

Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de la ciudad de Santiago¹

RODRIGO HIDALGO DATTWYLER
Instituto de Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

Este artículo intenta explicar la evolución de las distintas políticas y programas habitacionales desarrollados en Chile desde finales del siglo XIX hasta nuestros días. El enfoque utilizado enfatiza los aspectos territoriales involucrados en estas actuaciones públicas de la vivienda social. En este sentido, la línea que pretende seguir esta comunicación resalta aquellas expresiones que asumen las actuaciones públicas en el Territorio, ver sus fundamentos, justificaciones y Tendencias; y a partir de ellas construir un marco explicativo que posibilite aproximarse expresiones espaciales de esas políticas.

ABSTRACT

This article attempts to explain the evolution of different housing policies and programs implemented in Chile since the late XIX century to our days. The approach applied stresses the territorial implications of diverse social initiatives aimed to resolve pressing housing needs. In this framework, this communication gives special attention to those expressions that come up to being from the territorial action of the public sector, examining its foundations, justifications and tendencies. The discussion leads to the construction of an explanatory framework which enables understanding public policies from a spatial perspective.

INTRODUCCION

Los diferentes planes y programas habitacionales desarrollados a lo largo del siglo XX han sido una de las acciones que con mayor continuidad ha llevado a cabo el Estado chileno con el fin de superar uno de los aspectos que ha caracterizado las precarias condiciones de vida de la población pobre del país. En el momento que la solución de dichas condicionantes dejó de ser un asunto de caridad, las actuaciones oficiales en materia habitacional han ido dejando su herencia inconfundible en las ciudades chilenas.

Las experiencias habitacionales en Chile han sido variadas, como también las tipologías de vivienda utilizadas a lo largo del tiempo para solucionar las crecientes carencias en esta materia. En este sentido, la *Ley de Habitaciones Obreras* de 1906 fue la primera que abordó el tema habitacional en Chile, siendo pionera en el ámbi-

to latinoamericano. Después aparecen las leyes argentinas y colombianas, en 1915 y en 1918, respectivamente (Machado, 1991). Cabe destacar que en el caso de algunos países europeos estas legislaciones fueron relativamente contemporáneas a las naciones sudamericanas. Por ejemplo, Italia la promulgó en 1903 y en España la *Ley de Casas Baratas* es del año 1911. Para el caso de la ley chilena sirvieron de base para su elaboración las legislaciones belgas y francesas de los años 1889 y 1894 (Bravo, 1959).

En su conjunto, estas legislaciones intentaron abordar el déficit de vivienda que afectaba a vastos sectores de la población, que vivía en condiciones de pobreza y de ausencia de servicios de urbanización. Estas iniciativas tuvieron algunos elementos comunes; por una parte, una sólida orientación higienística y, por la otra, un fuerte componente enfocado a fomentar la construcción de nuevas viviendas a partir de la concesión de incentivos económicos hacia las empresas constructoras.

En este escenario, el artículo intenta analizar la evolución de las políticas de vivienda desarrolladas por el Estado chileno para solucionar el problema habitacional de la población más desfavorecida del país intentando, a la vez, reali-

¹ El presente artículo expone parte de los resultados del programa de doctorado que desarrolla el autor en la Universidad de Barcelona, cuyo proyecto es financiado por el Fondo Central de Becas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Gobierno de España a través del Programa Mutis.

zar algunos alcances con el tipo de ciudad que ellas han dado lugar a lo largo del siglo XX.

CONTINUIDAD Y CAMBIO EN UN SIGLO DE POLITICAS HABITACIONALES EN CHILE

Existe cierto consenso en que la primera ordenanza que hace alusión a normar las habitaciones de los sectores populares, es la referida a los cuartos redondos y se promulgó en el año 1843. Por cuarto redondo se entendía aquella vivienda que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada (Torres, 1986). En la Municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y franquicias a los constructores de habitaciones para obreros, y en 1888 dictó un reglamento para la construcción de conventillos, los que se definían como un conjunto de cuartos redondos, alineados a lo largo de una calle interior. Estas disposiciones serían luego, en su conjunto, incorporadas en la Ley de la Comuna Autónoma de 1892, la que prohibió la construcción de ranchos de paja dentro de ciertos límites urbanos e incluyó entre las acciones municipales la de fomentar la construcción de conventillos higiénicos, confeccionando planos y ofreciendo ventajas tributarias a las empresas que se acogieran a esos beneficios (Munita, 1921). Bajo el esquema utilizado en esta investigación dicha ley constituye, a nuestro parecer, uno de los hitos más relevantes para el posterior desarrollo de la legislación de la habitación obrera en Chile y es por ese motivo que su año de promulgación se considera como el inicio de los antecedentes tomados en cuenta en este trabajo.

Las normativas y acciones desarrolladas en Chile, en el período aludido, estuvieron de manera importante influidas por el higienismo. Hacia fines del siglo XIX, la alusión a las llamadas habitaciones *malsanas* y a las deficientes condiciones de vida de los grupos de la sociedad más desfavorecidos, estuvo presente en la mayoría de los discursos parlamentarios que fundamentaron los proyectos de ley en materia de vivienda. El higienismo es una corriente de pensamiento que se desarrolla en Europa a finales del siglo XVIII; se generó en el contexto de la medicina, lomando como punto de partida para sus postulados la influencia del entorno ambiental y del medio social en el surgimiento de las enfermedades. Los higienistas critican la falta de salubridad en las ciudades industriales, así como las condiciones de vida y de trabajo de los obreros fabriles (Urteaga, 1980).

El higienismo es una tendencia que tiene 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 (Hall, 1996). En Chile, desde el punto de vista institucional, el higienismo propiciado por algunos médicos estuvo presente en la formación de algunas agencias estatales. En 1887 se dictó la Ordenanza General de Salubridad, mediante la cual se creó la Junta General de Salubridad destinada a asesorar al gobierno en estas materias e incorporándose la opinión médica en asuntos de salud pública. Dicha Junta derivó, en 1892, en el Consejo Superior de Higiene Pública. El Dr. Federico Puga Borne, reconocido médico higienista de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, quien había cumplido entre otras funciones, como profesor de geografía física e historia natural del Liceo de Valparaíso a finales de la década de 1870 (Gangas, 1985), llegó a constituirse en presidente del Consejo Superior de Higiene Pública que se fundó en 1892. En ese cargo, refiriéndose a las condiciones de la vivienda de los grupos sociales más desfavorecidos señalaba que: *"las casas habitadas por los individuos menos favorecidos de la fortuna se hallan de ordinario en calles estrechas, desprovistas de pavimento artificial, habitan en cuartos redondos, esto es desprovistos de toda abertura y comunicación con el exterior que no sea a la calle. O habitan en ranchos cuyos materiales de construcción constituyen una masa de materias húmedas y putrescibles"* (citado en Espinosa, 1988).

Lo descrito anteriormente da una idea de algunos de los antecedentes que influyeron en la promulgación de la Ley 1838 de Habitaciones Obreras en 1906. Este texto es además el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado el Estado chileno para aproximarse a la solución de sus problemas sociales (Sabelle, 1943). La mencionada normativa creó los Consejos de Habitaciones para Obreros, entre cuyas atribuciones estaba la de favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción (Luengo, 1946). Los Consejos tuvieron una función higienizadora importante, que estuvo representada por la rehabilitación de aquellas viviendas que no cumplían con los mínimos vigentes en materia de higiene, o su demolición en caso de inhabita-

bilidad. Al amparo de las franquicias de la Ley 1838, entre 1906 y 1925, los particulares construyeron 3.243 casas con 8.734 piezas y repararon 614 casas con 9814 piezas. En total se demolieron 15.147 piezas y se construyeron 9.778.

La ley chilena de Habitaciones Obreras, como se ha señalado, recogió y recibió los aportes de las soluciones legales que se habían formulado en Europa respecto de cómo abordar la construcción de la vivienda popular. En esta dimensión, es importante destacar que en 1889 en la ciudad de París (Alvarez, 1935), se realiza el primer Congreso de Habitaciones Obreras, en estas reuniones se presentan las diferentes iniciativas llevadas a cabo principalmente el mundo europeo, para dar solución a las carencias habitacionales existentes en el medio urbano obrero. La ley 1838 de 1906 fue difundida en estos eventos, teniendo un impacto muy positivo en el Congreso de La Haya en 1913, en donde la audiencia mayoritariamente proveniente de lo que ahora llamamos primer mundo, se mostró sorprendida por el grado de detalle y de consideración de los diferentes actores sociales para dar respuesta a la construcción de residencias baratas (Montaner, 1925).

Las acciones por parte del Estado continuaron en la segunda y tercera década del siglo XX. Las condiciones sociales y los vaivenes económicos relacionados con los diferentes momentos de crisis, junto a las propias limitaciones de las normativas anteriores, se manifestaban en las reacciones que tenían los grupos más afectados por la carencia de vivienda. Los altos precios de los alquileres y la formación de las llamadas Ligas de Arrendatarios, que intentaban abrir un campo de negociación con los propietarios y el gobierno, marcaron el destino de las respuestas estatales en la década de 1920 (Chaparro, 1994).

En este escenario, en 1925, se procedió a la promulgación del Decreto Ley 261, conocido como *Ley de la Vivienda*, que establecía la reducción del 50 por ciento de la renta de alquiler de las propiedades declaradas insalubres; limitación de los precios de los arriendos de las viviendas salubres; exención del pago de contribuciones, y prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses, entre las medidas más relevantes. En el mismo año 1925 se produce la creación de la Ley 308, que deja atrás a un período de aciertos y vacilaciones marcado por iniciativas de corte higiénico; en términos de viviendas construidas tuvo un aporte restringido, pero marcó el inicio de una dinámica de realizaciones por parte del Estado que influirían en el conjunto de la política social que comenzaba a gestarse en esos años

(Arellano, 1985). La Ley 308 creó el Consejo de Bienestar Social que reemplazó al Consejo de Habitaciones Obreras de 1906, él que mantuvo las atribuciones impuestas por este último. Con esta iniciativa se buscó activar con mayor impulso la construcción de nuevas viviendas e intentó promover la participación de cooperativas en la construcción de alojamientos, incentivando para ello la exención de impuestos municipales en aquellos edificios colectivos (Bravo, 1959).

A través de cada acción el Estado fue adquiriendo más compromiso con el problema habitacional. Fijó normas de construcción, fomentó la intervención del sector privado, reguló los arriendos y buscó proteger a la población de los especuladores; promovió la creación de cooperativas de vivienda y, por último, también comenzó a construir directamente nuevos lugares de alojamiento para la población más necesitada. Las limitaciones que se plantearon en la aplicación de estas medidas en las primeras décadas del siglo XX, fueron tenidas en cuenta para crear en 1936 la Caja de Habitación Popular que fue, hasta 1952, el ente encargado de desarrollar los programas relativos a la vivienda social. Su creación se enmarca en lo que estaba ocurriendo en Chile hacia finales de la década de 1920 y comienzo de los años 1930 en lo que algunos autores han llamado "proceso de construcción del Estado moderno". Hacia esos años se intenta instituir un concepto técnico y profesional de la acción administrativa del Estado (Ibáñez, 1983). Se pretende vincular la actividad pública a lo que hoy conocemos como administración pública, tratando de ir más allá de lo meramente político partidista, que generalmente otorga repuestas a situaciones coyunturales; el "Estado Moderno" tiene que intentar construir un sistema de planificación, que articule las distintas instancias burocráticas involucradas en la toma de decisiones las que, a su vez, se deben fundamentar en aspectos técnicos más que en las intuiciones que se desprenden del juego político. En esta dinámica de actuación, el Estado chileno desarrolla una activa política de fomento de los diversos rubros de la economía nacional; por ejemplo, en 1927, se crea la Caja de Crédito Agrario y Minero, respectivamente. En ese mismo año se formó el Ministerio de Fomento, en 1928 se constituyó el Instituto de Crédito Industrial (Ibáñez, 1994). Con estos antecedentes, y siguiendo la línea explicativa que este trabajo postula, podemos apuntar que la Caja de Habitación Popular, si bien recoge la experiencia acumulada que había tenido el país hasta entonces en materia habitacional; también su puesta en mar-

cha podría haber formado parte de una reestructuración mayor del aparato burocrático del Estado y de la nueva conceptualización en la administración pública que se gestaba en ese período.

Esta agencia tuvo como objetivo central la edificación de viviendas salubres y baratas, estimulando preferentemente la iniciativa privada. Dependía del Ministerio del Trabajo y estaba administrada por un Consejo Superior compuesto de diez miembros. Entre las funciones principales del organismo en cuestión cabe destacar: la construcción de viviendas, la concesión de préstamos, la urbanización de barrios obreros y la concesión de subsidios, entre las más significativas (Galdames, 1949). En el período transcurrido entre 1936 y 1952 la Caja de Habitación Popular estuvo presente en la construcción de 43.410 viviendas.

Posteriormente, en la década de 1950, se materializa la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI), su génesis está vinculada a la reforma de la administración pública que se produce en Chile hacia ese período, época en la cual por primera vez se habla de *Planes de Vivienda*, fortaleciéndose la construcción de grandes conjuntos habitacionales, que en países como España son llamados *polígonos de vivienda* y en Francia *grands ensembles*. La CORVI es concebida como una especie de organismo motor del Plan de Vivienda, el cual a su vez debía ser formulado por el Ministerio de Obras Públicas, según lo estipulado en la nueva orgánica del Estado chileno implantada en los años '50. De acuerdo a lo señalado en el decreto de creación de dicha agencia gubernamental, la CORVI estaba encargada de la ejecución, la urbanización, la reconstrucción, la remodelación y la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en Plan de Vivienda y en los Planes Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas; además es de su responsabilidad el estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas (Godoy, 1972).

La influencia urbanística proveniente desde el movimiento moderno y la Carta de Atenas, ya se habían comenzado a manifestar en los primeros asentamientos de habitación popular materializados en los años '30 y '40; sin embargo, hacia los '50 su influencia fue notable y prácticamente perduró hasta los '70. Desde el punto de vista del desarrollo urbano de la ciudad de Santiago, los grandes proyectos habitacionales basados en lo que Peter Hall (1996) ha llamado como intervenciones *corbusianas*, han tenido su clásica expresión de abarcar extensas áreas de la ciudad, generalmente con espacios públicos desolados, que provocan la decepción que sus ocupantes tienen

en algunos casos de la acción del Estado en materia habitacional. Dentro de los grandes proyectos de vivienda social llevados a cabo bajo los principios de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, fundado en 1928), hay que destacar en la ciudad de Santiago la Población Juan Antonio Ríos, la que fue construida en etapas sucesivas desde los años 1940 hasta principios de la década del '50, involucrando 5.271 viviendas. Otro conjunto construido bajo esta concepción urbanística lo constituye la Villa Portales de finales de los cincuenta y principios de la década del '60, que alcanzó cerca a las 3.000 soluciones (San Martín, 1992).

Paralelamente a la construcción de grandes conjuntos habitacionales, otras tipologías de vivienda también han contribuido a la conformación residencial de la ciudad de Santiago. Hacia el período ya señalado de la década de 1950, se comienzan a impulsar una de las modalidades de solución habitacional que se basa en una estrategia que se ha mantenido hasta nuestros días en Chile. Se trata del Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, vinculado en su origen al Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de Chile y Estados Unidos (Haramoto, 1983). El programa aludido se basó en el beneficio recíproco del trabajo de los participantes, siendo auxiliado por el apoyo técnico de una entidad externa, ya sea de origen estatal, municipal o privada. Cabe apuntar que en el espacio de la ciudad de Santiago el mencionado programa involucró cerca de 3.000 unidades habitacionales, y constituyó la solución de vivienda para numerosas familias que habitaban algunos de los asentamientos más precarios de la ciudad, ubicados en lugares carentes de todo equipamiento y servicios, cercanos a las riberas de ríos y acueductos que muchas veces conducían la eliminación de los residuos sanitarios de aquella parte de la ciudad ya urbanizada y consolidada.

La década de los '60 en Chile estuvo, en parte, marcada en materia habitacional por un hecho que también tuvo consecuencias hasta el día de hoy. Se trata de la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley N°2 (D.F.L. 2), el cual establece el Programa Nacional de Vivienda que comienza a incentivar el ahorro previo de las postulantes a viviendas sociales antes de acceder a ellas, instaurándose así también lo que se llamó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, Por otra parte, el D.F.L. 2 tiene una componente muy marcada que apunta a buscar la participación del sector privado en la construcción de unidades habitacionales definitivas; para ello

se incentiva a las empresas y agentes inmobiliarios, con exenciones fiscales, que también beneficiaban a los propietarios individuales, según los metros construidos. No era la primera vez que se tomaba esta iniciativa. De hecho, en la década del '40 ya había existido un intento de este tipo, la llamada Ley Pereira, que también estableció parámetros de tamaño para definir las viviendas económicas, y otorgó franquicias a las empresas constructoras para fomentar la construcción de viviendas populares (Bravo, 1959).

Los finales de la década de 1960 reciben con mayor magnitud la influencia de los movimientos sociales en materia habitacional. Por esos años se observa un aumento de la demanda de viviendas urbanas, debido, por una parte, al incremento del crecimiento vegetativo de la población y por la otra, a la llegada de un mayor número de migrantes desde las áreas rurales. Las respuestas del Estado continúan tomando en consideración lo desarrollado en los años anteriores. Sin embargo, el contexto político social requiere de soluciones relativamente rápidas ante la coyuntura planteada. Una de las soluciones planteadas en el segundo lustro de los '60 está referida a las llamadas *Operaciones Sitio*, basada en los principios de la autoconstrucción, por algunos llamada también *Operación Tiza*, aludiendo a la precariedad de los elementos involucrados en ella. Esta alternativa privilegió el acceso a la tierra más que a la vivienda, la que fue en definitiva responsabilidad del beneficiado. En el ámbito de la ciudad de Santiago se entregaron en el período 1964-1970, cerca de 65.000 Operaciones Sitio.

Desde el punto de vista operativo de la acción del Estado en esos años cabe destacar la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuya misión fundamental radica en la responsabilidad de la política habitacional, el control y orientación de la actividad privada, la distribución de recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias. Esta nueva entidad estableció el Plan de Ahorro Popular, que tiende a perfeccionar lo ya planteado en años anteriores, estableciendo nuevas categorías de vivienda según los ingresos de las familias demandantes (Haramoto, 1983).

Las influencias de la obra de John Turner tuvieron sus efectos en el impulso dado a las soluciones de autoconstrucción. Este arquitecto británico realizó una serie de investigaciones en ciudades como Lima, Perú; estudio la forma en que los migrantes iban ocupando ilegalmente las peri-

ferias de las ciudades y los procesos sociales y de ayuda mutua que se daban entre los diferentes grupos de personas que allí habitaban. Una sugestiva publicación, del mencionado autor titulada "Vivienda: todo el poder para los usuarios" (Turner, 1977), refleja la tendencia que se difundió por gran parte del territorio de América del Sur. En Chile las Operaciones Sitio pretendieron dar todo el poder a los usuarios; sin embargo, evaluaciones realizadas en década de 1980 demostraron que un porcentaje no despreciable de esas realizaciones fueron incluidas en posteriores programas de saneamiento, destacándose el relativo abandono en que quedaron los usuarios luego de haber recibido la posesión de la vivienda en los años 1960.

Los comienzos de los setenta continuaron siendo de gran presión social. Las ciudades chilenas mostraban ya casi tres décadas de ocupaciones ilegales de terrenos; estos asentamientos precarios mostraban la *demandada insatisfecha* de los esfuerzos realizados por el Estado chileno para paliar el déficit habitacional. En efecto, la evolución mostrada por el déficit habitacional en Chile en el tercer cuarto del siglo XX es de un crecimiento notable y ha pasado por períodos de bajada y aumento relativamente altos. En 1952 el déficit alcanzaba las 156.205 viviendas, en 1960 era de 454.000 y en 1970 se llegaba a las 592.324. Los comités de los sin casa pasaron a convertirse en un movimiento de pobladores coordinados a escala nacional y políticamente dirigido por partidos proletarios y vinculados a las nuevas organizaciones revolucionarias que empezaban a formarse en Chile (López, 1974). Las poblaciones que dieron origen estos movimientos se denominaron *Campamentos*, término que hace alusión a su fragilidad y al carácter paramilitar combativo que ellos representaban (Santamaría, 1973).

El período 1970-1973, se caracterizó por planes anuales, que fueron los motores de la política social de aquella época, y que tuvieron como principio básico la concepción de que la vivienda es un bien al cual tienen derecho todos los habitantes y su reparto no se puede regir por reglas económicas, sino por necesidad y condiciones sociales. El papel de Estado sería ahora más activo, dentro de sus principios se planteó que él debía ser el propietario del suelo, y el encargado de construir y controlar, de acuerdo con las exigencias urbanísticas y sociales, las que deben primar sobre aquellas de carácter especulativo. Los nuevos fundamentos de la gestión fiscal, provocaron la reacción de aquellos grupos empresariales involucrados en el sector de la construcción, al

tiempo que alentó a trabajadores y pobladores ante el inicio del proceso de estatización de dichas empresas (López, 1974). Se suprimió la autoconstrucción, considerada socialmente injusta porque quitaba al trabajador sus horas de descanso, contribuía a aumentar la cesantía o paro y era técnicamente ineficiente y antieconómica (Bravo, 1992).

El cambio sufrido en el país a partir de 1973, con el golpe de Estado que dio paso al Gobierno Militar, se hizo sentir en todos los ámbitos de la vida nacional, teniendo repercusiones tanto en lo social como institucional. La primera expresión significativa de la transformación de las políticas de vivienda estuvo representada por la creación de los *Comités Habitacionales Comunales* en 1974. Su objetivo fue elaborar y ejecutar planes y programas encaminados a dar solución habitacional a las poblaciones con insatisfactorias condiciones de salubridad y de vivienda (Alvarez, 1975). La vivienda se concibe ahora como un derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro; la familia y el Estado comparten responsabilidad para producir este bien. El Fisco se reserva para sí las funciones de normar, planificar y controlar el proceso habitacional, pudiendo también subsidiar en forma directa a los grupos de más bajos ingresos. Se decide fomentar y apoyar la creación de un mercado abierto de viviendas, siendo responsabilidad del sector privado la producción de las mismas.

Desde 1978 se incorporan algunas correcciones en materia de Vivienda Social en la política del Gobierno Militar. Hay nuevos estándares habitacionales, junto al cambio substantivo en el sistema de acceso a la vivienda; se plantean el sistema de *Subsidio Habitacional* que actualmente funciona en Chile.

Hacia fines de la primera mitad de la década de los ochenta la construcción de viviendas sociales dirigidas a la población económicamente débil constituye una significación creciente en la política habitacional del Gobierno Militar (1973-1989). Además, hacia 1979 cobran importancia las erradicaciones de los antiguos *Campamentos* que existían en las áreas urbanas del país, cuyos habitantes fueron beneficiados con el programa aludido.

Las acciones realizadas en esta dimensión pueden ser ejemplificadas con lo que aconteció en la ciudad de Santiago. En 1979, según un catastro elaborado por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana de Santiago, existían 340 Campamentos que contenían 51.797 familias (259.000 personas). Para el

caso del Gran Santiago, el mencionado catastro llegó a la cifra de 294 Campamentos, habitados por aproximadamente 44.789 familias, es decir por unas 223.957 personas. Entre 1979 y 1986 se erradicaron en la capital de Chile alrededor de 28.500 familias, las cuales accedieron a una nueva vivienda en municipios de la periferia urbana de dicha ciudad (Malina, 1985). Numerosos han sido los estudios relativos a las consecuencias de las erradicaciones en la población afectada, pero ha existido cierta coincidencia en señalar que la gran mayoría de los municipios destino, por su carácter periférico y sus escasos niveles de inversión, no contaban con infraestructura y equipamiento como para recibir adecuadamente a nuevos contingentes de población. A la vez, los mencionados programas tuvieron un impacto negativo al interior de la ciudad. La nueva localización de las poblaciones de erradicación, asociada al bajo costo del suelo, contribuyó a acentuar algunos aspectos críticos que caracterizan a Santiago, vinculados al excesivo crecimiento del suelo urbano que ha tenido la ciudad en las últimas décadas, especialmente en el período 1979 - 1984, llegando a una cifra aproximada de 1.200 hectáreas anuales. Este hecho ha puesto de relieve una serie de problemas ambientales, referidos a la urbanización de suelos naturales e invasión de áreas de riesgo geofísico (Larraín y Malina, 1987).

La alternativa de vivienda popular más significativa, desde 1978, ha sido el Programa de Vivienda Básica, que en el período 1991-1995 ha involucrado 122.078 unidades en todo el país, de un total de 441.581 soluciones de vivienda social que se han construido en Chile en el período 1978-1995. Le siguen en importancia relativa el Programa Especial de Viviendas, actual Programa Especial de Trabajadores, que permite acceder a viviendas sociales a diversos grupos asociados en instituciones públicas y privadas, siendo los Programas Vivienda Progresiva (Primera y Segunda Etapa) y el Programa de Subsidio Rural, los más relevantes. Las soluciones habitacionales entregadas por estos Programas están basadas en estándares mínimos, que van desde la caseta sanitaria hasta unidades básicas con baño, cocina, sala de estar y dormitorios.

Si se analizan las diferentes modalidades de viviendas sociales, es posible señalar que ha existido cierta continuidad en el período 1978-1995. Desde el inicio del gobierno de la Concertación (1990 hasta la fecha), han comenzado a desarrollarse algunos programas nuevos, como el de "Vivienda Progresiva", que basa su acción en elementos que ya habían formado parte de algunos

de los planes anteriores, como los programas de autoconstrucción de la década del cincuenta y los de lotes con servicio que son complementarios en el tiempo a las tipologías habitacionales actuales.

Sin embargo, se han formulado algunos cambios que apuntan fundamentalmente a dar mayor variedad a los modos de postulación y a fortalecer el acceso de los sectores medios a la vivienda propia. Por ejemplo, en el Programa de Vivienda Básica, se ha intentado introducir modificaciones para facilitar el acceso del adulto mayor y de las mujeres jefas de hogar. Asimismo, al Programa de Vivienda Progresiva se puede postular en forma independiente a la primera y segunda etapa, toda vez que esta última tiene una relación directa con los asentamientos que fueron objetos de alguna de las modalidades que construyeron casetas sanitarias en los antiguos Campamentos y Operaciones Sitio. Además, se ha creado el Leasing Habitacional o Sistema de Arrendamiento de Viviendas con Promesa de Compraventa (Ley 19.281 de 1995), que permite arrendar una vivienda y que cada dividendo cancelado se reste del precio total de ella, sistema que se ha fonnulado básicamente para fortalecer el acceso habitacional de los grupos de ingresos medios.

Aparte de lo anterior, debemos hacer mención a las innovaciones que se están pretendiendo realizar en la actualidad a la variable calidad de la construcción, tema que ha llegado a su punto más álgido en el invierno de 1997 a partir de los graves problemas que presentaron en su edificación, conjuntos de viviendas del Programa Especial de Trabajadores en distintas comunas del país. Esto llevó a apurar la promulgación de la Ley de Calidad de la Construcción que se encontraba en el Parlamento desde 1996, siendo aprobada en diciembre de 1997. Esta normativa, entre otros puntos, considera la protección de los adquirentes de casas sociales ante las imperfecciones en los materiales y calidad de la obra en general. Además, en 1998 se pusieron en marcha algunas medidas complementarias desde el Ministerio de Viviendas y Urbanismo, que apuntaban a realizar una mejor fiscalización a las empresas constructoras, aumentando el número de inspectores y tecnificando aún más el tipo de pruebas a realizar en dichas obras; esta labor se plantea realizarla en conjunto con la Cámara Chilena de la Construcción, incorporando así a los agentes privados en este proceso.

Desde el punto de vista de la localización de los asentamientos de vivienda social, estos tradicionalmente se han ubicado en la periferia de las ciudades, teniendo como criterio para ello los

valores del suelo y la disposición de terrenos por parte de la entidad estatal que se ha encargado del sector vivienda en los diferentes períodos. En este escenario territorial de la vivienda social, los conjuntos habitacionales de estas características, construidos en las décadas pasadas han ido quedando dentro del área urbana consolidada, perdiendo su condición de *periféricas* debido al crecimiento físico natural de la ciudad.

CONCLUSIONES

La perspectiva destacada por este trabajo está en directa relación con la evolución histórica de las políticas y programas de viviendas realizados desde finales del siglo XIX. Habitualmente algunos estudios destacan lo ocurrido en el pasado como simples anécdotas y no como procesos continuos con claras manifestaciones espaciales. Para la geografía no es nada de novedoso incorporar la visión histórica en el análisis del espacio, las corrientes historicistas predominaron en el campo de la geografía humana, en numerosas escuelas, hasta la década de 1940; luego, con la llamada revolución cuantitativa dicho enfoque pasó a ser sinónimo de lo clásico y de lo antiguo, y sin embargo, siguió siendo cultivado en algunos centros académicos.

Las acciones realizadas por el Estado en el sector de la vivienda social se insertan en un ámbito global que corresponde al "modelo de desarrollo optado para lograr el bien común". La línea de esta comunicación intenta resaltar aquellas expresiones que asumen las actuaciones públicas en el territorio, ver sus fundamentos, justificaciones y tendencias; y a partir de ellas, construir un marco explicativo que permitan hacer realidad las expresiones espaciales de dichas políticas.

Después de aproximadamente un siglo de acción del Estado chileno en materia de vivienda social, se siguen desarrollando acciones para disminuir un déficit habitacional que siempre ha constituido uno de los ejes fundamentales de la programación de las políticas públicas. Desde la óptica europea y angloamericana se puede dudar de la eficacia de aquellos planes que en forma continua y masiva se han aplicado para superar la carencia de alojamiento en este país de América del Sur. Sin embargo, conviene recordar que gracias a la acción directa e indirecta del Estado se han construido entre 1952 y 1996 cerca de un millón de viviendas, por lo que no cabe duda que los intentos aplicados han obtenido logros y se ha

progresado en muchos aspectos en la ejecución y aplicación de los programas.

Generalmente, las evaluaciones realizadas en estas materias llevan a resaltar las deficiencias observadas en la gestión estatal, lo que sin duda es válido para lograr introducir correcciones en el proceso de planificación desarrollado. Pero por otro lado, desde la óptica del presente trabajo interesa resaltar aquellos aspectos que generalmente son omitidos por los investigadores sociales interesados en nuestra región y que dicen relación con los avances de los países de América Central y América del Sur en materia de políticas sociales. A este respecto, de la sucinta descripción realizada en este artículo resalta la continuidad y constante esfuerzo que ha realizado el Estado chileno para superar las carencias en materia de alojamiento, hecho que ha tenido implicaciones sociales y espaciales que en la mayoría de los casos, ha contribuido a elevar los niveles de calidad de vida de los beneficiados.

Un desarrollo urbano sostenible, supone un equilibrio entre las necesidades de la población y la localización de equipamiento de salud, educación, áreas de esparcimiento y recreación, frecuencia adecuada de transporte público, seguridad ciudadana, entre aquellos aspectos de singular importancia en la vida ciudadana. Es precisamente en estas materias, para el caso de Chile, donde se plantean los grandes desafíos que se deben abordar para ir avanzando en la construcción de ciudades que puedan albergar adecuadamente a todos los ciudadanos, y la posibilidad de reducir cada vez más las distancias entre los diferentes territorios que conforman nuestras áreas urbanas.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ, A. (1975): *Comités habitacionales comunales. DL 1088 de 1975*. Valparaíso: Escuela de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Católica de Valparaíso.
- ALVAREZ, O. (1935): El problema de la habitación en Chile. *Acción Social*. N° 59, p. 17-28.
- ARELLANO, J.P. (1985): *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924 - 1984*. Santiago: CIEPLAN.
- BRAVO, L. (1959): *Chile. El problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*. Santiago: Editorial Universitaria.
- BRAVO, L. (1992): Retrospectiva de 50 años de vivienda social. En Bravo, Luis y Martínez, Carlos (Coord): *Chile. 50 años de Vivienda Social*. Santiago: Universidad de Valparaíso-Facultad de Arquitectura.
- CHAPARRO, M. (1994): *La propiedad de la Vivienda y los sectores populares. Santiago de Chile 1900-1943*. Santiago: Documento de Trabajo N° 6. Serie Azul, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica.
- ESPINOZA, V. (1988): Para una historia de los pobres en la ciudad. Santiago: Sur Ediciones.
- GALDAMES, H. (1949): *El problema de la vivienda popular en Chile y Argentina*. Santiago: Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
- GANGAS, M. (1985): La evolución de la Geografía Chilena durante el siglo XX. contextos, tendencias y autores. Barcelona: Universidad de Barcelona. Tesis Doctoral. Sección Geografía.
- GODOY, G. (1972): *Rol de la CORVI en el problema habitacional*. Santiago: Seminario, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serval.
- HARAMOTO, E. (1983): Políticas de vivienda social. Experiencia de las Tres Últimas Décadas. En MacDonald, Joan (Coord): *Vivienda Social*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria (CPU).
- HIDALGO, R. (1997): La vivienda social en la ciudad de Santiago: Análisis de sus alcances territoriales en la perspectiva del desarrollo urbano. *Revista de Geografía Norte Grande*. Santiago. N° 24. p.31-38.
- IBÁÑEZ, A. (1983): Los ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio a la Corporación de Fomento. 1927-1939. *Historia*. vol. 18. p. 45-102. Santiago.
- IBÁÑEZ, A. (1994): El liderazgo de los grupos empresariales y su contribución al desarrollo del Estado Moderno durante la década de 1930. *Historia*. vol. 28, p. 183-216, Santiago.
- LARRAÍN, P. Y MOLINA, I. (1987): "Los programas habitacionales y su incidencia en los problemas ambientales que afectan a la ciudad de Santiago". *Ambiente y Desarrollo*, Santiago. N°15, p. 121-138.
- LOPEZ, L. (1974): El problema de la vivienda en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular. In *Dossier Urbano*. Seminario de urbanismo, Cátedra de urbanismo 4° Curso, Prof. Manuel Ribas Piera. Barcelona: Escuela Técnica Superior de Arquitectura.
- LUENGO, L. (1991): *El problema de la vivienda*. Santiago: Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. 1946.
- MACHADO, R. La política de vivienda en Colombia. *Revista Interamericana de Planificación*. N° 94.
- MOLINA, I. (1985): *El Programa de Erradicación de Campamentos en la Región Metropolitana: Implicancias Socioeconómicas y Espaciales*. Memoria para optar al título de Geógrafo. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MONTANER, L. (1925): Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda. Santiago: Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Universidad de Chile.
- MUNTA, I. (1921). *El problema de la habitación barata*. Santiago: Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Universidad de Chile.
- SABELLE, L. (1943): *Los huertos obreros y la habitación popular*. Santiago: Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.

- SAN MARTIN, E. (1992): *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*. Santiago: Andrés Bello.
- SANTAMARIA, I. (1973): *Las tres vías en la formación del "Campamento" chileno*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Departamento de Urbanismo y Vivienda.
- URTEAGA, L. (1980): Miseria, miasmas y microbios. Las topografías médicas y el estudio del medio ambiente en el siglo XIX. *Geocrítica*, N° 29.
- TORRES, I. (1986): Los conventillos en Santiago (1900-1930). *Cuadernos de Historia*, N° 6, p. 67-85.
- TURNER, J. (1977): *Vivienda. todo el poder para los usuarios. Hacia la economía de la construcción del entorno*. Madrid: H. Blume Ediciones.