mecanismo de financiamiento con cargo al impuesto de sitios eriazos, estableciendo que

[d]esde el 1º de enero de 1926 los sitios eriazos ubicados dentro de los radios urbanos de las ciudades de más de treinta mil habitantes pagarán una contribución adicional del diez por ciento sobre la renta calculada según la lei correspondiente. Esta contribución adicional se elevará progresivamente en un dos por ciento por cada año que el sitio permanezca sin edificarse.

La Dirección de Impuestos Internos determinará anualmente los sitios gravados con esta contribución adicional y el monto de ella.

Las habitaciones declaradas inhabitables por el Consejo Superior de Bienestar Social se considerarán como sitios eriazos para los efectos de esta disposición (LHB 1925, artículo 6).

Como puede observarse de la disposición transcrita, se estableció un mecanismo de financiamiento para las funciones del Consejo Superior que estuvo basada en la posesión de terrenos no edificados o de aquellos edificados con viviendas declaradas inhabitables (es decir, terrenos sin construcciones útiles – higiénicas- para efectos de la normativa), cuestión que evidencia el fuerte incentivo para que los propietarios de esas tierras edificaran prontamente y evitaran el alza impositiva que se especificaba en la disposición. Asimismo, se observa un incentivo para repoblar zonas céntricas del radio urbano, las que habían sido abandonadas por sus propietarios en la búsqueda de suelo en la periferia, a más bajo costo, para los ya mencionados ‘arrendamientos a piso’. Así, se buscó incentivar la edificación en terrenos que muy probablemente contarían con la urbanización necesaria para cumplir el estándar mínimo de higiene deseable.

Respecto a las vías de financiamiento para las labores de edificación, esto es, el sistema de financiamiento del programa habitacional de edificación, resulta interesante distinguir los siguientes.

En primer lugar, quizá la innovación más importante se encuentra en el artículo 17 que estableció lo siguiente:

El Consejo Superior de Bienestar Social podrá acojerse, con aprobación del Presidente de la República, a los préstamos que autoriza esta Lei, ya sea con el objeto de edificar en donde se manifiesta la necesidad de habitaciones baratas, ya sea para dar cumplimiento a las obligaciones que le señala esta lei (LHB 1925, artículo 17°).

Esta disposición incorpora a la normativa aquello que bajo la ley de 1906 sólo había sido posible en virtud de una norma excepcional, esto es, la Ley N° 1969. Así, ahora, la regla general entregaba al Presidente la prerrogativa para autorizar operaciones de este tipo, de modo que la Administración, además del financiamiento propio que ya se ha señalado más arriba, contara con recursos suficientes para llevar a cabo, de propia mano, labores constructivas.

Esta vía de financiamiento, si bien tiene impacto en la labor constructiva del Consejo, se estructura sobre la misma base que las disposiciones establecidas en la ley de 1906. Así, la LHB entre sus artículos 11 y 19 estableció las condiciones para ello. En este sentido, la Caja de Crédito Hipotecario sería la encargada de prestar el dinero en efectivo por un setenta por ciento del valor del terreno y el edificio, al cinco por ciento de interés y un por ciento de amortización si se tratare de habitaciones baratas. La garantía de este préstamo, al igual que la normativa anterior, se realizaba con la hipoteca del inmueble (LHB 1925, artículo 11).

La forma de otorgar el préstamo era mediante títulos de crédito otorgados por la Caja, con expresión en ellos acerca de su calidad de bonos de construcción emitidos con garantía del Estado (LHB 1925, artículo 12). En este sentido, la garantía del Estado que bajo la Ley 1.838 se consideraba solo para la inversión de fondos privados (de las sociedades mencionadas en los números 1° y 3° del artículo 20), bajo el DL 308 se extiende a los títulos de crédito en general, en la medida que estuvieren destinados a la construcción. De ahí la importancia de la glosa contenida en los documentos.

Sobre los recursos totales a prestar, la LHB dispuso que “La Caja de Crédito Hipotecario solo podrá prestar hasta la cantidad de cincuenta millones de pesos durante el presente año. En los años posteriores este

límite será determinado anualmente por el Presidente de la República a indicación del Consejo Superior de Bienestar Social y previo acuerdo de la Caja de Crédito Hipotecario” (LHB 1925, artículo 15). Así, se identifica que mediante el uso de su potestad reglamentaria de ejecución, el Presidente sería el encargado de definir el monto total de inversión pública de la Caja en materia de viviendas baratas.

Sobre los intereses penales que pudieren generar estos préstamos, el artículo 16 estableció que sería el Estado el encargado de abonarlos, en una clara muestra más de la garantía a la inversión privada con el objeto de fomentar la actividad constructiva (LHB 1925, artículo 16). En este mismo sentido, el Fisco sería “el encargado de saldar anualmente las diferencias que resultaren entre el servicio de las letras hipotecarias emitidas y el de las deudas contraídas, así como también cualquiera otra diferencia proveniente de estas operaciones” (LHB 1925, artículo 14).

Además de lo anterior, es interesante analizar una última disposición sobre el financiamiento mediante préstamos con cargo a fondos públicos. El artículo 18 estableció un orden de prelación en el otorgamiento de estos créditos que prefirió a las organizaciones cuyas edificaciones serían entregadas a sus afiliados, constituyendo un claro incentivo para fomentar la afiliación a organismos de ahorro y la organización de diferentes instancias colectivas. Así, señaló que

[s]e dará preferencia a los préstamos que soliciten las Cajas de Ahorro, sociedades de obreros y de empleados con personalidad jurídica, para construir habitaciones destinadas a ser transferidas a sus socios; a los de las cooperativas que formen con este objeto el personal de las instituciones armadas, empleados públicos y de empresas del Estado; a los de las sociedades cooperativas de construcción, y finalmente a los particulares que edifiquen para el arrendamiento (LHB 1925, artículo 18).

El beneficio en torno a este orden de prelación operó como un incentivo a la afiliación a las Cajas de Ahorro, entonces dependientes de la Caja de Crédito Hipotecario a lo largo de todo el país, lo que implicó la configuración de un círculo virtuoso en torno al aporte de cada familia obrera, mediante su ahorro, y al financiamiento necesario de las Cajas para llevar adelante las tareas constructivas. Como veremos, esto también abrió la puerta a la edificación directa de parte de las Cajas de Ahorro.

Asimismo, esta disposición dispuso una forma de focalizar los recursos públicos intentando asegurar que el financiamiento de la oferta habitacional, en el marco del mercado inmobiliario, tuviera como resultado la

asignación del beneficio a las familias que realmente lo necesitaren y no, como se produjo con la regulación anterior según el criterio de cada entidad constructora, al mejor postor.

Junto a esta prelación, el artículo 22 dispuso que la aceptación de las solicitudes de préstamos para construir poblaciones dependerá de la consulta que el Consejo Superior realizará sobre la ejecución previa o simultánea de “las obras de pavimentación de calles, alcantarillado, luz y agua potable. El costo de estas obras formará parte del valor de los edificios para los efectos de los préstamos contemplados en el artículo 11 de esta ley” (LHB 1925, artículo 22). Así, se observa una clara intención de incorporar, ya no de forma complementaria como ocurría bajo la LHO, sino que de forma previa o simultánea, como requisito del préstamo, las obras de urbanización de terrenos.

Ahora bien, estos últimos puntos que fijaron el estándar económico de las habitaciones baratas bajo el DL 308, estuvieron complementados con lo que fue la primera definición de vivienda objeto del programa habitacional de edificación. Al respecto, el artículo 8 señaló:

Habitación barata para los efectos de esta ley es aquella cuya renta de arrendamiento no exceda de trescientos pesos mensuales o la casa individual cuyo valor no exceda de treinta mil pesos en las ciudades de Santiago y Valparaíso. En las demás ciudades de la República estos valores máximos se fijarán por el Presidente de la República a indicación del Consejo de Bienestar Social (LHB 1925, artículo 8).

La fórmula utilizada por esta definición es importante en la medida que contiene una limitación explícita al precio de renta o venta, sea el caso. De esta manera no sólo se intentó dar solución al problema de los arrendatarios explicado anteriormente, sino que además permitió focalizar los recursos para intentar asegurar el acceso al beneficio habitacional por las familias más pobres. En este sentido, el financiamiento operaba bajo un parámetro objetivo de comercialización, lo que permitía al mismo tiempo considerar *ex ante* los costos de construcción y el riesgo de la obra. Inclusive, para extender esta hipótesis a las viviendas edificadas con anterioridad al DL 308, la norma dispuso, en su artículo 30, que la habitación obrera es “aquella cuya renta de arrendamiento mensual no exceda de ciento cincuenta pesos o la casa individual cuyo valor sea inferior a quince mil pesos” (LHB 1925, artículo 30°). Con esto se pretendió uniformar la legislación como un todo coherente, sistematizando las disposiciones incorporadas por el DL 308 con aquellas contenidas en la Ley de Habitaciones para Obreros.

Finalmente, sobre los mecanismos de financiamiento con cargo a fondos públicos, el artículo 7 estableció una última vía de aportes, en relación a las rentas obtenidas de las poblaciones que fueren propiedad del Consejo Superior de Bienestar. Estas rentas, no obstante, solo podían ser reinvertidas en el mejoramiento, conservación y construcción de nuevas poblaciones de este tipo (LHB 1925, artículo 7).

Ya revisados los elementos que se han señalado, llama la atención que el DL 308 haya eliminado las referencias al financiamiento proveniente de patrimonio privado. Solamente, tal como se estipuló en el artículo 21 inciso 2º de la Ley 1.838, el artículo 9 dispuso una forma de garantía, solo que esta vez, referida solamente al *interés* del capital invertido por las sociedades de derecho privado. Así, el precepto señaló que

[e]l Estado, de acuerdo con las bases que fije el Presidente de la República, a indicación del Consejo Superior de Bienestar Social, garantiza el interés de los capitales que se inviertan por sociedades o empresarios en la construcción de habitaciones baratas en grupos que comprendan a lo menos cincuenta casas. Será motivo de preferencia para otorgar esta garantía el que las casas sean destinadas a la venta a plazo, en cuyo caso las transferencias de dominio se harán por intermedio del Consejo Superior de Bienestar Social (LHB 1925, artículo 9).

Este artículo es la única disposición que se refiere a la inversión privada de forma directa. Para este caso, a diferencia de lo dispuesto por la LHO, se establecieron requisitos para su otorgamiento relativos al número mínimo de casas construidas. Sin embargo, lo que más llama la atención es el incentivo para que las sociedades constructoras vendan a plazo los nuevos conjuntos habitacionales al Consejo Superior, para que éste, luego, disponga la venta de las viviendas a los beneficiarios de las mismas.

Aquí se consagran tres elementos de importancia: (i) la posibilidad de incorporar consideraciones de justicia en el mecanismo de asignación de las viviendas, posibilitando el acceso a ellas por la clase popular; (ii) un incentivo para enajenar por intermedio de la Administración, las viviendas, estableciéndose como mecanismo de pago los dividendos a plazo, y; (iii) una nueva técnica regulatoria por medio del establecimiento de incentivos a una regulación de precios y compraventa, y no como ocurrió bajo el DL 261, mediante la restricción de precios y limitación del derecho de propiedad de los particulares.

El artículo 10 refuerza la idea de que el DL 308 consideró *deseable* que el Estado pudiese hacerse dueño de las viviendas para asegurar su comercialización bajo parámetros de justicia y equidad. Esta disposición estableció la posibilidad que el Consejo Superior “adquiera cualquier grupo de casas construidas

de acuerdo con las disposiciones del presente Decreto-Lei, con el objeto de transferirlas a los particulares que lo soliciten” (LHB 1925, artículo 10).

Finalmente, respecto al financiamiento de obras complementarias destinadas a equipamiento comunitario para los nuevos barrios, el artículo 25 del DL 308 dispuso:

Las poblaciones que se edifiquen en conformidad a la presente lei deberán contar cuando el Consejo Superior de Bienestar lo crea oportuno, con locales para todo o alguno de los siguientes servicios: escuelas, plaza de juegos infantiles, policlínico, farmacia, mercado, restaurant popular, teatro y correo.

El terreno para estos locales será cedido gratuitamente al Consejo de Bienestar Social por la entidad constructora y la construcción será de cuenta del Consejo.

El Consejo podrá dar en arrendamiento los locales que no sean ocupados por servicios del Estado (LHB 1925, artículo 25).

Como se observa, la disposición contempla una doble vía de financiamiento: en primer lugar, considera el financiamiento por vía de cesión de terrenos, proveniente de los predios de propiedad de las sociedades constructoras de los nuevos conjuntos habitacionales; y en segundo lugar, el financiamiento público contemplado para la construcción directa.

Ahora bien, respecto al *sistema de diseño y construcción*, en esta ocasión, a diferencia del análisis de la Ley 1.838, será importante distinguir el sistema de diseño y revisión de proyectos, de aquel destinado a la edificación propiamente tal, ya que se independizaron y pasaron a regularse de forma particular.

Respecto al diseño y la tipología de edificación, el artículo 18 inciso 2º dispuso que “se dará preferencia al edificio cooperativo-colectivo, entendiéndose por tal toda construcción de un solo cuerpo asísmico e incombustible destinada a diez familias que sean co-propietarias del inmueble” (LHB 1925, artículo 18).

Llama la atención, en primer lugar, la referencia a la tipología colectiva en torno a los edificios, dando una clara muestra del intento por maximizar los recursos constructivos para otorgar la mayor cobertura habitacional posible a las personas sin vivienda. En segundo lugar, este artículo constituye el primer antecedente relacionado con el reconocimiento de la propiedad colectiva en la normativa de vivienda, haciendo una referencia explícita a la *copropiedad* como forma de organización comunitaria que considera la coexistencia de bienes comunes y exclusivos al interior de un mismo terreno. Esta noción continuó avanzando a lo largo de

los años y hoy se ha reconocido plenamente por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza, así como también por la Ley N° 19.537 de 1997 sobre copropiedad inmobiliaria y los diferentes sistemas de subsidios habitacionales.

A continuación, el artículo 21 estableció la autoridad en materia técnica, señalando que “[e]l Consejo Superior de Bienestar Social deberá prestar su aprobación a los planos, especificaciones, presupuestos y ubicaciones de las construcciones que se acojan a la presente lei y fiscalizará su correcta ejecución. Dichos planos y especificaciones se ajustarán a las normas generales que determine el Presidente de la República a indicación del Consejo Superior de Bienestar Social” (LHB 1925, artículo 21).

Como se desprende de la disposición citada, la Administración concentró de forma exclusiva las atribuciones de revisión y aprobación de los antecedentes técnicos de proyectos de habitaciones baratas. Sin embargo, a diferencia de la normativa anterior, extendió esta autorización a una actividad fiscalizadora del desarrollo de las obras, que será analizado con posterioridad.

Ahora bien, en relación a las labores de edificación propiamente tales, como ya se revisó, el DL 308 abre la posibilidad a la edificación directa por la Administración, sin embargo, al mismo tiempo quita las atribuciones establecidas por la LHO a favor de los municipios para que estos ejecuten obras de urbanización.

A la luz de lo anterior, sobre la construcción de obras de urbanización éstas fueron concentradas como atribución exclusiva y directa de la Administración; así también sucedió con las obras de equipamiento comunitario. Así, el Consejo Superior dispone de una atribución triple: en primer lugar, solicitando la realización de obras de urbanización en la etapa de revisión de proyectos como condición en la aprobación de préstamos (LHB 1925, artículo 22); en segundo término, ejecutando las obras de urbanización cuando no las hubiere y éstas no fueren parte de un proyecto privado (LHB 1925, artículo 23); y, en último lugar, realizando obras destinadas a los fines establecidos en el artículo 25, ya analizado.

Por su parte, las atribuciones municipales quedaron estipuladas en el artículo 24, reducidas a la prestación de labores de “aseo de las calles y extracción de las basuras en poblaciones construidas al amparo [del DL 308]” (LHB 1925, artículo 24).

Respecto a la edificación de viviendas, el DL 308 contempló un sistema de construcción directa mucho más flexible y que admitió la intervención de la Administración, en la medida que contempló una serie de

mecanismos de financiamiento destinados a dotar de recursos al Consejo Superior de Bienestar Social. En este sentido se mantuvieron las vías de construcción señaladas en el capítulo anterior para efectos de la LHO

Sin embargo, se destaca como novedad el incentivo contemplado en el artículo 20 destinado a acelerar el proceso constructivo de nuevas habitaciones baratas en los primeros tres años de la nueva normativa. Así, el precepto dispuso que “[l]os edificios cooperativos-colectivos que se edifiquen dentro de los tres primeros años de la vigencia de esta lei y que se construyan dentro del barrio urbano de las ciudades quedan exentos por diez años de todo impuesto fiscal o municipal. Continuarán pagándose las contribuciones que graven el terreno en el momento de ser ocupado por un edificio cooperativo-colectivo” (LHB 1925, artículo 20).

Como puede apreciarse, una de las principales preocupaciones en materia de edificación fue la necesidad de acelerar el levantamiento de habitaciones baratas para disminuir el número de habitantes con esta carencia, porcentaje que se había incrementado fuertemente a partir de la regulación establecida en la Ley 1.838. En este sentido, se acotó la exención tributaria, establecida en la normativa anterior a todas las sociedades de derecho privado que destinaran fondos propios a las labores constructivas, solamente a aquellas que realizaran estas obras en los primeros tres años, es decir, entre el primero de mayo de 1925 y el primero de mayo de 1928.

Para finalizar, respecto al *sistema de fiscalización* el DL 308 no incorporó novedades respecto del parágrafo que se ha dedicado al estudio de este aspecto en el capítulo anterior. En este sentido, por aplicación supletoria de la ley de 1906 el Consejo Superior de Bienestar Social mantiene las atribuciones fiscalizadoras y la adopción de medidas correctivas asociadas del Consejo de Habitaciones para Obreros. Quizá la única salvedad está dada por el artículo 21, que dispuso atribuciones para que el referido consejo realizara la fiscalización técnica de las obras ejecutadas conforme a los planos y especificaciones técnicas aprobadas por el mismo.

### **Capítulo III. Los niveles de intervención pública bajo el Decreto con Fuerza de Ley N° 33 de 1931**

Como ya se ha sostenido en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, la complejidad del mercado inmobiliario gestado al alero de la ley de 1906 necesitó de una regulación mucho más especializada, conforme se fueron complejizando los procesos sociales y la incidencia que estos tuvieron en torno al déficit habitacional observable en el período aquí estudiado.

Tras el fracaso del DL 261, que por medio de una precaria técnica regulatoria intentó dar solución al problema de los precios de arrendamiento mediante la limitación de la libre disposición de los bienes (reducción de las rentas de arrendamiento y fijación de precios por el órgano jurisdiccional –Tribunales de la Vivienda-) el DL 308, poco después, intentó responder a la misma problemática por las vías que ya se han señalado en el acápite anterior.

Sin embargo, a poco andar la LHB terminó sucumbiendo sin dar respuesta a las problemáticas más importantes. Así, Luis Bravo ha señalado que

[b]ajo el marco de la ley de 1925, se otorgaron préstamos por cerca de 145 millones de pesos. Sólo en Santiago se formaron 29 poblaciones y 14 en el resto del país. Se edificaron 6.064 casas con un total de 20.775 piezas, de las cuales fueron beneficiarias cerca de treinta y cinco mil personas. El valor promedio de las casas alcanzó los \$ 22.000, con un dividendo medio del servicio de la deuda de \$ 130 pesos (Bravo 1959, 25; En: Nash y Paredes 2011, 31).

Así, respecto a la referencia transcrita, Nash y Paredes han señalado acertadamente que

[n]o obstante los avances en dicho período, el sistema de financiamiento no funcionó como se esperaba. El impago de los dividendos de la deuda por parte de las cooperativas dañó el sistema habitacional y obligó a desviar fondos del presupuesto de vivienda para solucionar el problema generado por los créditos impagos. Los resultados fueron desastrosos (Nash y Paredes 2011, 31-2).

Además de lo anterior, si se tiene a la vista que las atribuciones fiscalizadoras de la Administración se mantuvieron sin modificación alguna en el DL 308, de modo que aplicaron supletoriamente las funciones previstas en la legislación de 1906 que impulsó la conformación de un mercado habitacional sumamente desregulado, los resultados de la regulación bajo la LHB no son muy alentadores.

Esto generó que el Estado fuera el garante de sostener el desfinanciamiento del sistema habitacional en los términos que ha sido planteado por Nash y Paredes. En efecto, la importancia que las cooperativas tenían como organizaciones preferentes en el otorgamiento de créditos en virtud del artículo 18, ya analizado, generó que el incumplimiento en el pago de los dividendos, por parte de éstas, fuera determinante en el daño provocado al patrimonio fiscal. Así, como bien lo apuntan nuevamente Nash y Paredes, citando a Óscar Álvarez,

[l]as cooperativas de vivienda asumen entonces un papel imperante en resolver el déficit de residencias. El aporte a realizar por las sociedades de empleados y trabajadores para solucionar su respectiva falta de habitaciones fue considerado como uno de los puntos fundamentales de la ley. En la ciudad de Santiago, y al amparo de esta legislación, se formaron 19 cooperativas de edificación, entre las que podemos destacar las siguientes: Congreso Social Obrero Nacional de Comerciantes, con 85 socios; Miraflores con 100 socios; Artesanos La Unión con 274 socios; General de Policías; Correos y Telégrafos y Personal Sanitario (Álvarez 1935; En: Nash y Paredes 2011, 31).

Como corolario de lo anterior, el desfinanciamiento del sistema llevó al encarecimiento de los préstamos, lo que dejaron de operar como una vía de edificación barata para una comercialización adecuada al bolsillo de los sectores populares. Así, la normativa terminó por incentivar el acceso de las capas medias y medias bajas, dejando nuevamente al margen a las miles de familias obreras que, aun sin un techo para vivir, optaron por el ya mencionado mecanismo denominado 'arrendamiento a piso', en terrenos periféricos no urbanizados.

A la luz de lo anterior, el balance en la aplicación de las normativas que intentaron enmendar la casi inexistente regulación del mercado inmobiliario creado al amparo de la ley de 1906 es negativo. La importancia de esto, para efectos de la presente investigación, no está relacionada con el fracaso en el objetivo del programa habitacional de edificación impulsado por la Ley 1.838, más tarde ordenado y rectificado por los Decretos Leyes 261 y 308. Más bien, se trata de identificar cómo el problema habitacional que operó en la base de la política habitacional en sus inicios, esto es, el problema sanitario, que precipitó la promulgación de una normativa

destinada a erradicar las poblaciones obreras del radio urbano, tuvo como efecto secundario la re-definición del problema público hacia los conflictos regulatorios propios del mercado inmobiliario. Bajo este presupuesto, y dadas las condiciones socioeconómicas generales por las que atravesaba el país hacia finales de la década del '30, el Decreto con Fuerza de Ley N° 33, de 1931 (en adelante, "DFL 33", "Ley de Fomento de la Habitación Obrera" o "LFHO") viene a ser una nueva propuesta de política pública para abordar, ahora sí, la regulación del mercado inmobiliario en toda su extensión.

En este sentido, como puede anticiparse desde ya, el nivel de intervención administrativa considerada en el DFL 33 no sólo se estructuró en base a un catálogo más amplio de atribuciones de la Administración del Estado, sino que diseñó una política habitacional en la cual el Estado potenció el mercado habitacional al punto de incentivar la competencia en las labores de edificación, aumentando la oferta de piezas higiénicas disponibles y, con ello, la reducción de los precios de arrendamiento o venta. Esto da cuenta de una técnica regulatoria distinta a la tónica observada hasta entonces, que se cimentó sobre la base de las limitaciones a la libre comercialización de las viviendas en materia de arrendamiento o compraventa de las mismas.

### **3.1. El DFL 33 o Ley de Fomento a la Habitación Obrera. Consideraciones Generales**

El DFL 33 constituye uno de varios cuerpos normativos dictados en uso de la delegación de atribuciones legislativas del Congreso al Presidente de la República. Estos cuerpos legales encuentran su fundamento en la Ley N° 4.945 de 1931 (en adelante, "Ley Delegatoria"), promulgada el 6 de febrero de ese mismo año, que dispuso:

Se autoriza al Presidente de la República hasta el 21 de Mayo del presente año, para dictar todas las disposiciones legales de carácter administrativo o económico que exija la buena marcha del Estado (Ley Delegatoria 1931, artículo 1).

Así, en el marco de esta normativa, se dictaron tres decretos de gran importancia para efectos de la política habitacional: el DFL 33, ya señalado; el Decreto con Fuerza de Ley N° 94, del Ministerio del Interior, promulgado el mismo día (en adelante "DFL 94"), y; el Decreto con Fuerza de Ley N° 243 del Ministerio del Interior (en adelante "DFL 243"), promulgado el día 15 de mayo de 1931.

Estos tres cuerpos normativos estructuran una política habitacional soportada sobre tres organismos administrativos especializados, según el segmento de la política pública que opere. Así, el primero de ellos

reguló la creación de la Junta Central de la Habitación Popular (en adelante, "JCHP" o "la Junta"), así como también el marco general de interacción entre estos tres organismos públicos; el segundo de ellos reestructuró la Caja de Crédito Hipotecario, para responder de las obligaciones en materia de habitaciones obreras, y; el último, refundió las disposiciones legales en lo relativo al número de ministerios y servicios dependientes del Presidente de la República, incorporando en su artículo 3 a la Dirección General de Obras Públicas (en adelante, "DGOP"), órgano de gran importancia en el sistema de diseño y construcción de esta primera parte de la década (DFL 243 de 1931, artículo 1). Estos últimos dos serán tratados en los apartados dedicados al sistema de financiamiento, así como en el párrafo dedicado al sistema de diseño y construcción. Por ahora, se abordará la configuración orgánica de la JCHP.

### **3.2. La Junta Central de la Habitación Popular (JCHP)**

El artículo 1 del DFL 33 señaló:

Créase la Junta Central de la Habitación Popular, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, con el objeto de procurar vivienda sana y de bajo precio a las personas de escasos recursos. Esta Junta tendrá las atribuciones que la presente ley señala (LFHO 1931, artículo 1°).

Como puede concluirse a primera vista, la regulación contempló la creación de un *nuevo* organismo público sin referencia a las normativas anteriores ni a las atribuciones de los órganos contemplados en ellas. Y, al mismo tiempo, estableció como objetivo principal la provisión de vivienda sana y de bajo precio, dirigida específicamente a las *personas de bajos recursos*. En este sentido, esta primera disposición estableció el objetivo de política pública de forma explícita, asumiendo la re-definición del problema habitacional que ya se ha mencionado anteriormente.

Este organismo se caracterizó por consagrar el principio de centralización administrativa, que era la tendencia que a partir de 1906 se había venido desarrollando en el marco de la política habitacional. Así, operando bajo la personalidad jurídica del Fisco, sin patrimonio propio para el cumplimiento de sus metas y dependiente directamente del Ministerio de Bienestar Social, la Junta operó con cargo a las rentas generales de la nación dando claras muestras que el problema regulatorio del nuevo mercado habitacional era asumido de forma completa por el propio Estado. Esto, inclusive, tuvo materialización en la concentración absoluta de funciones relacionadas con los préstamos mediante la Caja de Crédito Hipotecario que, como se revisará en lo

que sigue, dependían de la aprobación de la JCHP. Así además lo confirmó el artículo 12 al estipular que “la Junta Central formará el censo de la habitación del país y ajustará la distribución de los recursos en cada ciudad, pueblo, aldea o caserío, en forma proporcionada a las cifras de dicho censo y al dinero que disponga cada año” (LFHP 1931, artículo 12).

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que mantuvo su carácter desconcentrado territorialmente, en la medida que operó en el resto del país bajo la misma estructura del DL 308, esto es, mediante Juntas Provinciales, Departamentales o Comunales. Sin embargo, concentró el ejercicio de sus funciones en la Junta Central con asiento en Santiago, estableciendo una relación de mando jerárquica y directa, sin autonomía funcional para las juntas a lo largo del país.

### **3.3. Análisis del programa habitacional de Fomento a la Habitación Obrera.**

#### **3.3.1. El sistema de financiamiento**

Respecto al sistema de financiamiento, el DFL 33 centralizó la totalidad de los aportes con cargo a los fondos públicos en función a los criterios de aprobación de créditos por la Junta Central de la Habitación Popular. Si bien en su estructura el sistema de préstamos mediante la Caja de Crédito Hipotecario se mantuvo, los artículos 4 y 5 de la LFHP introdujeron algunas modificaciones que resultan relevantes para este análisis.

En primer lugar, el artículo 4 dispuso:

La Junta Central de la Habitación Popular, por intermedio de la Caja de Crédito Hipotecario, podrá prestar en dinero efectivo para la construcción de habitaciones populares de que trata esta ley, hasta el valor del terreno, del edificio que se construya y demás gastos que se detallan en el artículo anterior.

Los dividendos de estos préstamos se pagarán por mensualidades vencidas, a contar desde la fecha de entrega de las construcciones a sus adquirentes (LFHP 1931, artículo 4).

Como se desprende de la disposición citada, el mecanismo de financiamiento mediante el sistema de préstamos eliminó el monto máximo a subsidiar, como también erradicó la atribución de evaluación de los

fundamentos para el otorgamiento de préstamos de la Caja de Crédito Hipotecario, como se observa en el artículo 5:

La Caja de Crédito Hipotecario deberá dar curso a los préstamos concedidos por la Junta Central de la Habitación Popular. Solamente podrá objetar el aspecto legal de la garantía (LFHP 1931, artículo 5).

Queda claro entonces que ahora es la Junta la encargada de evaluar los antecedentes técnicos y económicos, con excepción de la garantía, para proceder a otorgar el préstamo solicitado. Según el artículo 12, las solicitudes de préstamos

“serán presentadas a la Junta Central con los antecedentes necesarios para que esta pueda apreciar el alcance social, conveniencia y oportunidad del préstamo. En Provincias, estas solicitudes serán presentadas a la Junta Provincial, Departamental o Comunal que corresponda, organismos que las elevarán debidamente informadas a la Junta Central. A la dirección de obras corresponderá el estudio, confección y determinación definitiva de los planos, especificaciones, presupuestos y demás antecedentes del proyecto de edificación. Con estos antecedentes, e informe favorable de esta Dirección, la Junta Central se pronunciará en definitiva sobre la concesión del préstamo...” (LFHP 1931, artículo 12).

Es interesante notar que en el sistema de préstamos se consagra el principio de centralización ya comentado, y que estructuró la política habitacional en torno a un órgano administrativo provisto de una gran cantidad de atribuciones. Todas estas, sin embargo, debían estar sometidas a la evaluación de consideraciones de justicia y equidad social, para definir así las prioridades de inversión del patrimonio fiscal. Esto queda claro en el inciso tercero del artículo ya citado, pues mencionó que la Junta, para la concesión de los préstamos, debía tener presente “las necesidades de todo el gremio de asalariados y de los individuos de escasos recursos del país, sea que estos desarrollen sus actividades en las manufacturas, el comercio, la agricultura, la minería o en otra clase de trabajos” (LFHP 1931, artículo 12).

Además de lo anterior, la normativa introduce otras modificaciones menores, como la mención en el artículo 6° de la garantía hipotecaria que debía asegurar el préstamo, repitiendo la regla general contenida en la ley de la Caja, esto es, en el nuevo DFL 94 ya señalado. Asimismo, establece como mecanismo de

otorgamiento de préstamo la venta de bonos, los que al igual que las letras de crédito antes contempladas bajo el DL 308, cuentan con una garantía estatal.

Sin perjuicio de lo anterior, el DFL 33, con la intención de disminuir el riesgo de la inversión pública estableció un mecanismo para obtener el aporte de recursos provenientes de otras entidades como subsidio al sistema de préstamos con cargo al patrimonio fiscal, como se ha señalado hasta aquí. En este sentido, el artículo dispuso que “[l]a Caja Nacional de Ahorros, la Caja de Previsión de Empleados Particulares, la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, y la Caja de Seguro Obrero Obligatorio, podrán invertir sus fondos de reserva en la adquisición de bonos que la Caja de Crédito Hipotecario emita, de acuerdo con esta ley” (LFHP 1931, artículo 8).

Por otra parte, el Estado continuó subsidiando la operatoria del sistema de préstamos, sin embargo, este *salvataje* se extendió a las diferencias de capital y no solamente a los intereses penales. Así, el artículo 9 señaló:

El Fisco cancelará, semestralmente a la Caja de Crédito Hipotecario, las diferencias que resulten entre el servicio de los bonos emitidos y el de los préstamos acordados, como también cualquiera otra diferencia o gastos provenientes de estas operaciones.

La Caja de Crédito Hipotecario abonará al Fisco los intereses penales que cancelen los deudores, el interés que devengue el producto de los bonos antes de ser invertidos en los préstamos, el servicio de las deudas que hagan los beneficiarios de los préstamos con posterioridad a la amortización de los bonos correspondientes y las cantidades que se paguen al contado (LFHP 1931, artículo 9).

Así, la normativa intentó generar una colaboración entre la operatoria de la Caja de Crédito Hipotecario y la Administración del Estado, estableciendo posibilidades de financiamiento con cargo al funcionamiento de ambos organismos, de forma colaborativa.

Al respecto, no está demás mencionar lo dispuesto en el artículo 10 del DFL 33, que señaló:

A contar desde el 1º de Enero de 1931, el producto del arrendamiento de los inmuebles que la Junta Central de la Habitación Popular construya directamente;

el que perciba de la explotación de los inmuebles que administraba el ex-Consejo Superior de Habitaciones para Obreros y el Departamento Técnico de la Habitación; el valor de todas las demás entradas que a cualquier título perciba la Junta, y las multas por infracciones a la presente ley, ingresarán a Rentas Generales de la Nación.

En el presupuesto anual de Gastos de la Administración Pública, se consultarán las partidas correspondientes para que la Junta Central de la Habitación Popular y la Dirección General de Obras Públicas, den cumplimiento a las obligaciones que les impone la presente ley (LFHP 1931, artículo 10).

Como se observa en la disposición transcrita, los ingresos provenientes de la operatoria del programa habitacional ejecutada por la Junta ingresa directamente a patrimonio fiscal, y luego éste, según los objetivos específicos determinados de forma anual, incorporaba las partidas en el presupuesto anual para financiar la actividad de este órgano centralizado, así como también de la DGOP. Esto da cuenta de la intención de racionalizar el gasto público y la utilización de recursos para el cumplimiento de las metas fijadas en el marco de la política habitacional.

Además de lo que se ha señalado, es importante mencionar la incorporación de nuevas modalidades de financiamiento mediante préstamos focalizados en ciertas actividades contempladas en los artículos 14 y 19, lo que constituyó una verdadera novedad en la política habitacional e intentó diversificar los recursos y mecanismos de reinversión de aquellos para avanzar en la cobertura habitacional a nivel nacional.

En este contexto, el artículo 14 dispuso la posibilidad de que la Junta otorgara préstamos destinados “a la formación de huertos obreros, en las condiciones que fijan los artículos [que regulan el sistema de préstamos mediante la acción de la Caja]”. Así, el mismo artículo definió como *huerto obrero* al terreno anexo a una vivienda popular “adecuado a la explotación de una pequeña industria o cultivo, y cuyo rendimiento económico sea suficiente para cubrir los intereses del préstamo y para el sustento de la familia” (LFHP 1931, artículo 14).

Así, la LFHP señalaba que el producto de dichos préstamos debía destinarse a la compra del terreno, construcción de la vivienda y el funcionamiento de la pequeña industria o cultivo (LFHP 1931, artículo 15).

Como puede apreciarse, en esta hipótesis se considera una vía de financiamiento para los mismos fines que se ha construido el programa habitacional de edificación bajo el DFL 33. En este sentido, no constituye

un nuevo programa habitacional, por cuanto no estipula nuevas modalidades de financiamiento, de diseño y construcción ni de fiscalización que sean identificables con objetivos parciales de la política pública. En este sentido, esta disposición abre una nueva vía o posibilidad de obtener financiamiento a partir de la tierra, para ejecutar las labores de edificación con cargo al préstamo de la Junta, por intermedio de la Caja de Crédito Hipotecario.

A su vez, el artículo 19 contempló financiamiento por esta vía para la reparación de viviendas, en especial las insalubres; para la adquisición de poblaciones existentes; para ampliar, higienizar, reparar y terminar las obras de edificación empezada por pobladores; y, además, para el pago de los predios que se expropian conforme al artículo 35.

Esta última disposición estableció atribuciones expropiatorias de la Administración “de los inmuebles que sean necesarios para la edificación, higienización o ensanche de las poblaciones y habitaciones que se acuerde edificar, completar o reparar con fondos de la presente ley”, siempre que concurriera alguna de las circunstancias enumeradas en dicha disposición (LFHP 1931, artículo 35).

Más allá del análisis de esta facultad expropiatoria, que –por cierto- constituye el primer antecedente de esta índole en materia habitacional, para efectos de este trabajo es importante recalcar que a la luz de la definición de programa habitacional comentada al inicio, en ninguna de estas hipótesis nos encontramos ante un nuevo programa habitacional, sino que solamente frente a nuevos objetivos para la concesión de préstamos por parte de la Junta, por intermedio de la CCH.

Finalmente, una última modificación en el diseño de la política pública merece ser comentada, pues significó un importante cambio en torno a los incentivos para la inversión privada.

El artículo 20 del DFL 33 dispuso:

Podrán acogerse a los beneficios de esta ley:

1° Los particulares interesados en edificar su propia vivienda;

Regirá para éstos, lo que dispone el artículo 16 de la presente ley;

Serán preferidos en la concesión de préstamos para este objeto:

- a) Los que acrediten haber cancelado todo o parte del terreno que desea edificar;
- b) Los que deseen adquirir el terreno en que hayan hecho mejoras apreciables; y

- c) Los que se obliguen a depositar a la orden de la Caja de Crédito Hipotecario, una suma equivalente al diez por ciento, como máximo del valor del inmueble que deseen adquirir, en el momento en que la Junta lo determine;
- 2° Los industriales, agricultores y comerciantes, que sean personas naturales o jurídicas;
- 3° Los propietarios de parcelas en las colonias agrícolas...
- 4° Las asociaciones con personalidad jurídica y las cooperativas, siempre que destinen las construcciones a la habitación de sus asociados;
- 5° La Junta Central de la Habitación Popular
- 6° La Caja Nacional de Ahorros y las Cajas de Previsión Social, creadas por leyes especiales;
- 7° Las municipalidades; y
- 8° El Ejecutivo, para construir habitaciones fiscales para los empleados públicos inferiores de la Administración (LFHP 1931, artículo 20°).

Más allá de la regulación pormenorizada de cada una de estas vías de financiamiento, cabe resaltar algunas cosas.

En primer lugar, todas se refieren al acceso de financiamiento mediante préstamos. En este sentido, como se vislumbra de la revisión realizada hasta acá, esta forma fue la única modalidad para la obtención de recursos con el objeto de edificar habitaciones populares, creando un sistema centralizado en el cual las labores constructivas, ya fuere en torno a su financiamiento, ya fuere para la edificación propiamente tal, debía pasar por la Junta, la DGOP y la Caja de Crédito Hipotecario.

Es por esta razón que se fijaron los estándares para que la Junta de Habitación pudiere focalizar los recursos en aquellos proyectos que cumplieran cierto estándar en torno a los objetivos de justicia y equidad, en el interés público de entregar una solución viable a los criterios que hasta este momento habían estado entregados de forma exclusiva al mercado. Así, el primer elemento que debe tenerse a la vista es la propia definición de habitación popular contenida en el artículo 3 de la normativa, que dispuso:

Se entenderá por Habitación popular, para los efectos de esta ley, aquella cuya renta de arrendamiento mensual de las destinadas a este objeto no exceda de \$ 200 y la casa unifamiliar cuyo precio no sea superior a \$ 20.000 en las ciudades de Santiago y Valparaíso, Antofagasta e Iquique. En las demás ciudades, el

Presidente de la República determinará estos valores máximos los que no podrán exceder de los ya fijados. En estos precios deberán incluirse los siguientes valores: terreno, edificio, urbanización si fuere necesaria, intereses del capital durante la edificación, inmuebles por destinación y todo otro gasto inherente a esta clase de operaciones que determine el reglamento que dicte el Presidente de la República (LFHP 1931, artículo 3).

Como se puede observar, los límites en los precios de arrendamiento y venta tienen por objeto fijar el rango económico en que estas viviendas podían operar en el mercado como bienes transables, ya fuere en torno a su habitación (arrendamiento) o a su adquisición (compraventa).

Por otra parte, como ya se ha señalado anteriormente, se establecieron criterios en los artículos 1 y 12. Mientras el primero fijó como objeto de la Junta “procurar vivienda sana y de bajo precio a las personas de escasos recursos” (LFHP 1931, artículo 1), el segundo mandató a la Junta a tener presente “las necesidades de todo el gremio de asalariados y de los individuos de escasos recursos del país” para la concesión de los préstamos que se solicitaren (LFHP 1931, artículo 12), muestra clara del interés por focalizar las viviendas a la clase popular del país privilegiando criterios de justicia por sobre los económicos.

En segundo lugar, todos los supuestos del artículo 20 que hacen referencia a entidades privadas suponen el copago de los recursos obtenidos mediante el sistema de préstamos. Así, solo por citar algunos ejemplos, el artículo 22 menciona que “[l]as personas naturales o jurídicas a que se refiere el número 2º del artículo 20, podrán obtener préstamos con el objeto de edificar casas para el arrendamiento, para entregarlas en uso gratuito o en parte de pago de salario, siempre que aporten una cuota no inferior al treinta por ciento (30%) del valor del inmueble que desean construir” (LFHP 1931, artículo 22). Así también el artículo 24 señala que “[l]as sociedades de que trata el número 4º del artículo 20, deberán depositar en la Caja de Crédito Hipotecario, una suma que represente, a lo menos, el valor de un dividendo semestral del préstamos solicitado, para responder al buen uso y conservación de las habitaciones que se construyan” (LFHP 1931, artículo 24).

Pues bien, en síntesis y luego de lo expuesto hasta aquí, el sistema de financiamiento establecido bajo el DFL 33 fue uno solo (sistema de préstamos) y materializó en su máxima expresión (conocida hasta esa fecha en la política habitacional) el principio de centralización administrativa, radicando de forma exclusiva en la Junta Central las prerrogativas para conceder los beneficios con cargo al patrimonio fiscal, siempre que los solicitantes cumplieren los requisitos económicos en torno a la garantía (competencia de la Caja), de diseño (competencia de la DGOP), pero más importante aún, los requisitos de evaluación socioeconómicos que debía tener a la vista

la JCHP, como medida correctiva a las libre transacción del mercado que había derivado en precios y condiciones abusivas de arrendamiento y transacción.

### **3.3.2. El sistema de diseño y ejecución de obras**

Respecto al diseño de proyectos, el artículo 12 entregó las atribuciones de revisión a la Dirección General de Obras Públicas. Así, en su inciso tercero dispuso que “[a] la Dirección General de Obras Públicas corresponderá el estudio, confección y determinación definitiva de los planos, especificaciones, presupuestos y demás antecedentes del proyecto de edificación. Con estos antecedentes, e informe favorable de esta Dirección, la Junta Central se pronunciará en definitiva sobre la concesión del préstamo” (LFHP 1931, artículo 12).

En este sentido, la LFHP consideró la intervención de un organismo especializado técnicamente y con una visión de conjunto en materia urbana, en la medida que no sólo le encomendó la revisión de antecedentes para la edificación de nuevas habitaciones populares, sino que además el artículo 34 señaló que la DGOP “fijará las obras de urbanización que corresponda hacer en las poblaciones cuyos proyectos deban someterse a su estudio, y el Presidente de la República determinará la proporción en que deban contribuir a esas obras los solicitantes del préstamo y el Municipio respectivo o el Fisco. Al concederse los permisos para construir, no se exigirán otras obras de urbanización y reglas de edificación que las que fije la Dirección General de Obras Públicas” (LFHO 1931, artículo 34).

Como puede verse, la DGOP fue la autoridad exclusiva en materia técnica y contó con las atribuciones para estudiar los antecedentes, presupuestos, planos y especificaciones técnicas de los proyectos que quisieren obtener préstamos de la Junta, exigiendo a las entidades postulantes, municipios o el fisco la contribución a esas obras. En este sentido, la Dirección aportó una mirada integrada desde el punto de vista técnico al desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios en relación a las habitaciones populares y la conformación de nuevos barrios y poblaciones.

Finalmente, en atención a las exigencias técnicas en cuanto al diseño de proyectos, dos disposiciones son especialmente relevantes. En primer lugar, en relación a los *huertos obreros*, el inciso 2º del artículo 32 dispuso que “[l]as especificaciones y construcciones correspondientes a las casas y urbanización de los huertos agrícolas, se ceñirán a construcciones, urbanización y modalidades especiales que guarden concordancia con construcciones rurales” (LFHP 1931, artículo 32).

La disposición citada refleja una exigencia de tipología en cuanto al diseño y construcción de habitaciones y urbanizaciones de los huertos agrícolas, que tiene su correlato en el artículo 33 para efectos de las demás construcciones. Esta última disposición estableció que “[c]on los recursos de esta ley, podrán construirse edificios colectivos que estén destinados a la vivienda de diez familias a lo menos. En los edificios colectivos podrán construirse locales destinados a la explotación comercial, siempre que su valor no exceda del veinte por ciento (20%) del valor del conjunto. En esta clase de edificios deberán dejarse locales para el recreo de la población infantil” (LFHP 1931, artículo 33).

Así, es posible concluir que la Administración, por medio de su Dirección General de Obras Públicas, estuvo encargada de revisar los antecedentes técnicos necesarios, así como también de asegurar las obras de urbanización necesarias para autorizar la edificación de habitaciones populares y huertos agrícolas. Esto da cuenta que no sólo en materia de financiamiento la Administración concentró las funciones para la concesión de préstamos, sino que también en torno al diseño y revisión de antecedentes técnicos concentró la totalidad de atribuciones en la DGOP.

Ahora bien, es importante tener presente que los cambios en materia de financiamiento tuvieron como corolario ciertas modificaciones en materia constructiva. En este sentido, al ser el mecanismo de préstamos la única vía de financiamiento con cargo a fondos públicos; y en la medida que el DFL 33 autorizó a los particulares, sociedades, cooperativas, municipios y a la propia Junta Central para acogerse a sus beneficios y obtener préstamos para edificar, las labores constructivas estuvieron a cargo de cada solicitante que llevó a cabo el proyecto habitacional respectivo, salvo para el caso de las edificaciones realizadas directamente por la Junta Central. Esto, según el inciso 1º del artículo 32, especificó el mecanismo de licitación pública como la forma de materializar la edificación de las viviendas. Así, señaló:

Las adquisiciones de terrenos y materiales y la ejecución de los trabajos que sean necesarios para llevar a cabo los proyectos que apruebe la Junta Central de la Habitación Popular, con excepción de aquellos que se refieren a la construcción de una sola casa y a la adquisición de los terrenos para la formación de huertos agrícolas, se harán mediante propuestas públicas, previo informe de la Dirección General de Obras Públicas, la que tendrá, además, la vigilancia y responsabilidad de las obras, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a los constructores de ellas (LFHP 1931, artículo 32).

Como queda meridianamente claro de la letra del artículo, el robustecimiento de las atribuciones de la Administración no dio paso a que esta asumiera de propia mano la ejecución de las obras, salvo para los casos que se revisarán más adelante y que, en concordancia con las normativas anteriores en esta materia, correspondían a obras de urbanización.

A la luz de lo anterior, los proyectos habitacionales impulsados de forma directa por la Administración debían contar con los recursos necesarios, que según se ha analizado en el acápite anterior, podían provenir de una serie de fuentes, aunque la más usual era mediante préstamos de la Caja de Crédito Hipotecario. Así, una vez obtenido el financiamiento, encargaba a la Dirección General de Obras Públicas el estudio de los antecedentes y la emisión de un informe, para proceder, más tarde, a licitar las obras al mejor postor. De esto da cuenta el artículo 25, que señalaba lo siguiente:

Para los efectos del número 5º del artículo 20º, el Presidente de la República, podrá autorizar a la Junta Central de la Habitación Popular, para adquirir terrenos y construir en ellos habitaciones populares en aquellas ciudades donde se manifiesta esta necesidad, destinadas a la venta o al arrendamiento.

Anualmente se destinará, conforme al Reglamento que dicte el Presidente de la República, el programa de obras que debe desarrollarse a este respecto.

Para llevar a cabo estos trabajos la Dirección General de Obras Públicas, podrá contratar los estudios preliminares que se necesiten, adquirir materiales de construcción, disponer la ejecución de las obras correspondientes, incluso lo necesario para innovar en lo que se refiere a los materiales de construcción, con el objeto de obtener mayores economías y seguridad en las obras. Todas las obligaciones que resulten de esta acción de la Dirección General de Obras Públicas, las pagará la Caja de Crédito Hipotecario, con cargo a los préstamos que se hayan autorizado a favor de la Junta Centra y en la forma que ésta disponga (LFHP 1931, artículo 25).

Para el caso de los municipios, los que también podían obtener recursos provenientes de préstamos con la Caja de Crédito Hipotecario u otros organismos (LFHP 1931, artículo 31), el artículo 27 no establece la necesidad de realizar licitación pública de las obras. En este sentido, las obras podían licitarse o realizarse de propia mano por cada Municipalidad.

De la letra del artículo 27 es posible extraer algunas conclusiones:

Los préstamos que se concedan a las Municipalidades, se dedicarán a la construcción de habitaciones destinadas a la venta o arrendamiento y a la formación de granjas o colonias agrícolas de valor hasta de veinte mil pesos (\$ 20.000), cada una. En este precio se incluirá el costo de la casa, cuya ubicación estará inmediata a caminos transitables durante todo el año.

Estas granjas o colonias, serán construidas bajo la supervigilancia de los alcaldes y de los adquirentes” (LFHP 1931, artículo 27).

Como puede verse, el inciso segundo estableció como autoridad fiscalizadora de las obras al Alcalde y los adquirentes, dando cuenta que esta disposición se encuentra en plena armonía con la regla general del artículo 32 que, como veremos, entregó a la DGOP la vigilancia del desarrollo de las obras habitacionales.

Así las cosas, para el caso de las viviendas, la edificación de estas estaba sometida a la fiscalización de la DGOP, con independencia que la municipalidad realizara las obras o las licitara. No obstante aquello, para el caso de las granjas, es posible concluir que el municipio no realizaba la construcción de forma directa, ya que la supervigilancia del Alcalde da cuenta del carácter de contraparte técnica, en cuanto a la fiscalización, que tenía el municipio en torno al desarrollo de las obras. Sería ilógico, bajo todo punto de vista, que el fiscalizador fuera, al mismo tiempo, el ejecutante de las labores constructivas, pues viola el principio básico de imparcialidad en esta materia.

Ahora bien, las obras impulsadas por la Administración, a pesar que fueren licitadas, podían contener cierto equipamiento comunitario mínimo, según estableció el artículo 29. Este dispuso que

[e]n los proyectos para las habitaciones que desee edificar, conforme al artículo 25, la Junta Central de la Habitación Popular, podrá incluir también, la construcción de edificios destinados al bienestar y a la extensión cultural del pueblo, tales como talleres, bibliotecas, teatros, restaurantes, policlínicos, salas de gimnasia, baños, parques infantiles, canchas de deportes, habitaciones y demás que se estime necesario, sin recargar el costo de las habitaciones (LFHP 1931, artículo 29).

La disposición no aborda el problema del financiamiento de estas obras. No obstante, de una interpretación sistemática del DFL 33, es posible concluir que la construcción debía hacerse con cargo al patrimonio fiscal, por cuanto en el artículo 3 del decreto, así como también el artículo 4° en lo referente al valor

de los préstamos, no hay mención alguna a este tipo de construcciones como parte del valor de la habitación propiamente tal.

Habiendo descartado que el valor fuera incorporado en el préstamo, queda por dilucidar si este aumento del costo podría haber sido imputado al patrimonio de la entidad constructora. Al respecto, pareciera ilógico y contrario a la justicia que si esta prerrogativa quedó a merced de la voluntad de la Administración, el costo fuera recargado a la empresa adjudicataria de la licitación. De esta manera, y al no haber más alternativas de financiamiento plausibles a la luz del DFL 33, es posible concluir que los recursos debían ser aportados por la JCHP, considerado además el hecho que el artículo excluyó de forma explícita el valor de estas obras del costo de las viviendas.

Finalmente, sobre las obras de urbanización, estas se incorporaron como parte del costo de los proyectos y fueron asumidas por las entidades adjudicatarias de las licitaciones públicas, para el caso de los proyectos impulsados por la Administración. De esta situación da cuenta el artículo 34 ya citado al comienzo del presente acápite, en relación con los artículos 3 y 4 que incorporaron el costo de estas obras en los proyectos habitacionales. Así, en virtud de las prerrogativas que en esta materia tuvo la DGOP por el artículo 32, la empresa constructora debía realizar las obras de urbanización que al efecto señalare este organismo administrativo.

En síntesis, es posible observar un sistema de edificación predominantemente indirecto, en el cual el DFL 33 estableció a favor de la Administración las atribuciones para solicitar los recursos, mediante préstamos a la Caja de Crédito Hipotecario; revisar los antecedentes técnicos y ordenar la incorporación de obras relativas a la urbanización de terrenos y, posteriormente, licitar la ejecución de las mismas. Queda por resolver aún cuáles fueron las atribuciones de la Administración del Estado en materia de fiscalización de la política habitacional vigente bajo la Ley de Fomento de la Habitación Popular, que será revisado a continuación.

### **3.3.3. El sistema de fiscalización**

En el marco del sistema de fiscalización, la Administración cumplió rol enfocado en la supervisión técnica de los proyectos. Sin embargo, además, la normativa estableció fuertes prerrogativas de la Junta y los Municipios para cautelar el cumplimiento de las restricciones establecidas para el arrendamiento de sitios.

El arrendamiento de sitios, como ya se ha mencionado, constituyó uno de los principales problemas para la política habitacional, pues las familias desprovistas de una vivienda y sin posibilidad de acceder a los

precios de arrendamiento o venta de las mismas, arrendaron pequeños sitios no urbanizados para levantar pequeños refugios donde subsistir.

A la luz de esto, la LFHP contempló un capítulo completo a la regulación de esta problemática, donde se destacan las medidas fiscalizadoras y correctivas establecidas a favor de la Administración, para cautelar el cumplimiento de la misma. A continuación analizaremos las atribuciones más destacadas.

En primer lugar, respecto a la supervisión técnica, la Administración cumplió un rol importante mediante la Dirección General de Obras Públicas. Ésta, como ya se ha mencionado, fue la encargada de realizar el análisis y estudio de los presupuestos, planos y especificaciones técnicas de los proyectos habitacionales. Sin embargo, en virtud del artículo 32 la misma DGOP fue la encargada de realizar las labores de Inspección Técnica de las Obras. Así, la disposición señaló que la referida Dirección tendrá “la vigilancia y responsabilidad de las obras, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a los constructores de ellas” (LFHP 1931, artículo 32).

Sobre este punto, es interesante notar que las atribuciones de fiscalización sanitaria de los Consejos de Habitaciones para Obreros contemplados bajo la ley de 1906, así como también del Consejo Superior de Bienestar Social del DL 308 se incorporan a una atribución inspectiva que opera de forma preventiva a las labores de edificación, dejando de lado 35 años en que la demolición de los Conventillos y las casas insalubres fue la tónica en materia habitacional. El DFL 33 realiza un giro a la forma de controlar las condiciones constructivas mediante el otorgamiento de atribuciones preventivas, realizadas mediante la revisión de los expedientes técnicos por la Dirección General de Obras Públicas.

En segundo término, se destacan las atribuciones inspectivas de la Junta de la Habitación Popular, órgano que fue el responsable de supervisar el cumplimiento de la normativa en materia habitacional. Así lo dispuso el artículo 71 al señalar que “[c]orresponderá especialmente a la Junta Central de la Habitación Popular, velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley” (LFHP 1931, artículo 71).

Sin embargo, además, en virtud del artículo 39 debía fiscalizar los edificios construidos o reparados con los recursos del DFL 33. Así, la norma dispuso que

[l]os edificios construidos o reparados con los recursos de esta ley, estarán sometidos a la vigilancia de la Junta Central de la Habitación Popular, la que impedirá que se modifiquen las condiciones de la edificación o explotación, salvo

permiso expreso de la misma Junta otorgado previo informe de la Dirección General de Obras Públicas. Esta cuidará, también, que se cumplan las demás obligaciones que se contraigan con motivo de la aplicación de esta ley (LFHP 1931, artículo 39).

Como puede observarse, la Junta cumplió un rol de supervigilancia sobre las condiciones técnicas de edificación o explotación de los conjuntos habitacionales que se hubieren reparado con los recursos provenientes de esta ley. En este sentido, es la Administración la encargada de velar por la conservación del patrimonio habitacional destinado a la clase popular.

Finalmente, cabe referirse a la labor realizada por los Municipios, los que cumplieron una función importante en dos ámbitos: en primer lugar, como vigilantes del proceso constructivo de las granjas y colonias agrícolas, en virtud de lo establecido por el artículo 27 ya analizado respecto al financiamiento y construcción de cada municipio; y en segundo lugar, en la fiscalización del cumplimiento de la normativa en lo relativo al arrendamiento de sitios.

Sobre este último punto, cabe destacar lo que dispuso el artículo 54 del DFL 33:

Se prohíbe destinar terrenos a los negocios que se indican en el artículo 48 [edificación de poblaciones, barrios y calles nuevas] sin que previamente se cumplan los requisitos de urbanización elementales de agua potable, alumbrado y pavimentación de calles y veredas y los que, en uso de sus facultades, fije la respectiva Municipalidad. Esta podrá, en caso de infracción, realizar las obras correspondientes por cuenta del interesado, pudiendo percibir las cuotas insolutas del precio de venta de los terrenos, sin perjuicio de las demás acciones que le correspondan para obtener el pago total de esas obras..." (LFHO 1931, artículo 54).

Como se desprende de la disposición citada, los municipios ejercieron una importante labor de inspección preventiva en torno a los terrenos aptos para ser arrendados, incluso con atribuciones para realizar, con cargo al respectivo dueño, las obras de agua potable, pavimentación e iluminación necesarias para que los sitios arrendados contaran con las condiciones mínimas para ser habitados.

## CONCLUSIONES

En el presente trabajo, se propuso realizar una sistematización de la normativa con que se edificó la política habitacional en el período comprendido entre 1906 y 1936. Para lograr este propósito, la investigación requirió de un ejercicio de recopilación normativa, esencial para comprender la forma en que la política pública operó en esta materia. Sin embargo, además de ello, fue necesario realizar un análisis histórico del contexto en que dicha normativa operó.

Si bien la mera recopilación de un sinnúmero de cuerpos legales pareciera ser suficiente para exponer de manera sistemática un conjunto de normas que regularon la manera en que se brindó una solución habitacional a los sectores populares de Chile a comienzos del siglo XX, lo cierto es que *desde la perspectiva de una política pública, este sistema debe ser justificado política, social y económicamente como una solución a un problema, que consecuentemente, también es considerado público (y que, como tal, está sujeto al análisis, crítica y constante reconfiguración por parte de la comunidad política y social en el que se desarrolla).*

Para lograr de manera exitosa este objetivo, el presente trabajo se caracterizó por: (1) como método expositivo, contraponer en cada uno de sus capítulos la sistematización de las normas vigentes con el contexto político y social en que dichos preceptos fueron aplicados, intentando evidenciar si acaso la solución adoptada por la legislación estaba en sintonía con el problema habitacional como se manifestaba en ese entonces, y; (2) analizar la normativa vigente y su evolución durante este período en torno a tres grandes ejes, a saber: (i) el fundamento material o las razones de política pública que justificaron las diferentes normas; (ii) el sistema financiamiento y la disposición de recursos para el cumplimiento de dichos objetivos de política pública, y; (iii) el sistema institucional que permitió a los órganos del Estado operar en el marco de la política habitacional. Solo al llegar al análisis de este último punto es que podrá verse con claridad, luego de todo el camino recorrido, cuáles han sido los niveles de intervención administrativa que es posible observar en el período estudiado.

Ahora bien, respecto al primer punto, esto es, a la contraposición de la normativa entonces vigente, con el problema público que el Estado declaraba como fundamento para la construcción de la política habitacional, es posible exponer desde ya algunas algunas consideraciones generales al presente trabajo, a modo de conclusión:

- 1) El problema público que fue anunciado por el Estado de Chile y las instituciones de régimen mixto (público-privadas) se caracterizaron por un discurso centrado en la filantropía de un Estado

preocupado por el bienestar de sus ciudadanos, habida consideración del problema sanitario que se presentaba en conventillos, cuartos redondos y cités. Sin embargo, lo cierto es que la respuesta a dicho problema evidenció que la normativa respondía a intereses que fueron mucho más allá de las labores de sanitización anunciadas.

En este sentido, la normativa en materia habitacional evidenció los reales intereses de una aristocracia interesada en erradicar a los pobres de la ciudad, como una respuesta frontal al proceso de migración campo-ciudad que se presentó a finales del siglo XIX en Chile. Como diría Benjamín Vicuña Mackenna, entonces Gobernador de Santiago, había que dividir la ciudad en dos anillos concéntricos, esto es, en un “área central ‘decente y civilizada’, que correspondería a la parte ‘ilustrada’, ‘laboriosa’, ‘opulenta’, ‘pacífica’ y ‘cristiana’ de Santiago; y una periferia, que sería la zona habitada por la ‘barbarie’, la ‘zona brutal’, ‘desmoralizada’ y ‘feroz’ (Folchi 2007, 376).

- 2) El período estudiado es especialmente prístino para apreciar la forma en que la aristocracia utiliza la argumentación del problema sanitario como elemento discriminatorio para su objetivo de erradicar a la clase popular de las zonas urbanas. Esto, pues la creación de la política habitacional nació como producto de un movimiento higienista nacido en Europa a mediados del siglo XIX y recepcionado por nuestro país a finales de dicha centuria, en el que la cuestión habitacional cobra vital relevancia para la concreción de un proyecto político y social que se plasma en nuestro país por medio de la intervención directa del Estado (en la medida que era la propia Aristocracia la que controlaba las instituciones, debido –principalmente- a las exigencias de saber leer y escribir para poder participar de la vida política nacional).
- 3) Si bien en este punto es posible evidenciar fácilmente la disonancia presentada entre el problema sanitario y la solución habitacional entregada (mediante una política pública destinada a erradicar a los sectores populares de los centros urbanos), no resulta así también fácil la definición de lo que podría llamarse el ‘verdadero’ problema público que se presentaba. Y esto ocurre debido al carácter complejo del mismo, que ha sido abordado al comienzo de esta investigación.

Como se ha señalado, el problema habitacional no puede ser mirado como una unidad, sino como un síntoma de una serie de problemáticas interrelacionadas y que están relacionadas con la forma en que se configura la ciudad, desde sus inicios y hasta nuestros tiempos. En este sentido, el problema habitacional es más bien el problema urbano, en toda su complejidad, pues requiere

abordar una serie de temáticas que dicen relación con el hábitat en que los seres humanos se desenvuelven y no, necesariamente, con la vivienda como único espacio vital.

De esta manera los problemas de salud, educación, transporte y seguridad social pueden estar relacionados íntimamente con el medio en el cual los seres humanos se desenvuelven. Por ejemplo, es interesante preguntar si acaso el problema sanitario se habría podido solucionar (al menos paliativamente) permitiendo el acceso irrestricto de los ciudadanos a los centros de salud. Asimismo, y como contrapartida, es válido preguntarse cuáles han sido los motivos por los cuáles la acción higienizadora del Estado, en el marco de la política habitacional de 1906, no redujo realmente los problemas de salud y hacinamiento de la clase trabajadora, sino que solamente los erradicaron de los centros urbanos. ¿Por qué la erradicación de los sectores populares no estuvo acompañada de una política sistemática orientada a la creación de hospitales públicos y nuevos colegios para su atención y educación?

Estas interrogantes reafirman la idea de la complejidad a la que es posible enfrentarse cuando se quiere definir el problema habitacional de manera singular. Sin embargo, en el presente trabajo se ha intentado abordar dicha problemática en toda su dimensión, evidenciando que tras la construcción de una normativa y tras los efectos que su aplicación genera en los ciudadanos, hay sendos procesos sociales que no es posible desconocer y que, tarde o temprano, terminan por redefinir el espacio en el que se desarrolla la política habitacional.

- 4) Dado lo anterior, la última conclusión general en torno a la definición del problema público debe estar relacionada con la *respuesta* que el Estado de Chile brindó a dicha problemática. En este sentido, es posible sostener que la política habitacional fue un conjunto de normas que creó un auténtico mercado en materia de vivienda, estableciéndose sendos incentivos de índole económica y tributaria para la incorporación de agentes privados que pudieran llevar a cabo las labores de edificación de nuevos conjuntos habitacionales en la periferia de la ciudad. Esto, acompañado de incentivos destinados a la adquisición de suelo en los sectores más alejados del centro urbano donde poder materializar dicha edificación.

Ahora bien, habiéndose establecido estas conclusiones generales, resulta interesante poder arrojar algunas consideraciones en torno a la forma en que dicho mercado se desarrolló en el período estudiado. Para ello, en la presente investigación se han utilizado herramientas que actualmente brinda el Derecho Administrativo, con el fin de identificar sistemáticamente los ejes más importantes que favorecieron el

establecimiento y expansión de dicho mercado. Para esta tarea, los ejes de investigación descritos al comienzo del trabajo son sumamente esclarecedores para el análisis y una exposición ordenada de las conclusiones:

1) Desde la perspectiva de los objetivos de la política pública:

- a. El período que se ha estudiado inicia más de dos centurias de una política habitacional que ha estado estructurada en torno a criterios de discriminación socioeconómica. Si bien el Estado ha declarado en distintos momentos de la historia nacional su preocupación por el problema habitacional (basado en consideraciones higienistas, de acceso y de dignidad), lo cierto es que no ha abordado en ninguno de estos momentos el problema de la vivienda en su dimensión urbana, de modo de dar cuenta que la dignidad de las clases populares implica necesariamente la incorporación de éstas de forma plena a la vida en comunidad, validando las distintas formas de vida que es posible encontrar, respetándolas y protegiéndolas.

En este sentido, la política habitacional solo ha operado sobre la base del mercado en materia constructiva (mediante la construcción de viviendas por parte de agentes privados que generan utilidad con la utilización de los mismos fondos fiscales destinados a la edificación) y en torno a la adquisición de suelo disponible, valioso según la localización que presente para el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

- b. Contra las premisas del mercado que abogan por la libre competencia y la igualdad de sus agentes, la política pública fue construida bajo una premisa de discriminación socioeconómica, que tuvo como objeto expulsar a los pobres del centro del radio urbano. Esta fue quizás la reacción más violenta al proceso de migración campo-ciudad;
- c. La verdadera extensión del problema habitacional (su dimensión urbana) ha sido cercenada constantemente en el discurso de las clases dominantes, reduciéndolo a cuestiones puntuales (la higiene, el acceso y la calidad de las viviendas), a fin de evitar abrir preguntas sobre la planificación de nuestras ciudades, discusión en la que se ponen en juego diferentes concepciones y proyectos sociales, económicos y culturales, que van mucho más allá de los límites actuales del mercado habitacional. En el período estudiado, la aristocracia, reacia a incorporar formas de vida ajenas a su proyecto, cerró todas las puertas a este debate, construyendo un mercado habitacional reducido al problema de la vivienda como un *bien individual*, antes que un mirada sistemática orientada al bienestar de las y los ciudadanos que

las habitan. De esta manera, el problema ha priorizado las respuestas que giran en torno a la pregunta de *cómo se financia* la construcción de viviendas, antes que *los objetivos* que dichas labores de edificación tienen.

- 2) Desde la perspectiva del sistema de financiamiento y de los medios económicos disponibles para la operatoria de la política pública:
  - a. Los incentivos para la inyección de recursos privados, como la garantía de los capitales que contempló la Ley 1.838, fue disminuyendo con el tiempo conforme las utilidades obtenidas por las sociedades y empresas constructoras volvió superflua la cobertura del Estado para motivar su participación en el mercado inmobiliario. En este sentido, la Administración cada vez tuvo menos capacidad de incorporar a sujetos de derecho privado en las labores de edificación, de modo que tuvo que establecer restricciones (correcciones) al mercado inmobiliario para seguir favoreciendo el intercambio entre los dueños de las nuevas viviendas y las personas que requirieran una habitación en la que vivir (como fue, por ejemplo, las restricciones al mercado de arrendamientos que se configuró tras la Ley de Habitaciones Obreras).
  - b. En el intento por favorecer el desarrollo del mercado inmobiliario, la Administración, tras el paulatino desaparecimiento del programa higienizador (fiscalizador) de viviendas insalubres, tuvo que inyectar recursos adicionales a los contemplados para la sola edificación de viviendas. Esto, pues el mercado de arrendamientos había *trasladado* el problema sanitario de los centros urbanos a la periferia, solo que ahora las personas con escasos recursos estaban sujetos a arrendamientos con un cánón muchas veces usurero, disminuyendo su calidad de vida radicalmente. En este sentido, la Administrador tuvo que inyectar recursos destinados a la urbanización de terrenos periféricos de la ciudad, en obras que la mayoría de las veces asumió de forma directa.
  - c. El principal incentivo a la incorporación de agentes privados para las labores constructivas estuvo dada por sendos beneficios tributarios (como las exenciones de impuestos a la construcción) y por medio de la garantía de la inversión proveniente de fondos privados o del sistema de préstamos de la Caja de Crédito Hipotecario. Respecto a esta última, además, operó subsidiando el déficit financiero en los momentos que los dividendos cobrados por la Caja estuvieran impagos al final del ejercicio anual.

- d. Asimismo, respecto al suelo disponible para la edificación, la Administración influyó enormemente fomentando la construcción en la periferia mediante mecanismos de enajenación de terrenos por remate y el establecimiento de un plazo de treinta años para su pago. Esto fue especialmente importante bajo la Ley de 1906.
- e. Con la promulgación del DFL 33 la Administración incentivó la rehabilitación de terrenos considerados eriazos en la zona céntrica de la ciudad, estableciendo un sistema impositivo de elevación progresiva según los años que el predio estuviere abandonado o construido con edificios calificados como insalubres. En este sentido, puede concluirse que la inyección de recursos para seguir expandiendo la ciudad fue insuficiente frente a la demanda habitacional que se presentaba, sobretodo considerando los serios problemas regulatorios que se presentaron en materia de arrendamiento.

3) Finalmente, desde la perspectiva del régimen institucional vigente, puede concluirse que:

- a. Una vez conformado el mercado habitacional, este evolucionó casi únicamente por medio de actos normativos radicados en la potestad del Poder Ejecutivo, ya sea por medio de la delegación de atribuciones legislativas, la situación de estado de excepción constitucional o mediante la potestad reglamentaria del Presidente de la República. En todo caso, en la totalidad de los casos, la Administración del Estado se entregó a la tarea de perfeccionar el mercado habitacional, sin abrir las preguntas de definición de la política pública (la vivienda integrada al panorama urbano de la ciudad). La pregunta sobre los fundamentos y objetivos últimos de la política pública en materia habitacional no volverían a ser abordados hasta la década de 1960.
- b. La Administración se desarrolló principalmente como órgano higienizador, pero al mismo tiempo, como órgano constructor. Este quehacer lo realizó por medio del Consejo de Habitaciones para Obreros, el Consejo Superior de Bienestar Social o la Junta Central de Habitación Popular, según la normativa vigente; sin embargo, con independencia de cuál fuere el órgano específico que actuara, los municipios y, en su minuto, la Dirección General de Obras Públicas, incorporaron modalidades de intervención especializadas para ciertos segmentos del sistema habitacional. Así también ocurrió con ciertas prerrogativas del Presidente de la República.

En torno a los primeros, el nivel de intervención se observa principalmente en la realización de proyectos habitacionales de alcance menor, la construcción de huertos agrícolas, la realización de funciones de ornato y aseo, pero también –muy importante- mediante la realización de obras de urbanización durante la vigencia de la ley de 1906. Todas estas funciones se realizaron, al mismo tiempo, mediante la contratación directa de obras de edificación respecto de las cuales los municipios cumplieron un rol de supervigilancia (como también para el caso de los Huertos Agrícolas bajo la regulación del DFL 33), aunque también mediante la realización de mecanismos de licitación pública y el otorgamiento de bonos para la construcción por agentes privados.

Respecto a la DGOP, ésta se constituyó recién en 1931 como la autoridad absoluta en materia de revisión y confección de los antecedentes técnicos y presupuestarios de las obras de edificación. Hasta esa fecha, la Dirección había cumplido un rol enfocado en la evaluación de la viabilidad económica de los proyectos que se ingresaban a la Caja de Crédito Hipotecario para la obtención de financiamiento. Sin embargo, el DFL 33 establece como órgano especializado en materia habitacional y urbana a la DGOP entregándole atribuciones de revisión, pero también de inspección de las obras que las entidades privadas estuvieren ejecutando con cargo al financiamiento de la Ley de Fomento a la Habitación Obrera.

Finalmente, respecto al Presidente de la República, en su calidad de autoridad máxima de la Administración, tuvo una función general de supervigilancia y de determinación del presupuesto para financiar las operaciones de los Consejos y la Junta. Sin embargo, además que aquello, se establecieron ciertas prerrogativas, tales como: (i) potestad reglamentaria de ejecución, para la dictación de ordenanzas destinadas a fijar estándar técnico aplicable en materia de higiene y seguridad de las obras; (ii) otorgamiento de garantías a los fondos invertidos por sociedades de derecho privado en el marco de la Ley 1.838, como también al interés de los préstamos en el marco del DL 308; (iii) otorgamiento de ciertas autorizaciones, como para la venta de terrenos de propiedad fiscal ubicados en la periferia de la ciudad, mediante sistema de remate, y para la inversión en la construcción de habitaciones para los obreros del Estado. Así también, con su autorización, bajo el DL 308, el Consejo de Bienestar podía acceder al sistema de préstamos con la Caja de Crédito Hipotecario; (iv) finalmente, tuvo ciertas atribuciones en materia económica respecto a la fijación del límite de fondos máximos a dar en préstamo por la Caja de Crédito Hipotecario, como también en materia de

la organización administrativa de la política habitacional, debiendo nombrar a ciertos integrantes de los Consejos y la Junta.

- c. Respecto al carácter higienizador de la Administración, esta desempeñó una función fiscalizadora o de policía, que puede ser analizada desde una perspectiva preventiva o correctiva. Respecto a la primera, estableció importantes incentivos para que las construcciones cumplieran los estándares sanitarios mínimamente exigibles, lo que materializó mediante la regulación de ciertas obligaciones a la hora de aprobar proyectos de edificación, como la revisión de los antecedentes por el Consejo o la DGOP, quienes debían dar su aprobación como presupuesto para la concesión de créditos y el establecimiento de exenciones tributarias y económicas para quienes cumplieran con este objetivo. Si bien estos incentivos y exenciones variaron dependiendo de la normativa, la técnica de regulación se mantuvo de forma similar a lo largo de todo el período.
- d. Desde una perspectiva *ex post*, la función fiscalizadora fue materializada mediante el ejercicio de inspecciones a las habitaciones para su calificación como salubres, insalubres o inhabitables, al menos hasta la promulgación del DFL 33 en 1931, función que durante los 19 años de vigencia de la ley se fue paulatinamente intensificando.

Luego de ese período, las medidas correctivas giraron en torno a la supervisión de las obras edificadas bajo la atenta mirada de la DGOP, así como también en torno a las consecuencias de los procedimientos judiciales establecidos por la vía de los Tribunales de Vivienda y respecto de los cuales la Administración tenía legitimación activa para denunciar. De hecho, esta última fue la forma en que el DFL 33, más tarde, asumiría como vía de solución al problema de los arrendamientos de sitio.

- e. Durante todo el período, fue la Administración por intermedio del Consejo (o la Junta) la encargada de supervigilar el cumplimiento de la normativa en relación a la edificación de viviendas de carácter social.
- f. Así las cosas, los niveles de intervención administrativa dan cuenta que, en general, las normativas analizadas tendieron a fortalecer las posibilidades de acción de la Administración del Estado, con el fin de dar respuesta a las fallas de mercado que se fueron presentando en

el mercado inmobiliario. En este sentido, el DFL 33 representa el punto máximo de concentración de la función administrativa, con una Junta Central dotada de fuertes atribuciones, inclusive expropiatorias, y una Dirección General de Obras Públicas con potestad suficiente para determinar la procedencia de un determinado proyecto habitacional con arreglo a su estándar técnico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, Oscar. 1935. *El problema de la habitación en Chile*. Acción Social (43). Santiago: 17-28.

Bachelet, Michelle. 2016. Discurso en la cuenta pública en el Congreso Nacional de Chile, 21 de mayo, Valparaíso, Chile.

Becker, Gary. 1995. Human Capital and Poverty Alleviation, *The World Bank N° 52*, Washington DC: HRO Working.

Bermejo, José. 2009. *Derecho Administrativo parte especial*. Madrid: S.L. Civitas Ediciones.

Bravo, Luis. 1959. *El problema de la vivienda a través de su Legislación (1906-1959)*. Santiago: Ed. Universitaria S.A.

Cordero, Luis. 2015. *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago: Legal Publishing.

De Ramón, Armando. 1990. *La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970*. Eure (XVI, N°50). Santiago: 5-17.

Decreto Ley N° 261. 1925. Chile.

Decreto Ley N° 308. 1925. Ley de Habitaciones Baratas. Chile.

Decreto con Fuerza de Ley N° 1. 2000. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil. Chile.

Decreto con Fuerza de Ley N° 94. 1931. Fija texto definitivo de la Caja de la Habitación Popular. Chile.

Decreto con Fuerza de Ley N° 243. 1931. Chile.

Decreto con Fuerza de Ley N° 33. 1931. Ley sobre Fomento a la Habitación Obrera. Chile.

Gil, Diego. 2015. *Derecho a la vivienda, integración urbana y minimalismo regulatorio en Chile*. Argentina: SELA.

Gil, Diego. 2016. "La lucha por los derechos sociales: el caso del acceso a la vivienda y a la ciudad.", *Libertades Públicas/Colección Breviarios*, Vol. 2. Chile.

Harvey, David. 1977. *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI.

Harvey \_\_\_\_\_. 2014. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. España: IAEN.

Harvey \_\_\_\_\_. 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Hidalgo, Rodrigo. 1999. La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* N° 45, agosto.

Hidalgo, \_\_\_\_\_. 2007. Cien años de política de vivienda social, cien años de expulsión de los pobres a la periferia de Santiago. En: *1906/2006. Cien años de política de vivienda en Chile*, 51-63. Chile: Universidad Andrés Bello Serie Arquitectura N° 1.

Hidalgo, \_\_\_\_\_. 2000. *La política de casas baratas a principios del siglo XX. El caso chileno*. En: *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* (55) Barcelona: 1-37.

Hidalgo, \_\_\_\_\_. 2002. *Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del Siglo XX*. En: *Revista Eure* (XXVIII, N° 83). Santiago: 83-106.

Hidalgo, Errázuriz y Rodrigo Booth. 2005. *Las viviendas de la beneficencia católica en Santiago. Instituciones constructoras y efectos urbanos (1890-1920)*. En: *Revista de Historia; PUC*, (38, Vol. II). Santiago: 327-366.

Marx, Carlos. 1867. *El Capital: Crítica de la economía política, tomo I, Libro I*. Fondo de cultura económica. 4ª ed., 2014.

Millán-Milán, Pablo. 2016. *Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras en 1906: el caso de Valparaíso (Chile)*. *Eure* (42, N° 125). Santiago.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU). 2004. *Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Chile: MINVU

Nash, Fernanda y Gonzalo Paredes. 2011. Análisis crítico de las políticas de vivienda social en Chile, fundamentos para el reconocimiento del derecho a la vivienda. Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Navarro, Catalina. 2012. El derecho a la vivienda digna y rol del Estado chileno. Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad Austral de Chile.

Olavarría, Mauricio. 2007. Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documentos de Trabajo, N° 11, Instituto Nacional de Administración Pública de Chile*.

Raposo, Alfonso, comp. 2001. *Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena*. Chile: Ed. Universidad Central.

Caja de Crédito Hipotecario (CCH). 1918. *Población Huemul. Inauguración de la sección Beneficiencia*. Chile: soc. imp. Lit. Barcelona.

Ley N° 121. 1855. Crea la Caja de Crédito Hipotecario. Chile.

Ley N° 1.838. 1906. Sobre Habitaciones para Obreros. Chile.

Ley N° 4.945. 1931. Ley Delegatoria. Chile.

Mauricio Folchi. 2007. La higiene, la salubridad pública y el problema de la vivienda popular en Santiago de Chile (1843-1925); En: Rosalva López (Coord.). *Perfiles habitacionales y condiciones ambientales. Historia urbana de latinoamérica, siglos XVII-XX*: 361-90.

Monlau, Pedro. 1856. *¿Qué medidas puede dictar el gobierno a favor de las clases obreras?* España: Polt. de Tomás Gorchs.