

La década de 1950 en Chile. Un período clave en la definición de las políticas de vivienda y la planificación urbana contemporánea

RODRIGO HIDALGO DATTWYLER

Instituto de Geografía
Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN

Las principales innovaciones que se realizaron en Chile en la década de 1950 respecto de las políticas de vivienda y de la planificación urbana estuvieron en relación con el proceso de reforma que vivió la administración pública de este país en esos años. Dichas transformaciones involucraron la creación de nuevas instancias que articularon las políticas habitacionales y centralizadas en el Ministerio de Obras Públicas. Esta es la cartera de Estado que generó el Plan Nacional de la Vivienda, a través de una agencia que se formó especialmente para ello, la Corporación de la Vivienda. En este marco, en el contexto del planeamiento territorial se promulgó la Ley de Construcciones y Urbanización, que estableció diferentes escalas en la elaboración de los instrumentos de regulación urbana.

ABSTRACT

The principal innovations that would be carried out in Chile in the 1950's regarding housing policies and urban planning, they would be in connection with reformation process that would undergo the Chilean public administration in those years. These transformations would involved the creation of new ways that they would organize housing policies, that would be concentrated in the Ministry of Public Works. This would be the State post should draw up the National Housing Plan, through an agency that would be created specially for it, the Housing Corporation. In this frame, in the context of the land planning will be proclaimed the Law of Constructions and Urbanization, that it will establish different scales in the elaboration of the instruments of urban regulation.

INTRODUCCION

A mediados del siglo XX la formulación de las políticas de vivienda y de los instrumentos de planificación urbana en Chile experimentaron importantes cambios, que en su mayoría se vincularon a la reforma de la administración pública vivida en el país en los mismos años. En efecto, por ese tiempo se crearon una serie de instancias de gestión de dichas políticas, que tuvieron significativas repercusiones en la forma de llevar a cabo las actuaciones estatales en el campo habitacional y en el modo de ordenar el crecimiento de las ciudades chilenas.

La década del cincuenta estuvo representada en el concierto de los países iberoamericanos por la formulación de ambiciosos planes de desarrollo económico, que propiciaron la aceleración del proceso de industrialización, asociado en la mayoría de los casos a la sustitución de importaciones. El Estado asumió un papel protagónico en ese proceso y muchas veces sobre determinadas áreas se convirtió en "Estado empresario", asumiendo directamente la responsabilidad en la producción de determinados bienes y servicios.

La década central de ese siglo fue testigo que las naciones americanas adoptaron los lineamientos establecidos por Estados Unidos, en el afán de adscribir a su área de influencia a los países en referencia. Lo anterior se enmarcó en el escenario de la postguerra, en donde la hegemonía del país de América del Norte quedó privilegiada respecto del resto de los países del continente. Desde aquella nación se promovieron diferentes organismos panamericanos, que fueron los ejes articuladores de su política hemisférica¹.

En este esquema general, el Estado chileno, hacia comienzos de la década de 1950, tuvo un significativo proceso de innovación en el aparato público, propiciado por el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958). Bajo los principios de la racionalización de las actividades del Estado, puso en marcha una serie de reformas en la administración pública, a nivel ministerial. En esta perspectiva, diferentes actividades públicas se fusionaron y otras desaparecieron. Esto origi-

¹ Halperin Donghi, Tulio. *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza, 1996, p. 385.

nó cambios en las plantas de funcionarios y en sus estructuras presupuestarias.

En el ámbito de la política habitacional, las transformaciones más significativas generaron nuevas funciones para el Ministerio de Obras Públicas (MOP), que tuvo un papel centralizador en la formulación de los planes de edificación nacional, en la construcción de viviendas sociales. En el contexto de la citada cartera de Estado, se hicieron innovaciones que dieron un nuevo rumbo a la gestión del problema habitacional en Chile, y que dio vida a la *Corporación de la Vivienda* (CORVI) con los primeros *Planes Nacionales de Vivienda*.

En este mismo contexto, se puso en marcha una nueva *Ley General de Construcciones y Urbanización*, que impulsó, con especial interés, la elaboración de diferentes instrumentos de planeamiento territorial; se introdujeron conceptos que se refieren a las distintas escalas espaciales para el ordenamiento urbanístico de las ciudades chilenas. Paralelamente, se llevaron a cabo, desde 1954, los primeros programas de autoconstrucción dirigida por parte del Estado, gestados por un convenio entre el *Instituto de Asuntos Interamericanos* de Estados Unidos y la *Corporación de la Vivienda*, por parte de Chile. Las propuestas de esta particular forma de abordar el déficit habitacional fueron promovidas desde la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana, con sede en la ciudad de Washington².

Además, en esos mismos años se intentó dar cuerpo a un complejo sistema de financiamiento para la puesta en marcha del *Plan Nacional de Viviendas*. Se hicieron innovaciones en el campo financiero, a través de la creación de la *Corporación Nacional de Inversiones de Previsión* y el *Banco del Estado*. Ambas instituciones se concibieron para administrar y proveer un adecuado flujo de capitales que permitiese apoyar la materialización de los lineamientos generales del plan habitacional, y por otra parte, movilizar fondos de la seguridad social para respaldar dichas obras.

Las innovaciones puestas en marcha en esos años fueron promovidas por el Estado, por lo que, en la perspectiva de la presente comunicación, los poderes públicos fueron importantes agentes de

las transformaciones acaecidas en la política de vivienda y en el planeamiento urbano de la década de 1950. En esta dimensión, se debe destacar que en los países iberoamericanos durante el siglo XX ha existido una fuerte tradición de intervenciones estatales en distintas esferas. Generalmente, estas acciones han contribuido a generar procesos innovadores, que han ido desde la promulgación de los marcos legales hasta la generación de las condiciones necesarias para que los distintos actores sociales asuman y se comprometan con los cambios promovidos por el sector público³.

El Estado consideró de vital importancia la función que debían cumplir los agentes privados, y en este sentido otorgó también las condiciones para que los empresarios agrupados en diferentes asociaciones interviniesen en el proceso de toma de decisiones respecto de las políticas de vivienda. En este escenario, se formó la *Cámara Chilena de la Construcción*, que tiene una influencia significativa en muchas de las innovaciones que adoptó el sector público a partir de los años cincuenta hasta nuestros días. Por otro lado, dicho colectivo también mostrará una férrea resistencia a aquellas transformaciones que fueran en contra de sus intereses. El objetivo primario de la Cámara fue el de “impulsar el desarrollo de la construcción en todas sus ramas, por medio del estudio de los problemas que la afectan y proposición de las soluciones más adecuadas a las posibilidades y necesidades del país”⁴. Con el lema “construir más y construir mejor”, la Cámara estuvo, desde un principio, participando activamente en los debates de las distintas leyes relacionadas con la construcción, en todas sus ramas, desde las obras públicas a las viviendas sociales. La citada asociación gremial se constituyó en un aliciente para que los capitales privados entraran al negocio de la construcción y sintieran plena seguridad y representación en el ámbito de los poderes públicos.

Dentro de este esquema, la presente comunicación⁵ intenta exponer las transformaciones que

² Solow, Anatole y Vera, Luis. *Panorama del problema de la Vivienda en la América Latina. Bases para un programa de cooperación interamericana*. Trabajo presentado por División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana al VIII Congreso Panamericano de Arquitectos. Washington: Unión Panamericana, 1952, p. 56.

³ Capel, Horacio. Ciencia, innovación tecnológica y desarrollo económico en la ciudad contemporánea. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788], 15 de junio de 1998, n° 23, p. 12 (<http://www.ub.es/geocrit/sn-23.htm>).

⁴ Cámara Chilena de la Construcción. *Cuarenta años construyendo bienestar. 1951-1991*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 1992, p. 14.

⁵ El presente artículo expone parte de los resultados de la investigación de doctorado que ha desarrollado el autor en la

generó la reforma de la administración pública en Chile y las respectivas innovaciones que ella tuvo en el campo de política habitacional y en la formulación de los instrumentos de planificación urbana. En este sentido, se expondrá el marco general de dicha reestructuración, y los nuevos instrumentos e instituciones creadas en la primera mitad de la década de 1950 para abordar el déficit habitacional del país y la ordenación espacial de las ciudades.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL PLAN NACIONAL DE LA VIVIENDA, 1953

Para llevar a cabo la reforma de la administración pública, el gobierno de Ibáñez del Campo⁶, a poco de haber asumido, consiguió, a comienzo de 1953, la promulgación de la Ley 11.151⁷, que le otorgó facultades económicas y administrativas al Presidente de la República para reorganizar el aparato estatal. Los postulados de dicha normativa se insertaron plenamente en el programa presidencial, que incluyó como temas fundamentales “la planificación económica, la centralización de la banca, la reforma agraria y tributaria, el con-

trol de las compañías de cobre y el fin de la inflación”⁸.

El fomento, por parte del Estado, a las actividades de edificación fue visto como un motor de las actividades económicas que permitió, según los postulados que dominaban en las esferas político-técnicas de aquel período, impulsar otras áreas de la economía, que en su conjunto fueron importantes paliativos en la absorción de mano de obra. Por su parte, relacionado con lo anterior, la construcción de viviendas por parte del sector público fue asumida también como un medio que permitió actuar en el campo social y en ese sentido fue un factor que redujo, en parte, las tensiones que se generaron en torno a la solución del déficit habitacional.

La reforma administrativa contempló la racionalización del uso de los recursos públicos y el control del gasto fiscal. En este sentido, se optimizaron las funciones de las distintas reparticiones del Estado; en materia de vivienda, por ejemplo, existían más de dos instituciones, públicas o semipúblicas, con injerencia en la materia, con lo cual se planteaba la necesidad de fusionar algunas agencias estatales y así reducir costos de administración y gestión.

A partir de lo anterior, debemos destacar que dentro del proceso de reorganización del sector público la forma de llevar a cabo la gestión de las políticas de vivienda estará en el centro de las mencionadas innovaciones. En términos generales, hay que destacar que Chile constituye un país que ha tenido una larga tradición de intervención del Estado en el problema habitacional, cuyas primeras acciones datan de finales del siglo XIX, y que además fue uno de los primeros países de Iberoamérica que promulgó en 1906 la *Ley de Habitaciones Obreras*. Sin embargo, las modificaciones de los años cincuenta tuvieron connotaciones diferentes a lo que se venía realizando con anterioridad en la materia en cuestión. En el primer quinquenio del decenio de 1950 se introdujeron nuevos conceptos para abordar dichas políticas y que se materializaron en cambios concretos, como los *Planes de Vivienda*, con *soluciones integrales*, de manera *racionalizada y coordinada*⁹.

Sobre la base de lo anterior, uno de los postulados básicos de la reforma en la administración pública chilena fue centralizar las funciones que

Universidad de Barcelona, titulada *La Vivienda Social en Chile en el siglo XX* y dirigida por el Profesor Dr. Horacio Capel. El proyecto fue financiado por el Fondo Central de Becas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Gobierno de España a través del Programa Mutis. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada al II Coloquio Internacional de Geocrítica: Innovación, Desarrollo y Medio Local. Dimensiones sociales y espaciales de la innovación. 24, 25 y 26 de mayo de 2000. Departamento de Geografía Humana, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Barcelona (<http://www.ub.es/geocrit/menu.htm>).

⁶ Carlos Ibáñez del Campo ya había sido Presidente de Chile entre 1927 a 1931, período en el cual llevó a cabo una serie de reformas que sentaron las bases de lo que se llamó el *Estado Nacional Desarrollista*, creando una serie de instituciones fiscales tendientes a favorecer el fomento de actividades productivas comandadas por el sector público (Ver Ibáñez, Adolfo. *Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile*. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. *Historia*, 1983, vol. 18, p. 45-102).

⁷ El marco legal de las transformaciones acaecidas en la reestructuración de la administración pública en el Gobierno de Carlos Ibáñez estuvo dado con las facultades extraordinarias que le dio para ese fin la promulgación de la Ley 11.151 del 3 de febrero de 1953, que *Concede al Presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública*. (Ministerio de Hacienda. *Ley-11151*. Catálogo digital de leyes de la República de Chile, <http://www.congreso.cl>. Santiago: Biblioteca del Congreso, 2000, sin número de página).

⁸ Collier, Simon y Sater, William. *Historia de Chile, 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press, Sucursal España, 1998, p. 222.

⁹ Bravo, Luis. *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. Santiago: Editorial Universitaria, 1959, p. 49.

correspondían a determinados servicios, en Ministerios o agencias que coordinaran y racionalizaran algunas acciones que se encontraban dispersas en distintas reparticiones o secciones. De esta manera, las modificaciones más trascendentales que hizo el Estado para optimizar el manejo de las obras relativas a infraestructura, equipamiento, vivienda y planificación territorial, le correspondió al Ministerio de Obras Públicas. Los cambios planteados robustecieron la autoridad de dicha cartera de Estado, que actuó de ente planificador y coordinador de sus propias obras. Según el decreto que dio el marco legal a la nueva organización de dicha Secretaría de Gobierno, el MOP debe realizar, entre otras, las siguientes tareas:

“Actuará como organismo planificador y coordinador de los planes de obra que realice y ejercerá la coordinación de los que se ejecuten por los organismos fiscales y semifiscales, las empresas autónomas del Estado y, en general, por todas las personas jurídicas creadas por ley en que tenga aporte de capital o representación. Los objetivos de los mencionados planes y obras, deberán integrarse e incidir dentro de los Planos Regionales y Planos Reguladores”¹⁰.

La programación y gestión general de las obras quedó en manos de la *Junta de Planeamiento y Coordinación de Obras Públicas*, y le corresponden las siguientes funciones:

“Aprobar los planes de obras públicas que apruebe la Dirección de Planeamiento; aprobar los anteproyectos, los proyectos definitivos y sus modificaciones de los Planos Reguladores, confeccionados de acuerdo con la Ley General sobre Construcciones y Urbanización; aprobar los anteproyectos y proyectos de los Planos Regionales con sus respectivas ordenanzas y modificaciones; sancionar el Plan de Vivienda que le presente la Dirección de Planeamiento; fiscalizar el emplazamiento de las obras que figuren en los planes, a fin que se integren a una planificación territorial adecuada”¹¹.

De las funciones descritas, interesa poner de relieve aquellas que tenían relación con la aprobación del *Plan Nacional de Viviendas* por parte

de la Junta de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas. Para articular el citado Plan, se creó la *Junta Ejecutiva del Plan de la Vivienda*, con las siguientes atribuciones:

Impartir las instrucciones necesarias a los Intendentes y Gobernadores para la ejecución y fiscalización y cumplimiento del Plan de la Vivienda; proponer al presidente de la República el reglamento sobre préstamos hipotecarios; organizar el mercado y producción de materiales de construcción; controlar, fomentar, industrializar, racionalizar y estandarizar la construcción de viviendas en el país; ordenar por medio de los organismos competentes la expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución del Plan; aprobar el presupuesto del Plan; organizar por medio de la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión y la Corporación de la Vivienda, las sociedades comerciales e industriales que sean necesarias para llevar a cabo la ejecución del Plan¹².

Con estas reformas se introdujeron innovaciones para dar cuerpo a una nueva institucionalidad, y definir las políticas de vivienda y los instrumentos de planificación territorial. Esta labor perduró hasta entrada la década del sesenta y que sirvió de base para la formación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en 1965.

LA CORPORACION DE LA VIVIENDA, 1953

La *Corporación de Vivienda* se creó en 1953, mediante la fusión de la *Caja de la Habitación Popular* y la *Corporación de Reconstrucción y Auxilio*, que databan de la década del 30.

En general, hubo consenso en la necesidad de centralizar la gestión y administración de las iniciativas habitacionales del gobierno. Diferentes diagnósticos constataron las dificultades que representaba la dispersión de funciones, en materia de vivienda, en distintos organismos del Estado, ante lo cual uno de ellos señalaba lo siguiente:

“La multiplicidad de instituciones públicas, además de los cuantiosos gastos administrativos que irroga, con la consiguiente dispersión de fondos, crea un desconcierto en la actividad constructora, pues la fe-

¹⁰ Decreto con Fuerza de Ley N° 150, de 4 de julio de 1953. Aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas. En Contraloría General de la República. *Recopilación de Decretos con Fuerza de Ley, desde 1 al 270*. Volumen I, 1953, p. 279.

¹¹ *Ibidem*

¹² Decreto con Fuerza de Ley N° 431, de 29 de diciembre de 1953. Crea la Junta Ejecutiva del Plan de la Vivienda y fija sus atribuciones. En Contraloría General de la República. *Recopilación de Decretos con Fuerza de Ley, desde 271 al 439*. Volumen II, 1953, p. 1026.

cundidad de reglamentación de cada una de ellas produce un entrecruzamiento de facultades idénticas que enerva la acción, diluyen la responsabilidad y crean un permanente conflicto de competencia. El trabajo en planos paralelos y desincronizadamente, sin unidad de acción, amenaza vitalmente la efectividad de la solución, produciendo un estancamiento del aporte estatal a la solución del problema”¹³.

La institucionalidad vinculada a la solución del problema de la vivienda había comenzado en 1906 con la creación del *Consejo Superior de Habitaciones Obreras*. Sin embargo, hacia fines de la década de 1930 aumentó el número de agencias relacionadas con el desarrollo productivo del país. Entre ellas estaban la *Corporación de Fomento* y la *Corporación de Auxilio y Reconstrucción*, reparticiones que tuvieron injerencia en el ámbito de la vivienda pública. Por otro lado, la creación de la *Caja de Habitación* intentó involucrar en su acción a las Cajas de Previsión, en especial a la *Caja del Seguro Obligatorio*, situación que contribuyó a aumentar la dispersión de funciones en materia habitacional.

La *Corporación de la Vivienda* fue la nueva agencia que se formó al interior del gobierno chileno en la década de 1950 para abordar el problema habitacional a través del *Plan Nacional de la Vivienda*. La CORVI tuvo, dentro de sus tareas primarias, “la urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores, comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planos Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas; debe estudiar y fomentar la construcción de viviendas económicas”¹⁴. Para el cumplimiento de sus labores la CORVI puede “expropiar, comprar, construir, vender, arrendar y permutar inmuebles; contratar y conceder préstamos; abrir cuentas corrientes bancarias; contratar sobregiros y créditos; girar, aceptar y avalar letras de cambio, suscribir documentos comerciales y de crédito; garantizar sus operaciones con hipotecas, prenda, boleta bancaria, póliza de seguro y en general, ejecutar los actos y contratos que sean necesarios para sus fines”¹⁵. Entre las funciones de la CORVI se destacan las siguientes:

“Colaborar con la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas en el estudio y confección del Plan de la Vivienda; expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, subdividir, y permutar terrenos; proyectar y construir viviendas económicas por cuenta propia o de terceros; conceder préstamos para la edificación de viviendas económicas; construir edificios escolares y edificios para Servicios Públicos y sociales por cuenta propia o de los servicios fiscales, municipales, semifiscales, empresas de administración autónoma y, en general, de personas jurídicas creadas por ley, en que el Estado tuviese aporte de capital o representación, cuando le encargasen estas construcciones; fomentar y coordinar con los Institutos Universitarios y Particulares, la investigación científica y técnica de nuevos materiales y nuevas modalidades de edificación; elaborar y poner en marcha un plan de racionalización y mecanización de la industria de la construcción; y vender o arrendar las viviendas o locales que construya la CORVI con sus propios recursos, así como vender los sitios de los loteos que ella realice”¹⁶.

Las viviendas construidas por la CORVI estuvieron destinadas a las personas que formasen un grupo familiar cuya entrada mensual no excediese a tres sueldos vitales y no fuesen dueñas individualmente ni colectivamente de otro inmueble. Además, la CORVI puede vender o arrendar las viviendas edificadas por ella a las Municipalidades, instituciones de previsión, corporaciones o empresas industriales, agrícolas y mineras, para destinarlas a sus empleados, obreros, imponentes o asociados que no sean dueños de otro inmueble.

Administrativamente, la CORVI estuvo a cargo de un Consejo y de un Vicepresidente Ejecutivo. El Consejo estuvo formado, entre otros, por el Ministro de Obras Públicas, quien lo presidía; el Vicepresidente Ejecutivo; el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Inversiones; un arquitecto en representación del Colegio de Arquitectos de Chile, un ingeniero civil en representación del Instituto de Ingenieros de Chile y de la Asociación de Ingenieros de Chile, y un constructor civil, en representación de las Asociaciones Universitarias de Constructores Civiles; un empleado y obrero designados por el Presidente de la República; dos representantes del Directorio de la Fundación de Viviendas de Emergencia; los Directores de Planeamiento, de Arquitectura, de Obras Sanitarias y de Pavimentación Urbana del Ministerio de Obras Públicas; y cuatro consejeros parlamentarios.

¹³ Merino, Jorge. *Contribución al Problema de la Habitación*. Concepción: Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1948, pp. 35 y 36.

¹⁴ Decreto ley que establece la Corporación de la Vivienda. N° 285, Santiago 25 de julio de 1953. *Boletín del Colegio de Arquitectos de Chile*, N° 26, 1954, p. 22.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

¹⁶ *Ibidem*.

La CORVI representó la nueva forma de hacer gestión pública en torno al problema de la vivienda en Chile, en los años cincuenta. Articuló la institucionalidad pública del país con el fin de canalizar recursos instrumentales, técnicos y financieros hacia la producción en gran escala de viviendas sociales. Parte del discurso de la época en la cual se formó la CORVI estaba relacionado a potenciar la industria de la construcción con el objetivo de poder alcanzar una producción masiva de viviendas a bajo costo. Además, en esa misma dimensión se presentaba el planteamiento de operativizar al máximo las relaciones contractuales que se establecían entre la CORVI y el sector privado¹⁷. Por una parte existía la necesidad de estimular a los inversionistas y empresas constructoras; y por otra, estaba la idea de fortalecer una nueva imagen del sector público relacionada con la probidad de sus actuaciones.

La Cámara Chilena de la Construcción, creada en 1951, fue el medio que utilizaron los empresarios del rubro para exponer y hacer valer sus intereses ante el Estado; muchas de sus proposiciones fueron asumidas por la autoridad que se materializaron en importantes leyes, que en su mayoría estuvieron relacionadas al fomento de los capitales y franquicias impositivas a los capitales privados invertidos en la edificación de viviendas sociales. Por otro lado, la Cámara hizo firme oposición a algunas iniciativas parlamentarias que fueran en contra de los intereses del gremio; esta situación ocurrió, por ejemplo, con una de las normativas sobre alquileres que se intentó promulgar en 1954 y ante la cual la citada agrupación argumentó que ese tipo de medidas iba en detrimento de las inversiones privadas en construcción. En ese mismo año, otro proyecto asociado con el establecimiento de un impuesto a las edificaciones de más de doscientos metros cuadrados y que redujo en un cincuenta por ciento, las franquicias para las viviendas económicas de tipo máximo, es decir, ciento cuarenta metros cuadrados, también fue impugnado por la Cámara con el argumento de que dichas medidas iban en contra “del interés general del país”¹⁸.

¹⁷ Raposo, Alfonso. La vivienda social de la CORVI. Un otro patrimonio. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 1999, N° 37, p. 62.

¹⁸ Cheetham, Rosemond. El sector privado de la construcción: patrón de dominación. En CASTELLS, Manuel. *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973, p. 365.

LA LEY DE CONSTRUCCIONES Y URBANIZACIÓN DE 1953

La reformulación de la Ley Construcción y Urbanización en 1953 vino a complementar lo formulado en la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, en relación al *Plan Nacional de Viviendas* y los instrumentos de planificación territorial en sus distintas escalas. La forma de normar el crecimiento de las ciudades chilenas quedó establecida hacia el año 1931, con los llamados “Planos Oficiales de Urbanización”, comúnmente conocidos como “Planos Reguladores”. Esta última denominación fue asumida por la nueva normativa de regulación urbana de 1953, que estableció dos instancias diferentes para legislar en materia de urbanismo: los “Planes Reguladores Intercomunales” y los “Planes Reguladores Comunales”, que se definieron, según la ley, de la siguiente forma:

“Se entenderá por Plano Regulador Intercomunal a aquel que de acuerdo con el Plano Regional, organiza la vida colectiva en las comunas del país y en el cual se ordenan armónicamente las viviendas el trabajo, el esparcimiento, el transporte y la movilización.

Se entenderá por Plano Regulador Comunal a aquel que de acuerdo con el Plano Regulador Intercomunal, ordena y da normas sobre obligaciones, prohibiciones y disposiciones del uso del suelo y de la edificación en la comuna, con el objeto de dar a la población las máximas condiciones de higiene, de seguridad, de comodidad y de estética”¹⁹.

La normativa de Construcción y Urbanización de 1953 estableció una nueva escala en la elaboración de los instrumentos de planificación urbana: los “Planos Reguladores Intercomunales”. Dichos planos tuvieron como uno de sus objetivos más trascendentes el involucrar en su área de acción a territorios urbanos que perteneciesen a dos o más municipios. La idea básica era coordinar el crecimiento y la dinámica de algunas funciones urbanas y proyectar en conjunto el crecimiento de las ciudades; por ejemplo, algunas áreas industriales de algunas comunas eran definidas en los límites de su territorio y colindaban con zonas de esparcimiento o espacios residenciales que pertenecían a otras jurisdicciones municipales, con

¹⁹ Ministerio de Hacienda. *Decreto con Fuerza de Ley N° 224. 22 de julio de 1953. Modifica y fija texto definitivo de la Ley de Construcciones y Urbanización*. Santiago: Ministerio de Hacienda, 1953, p. 3.

lo cual se incurría en contradicciones que afectaban el desarrollo armónico de la ciudad. Por otro lado, existían ciudades que estaban en franco proceso de conurbación, por lo que era necesario poder proyectar su crecimiento y sus necesidades de transporte y accesibilidad. Ante tal situación los “Planos Intercomunales” vinieron a llenar un vacío en la legislación chilena, por lo que también muchas veces tuvieron que actuar sobre hechos consumados, con lo cual su capacidad de acción se vio fuertemente limitada.

A diferencia de los “Planos Oficiales de Urbanización” establecidos en la normativa de 1931, con la nueva ley de 1953 cada uno de los municipios del país debía contar con un “Plano Regulador Comunal”. En él se zonificaron los espacios de la ciudad de acuerdo con los requerimientos de suelo, equipamiento e infraestructura necesaria para el desarrollo de las funciones residenciales, económicas, industriales y de recreación, entre otras; además se demarcarán las áreas urbanas consolidadas y se limita el crecimiento de las ciudades a partir de la fijación de la zona de expansión urbana. Existe en cada plano una ordenanza que define las condiciones de edificación y calidad de las construcciones. Complementariamente se debe elaborar un plan de inversiones que debe ser el instrumento que delimite las inversiones necesarias para llevar a cabo las propuestas del “Plano Regulador”.

El citado texto legal “Urbanismo y Construcción” de 1953 otorgó un papel importante en la elaboración de los citados planes a los Municipios, los que deben establecer la respectiva coordinación con el Ministerio de Obras Públicas. Dicha cartera de Estado tuvo a su cargo supervisar la elaboración de las citadas herramientas de planificación para llevarlas a cabo en el caso en que las municipalidades no pudiesen hacerlo o tuviesen limitaciones de carácter profesional o financiero; con ello muchas veces se pasó por encima de los intereses locales y las proyecciones fijadas por el Ministerio fueron las que presentaron mayor peso en las decisiones de zonificación de los “Planos Reguladores”.

El Ministerio de Obras Públicas con los planes de uso del suelo pretendió comenzar a consolidar en Chile un sistema de Planificación Territorial, complementado con las escalas superiores por los “Planes Regionales”, instrumentos mayores llamados a dar las directrices de inversión tanto en infraestructura vial como en equipamientos de mayor alcance. Ellos estuvieron abocados a definir los grandes objetivos de desarrollo de las diferentes regiones del país, sus limitantes y potenciali-

dades y la función de cada una de las ciudades que integraban los sistemas urbanos regionales.

La visión de esos años propuesta desde la cartera de Obras Públicas presentó un importante componente territorial, expresado en todas las escalas, tanto nacional, regional, provincial y local. En aquel período se introdujeron los conceptos de “metrópoli”, “intercomuna”, “microrregión” y “región” en el lenguaje de la planificación física del territorio chileno, con la finalidad de que el “gobierno central asumiera la responsabilidad del planeamiento a nivel intercomunal y regional, afianzándose la necesidad de que los futuros planos reguladores poseyeran una correlación e integrasen esas nuevas dimensiones”²⁰. Complementariamente a lo anterior, en 1954 la Dirección de Planeamiento del mencionado Ministerio aprobó una nueva división regional de Chile, originando modificaciones en la administración regional del Estado en torno a los criterios de “optimización”, “racionalización” y “coordinación” de los recursos públicos que prevalecían en aquella época²¹.

En la redacción de la Ley de urbanismo de 1953 le cupo un papel fundamental al arquitecto chileno Luis Muñoz Malushka. Este profesional tuvo una destacada participación en el planeamiento urbano chileno en las décadas de 1930 y 1940. Entre 1946 y 1952, como director de la Sección de Urbanismo de la Dirección de Obras Públicas impulsará, junto a cinco profesionales a su cargo, la aplicación de más de 150 Planes Reguladores. Muñoz Malushka efectuó estudios de postgrado a través de distintas estancias en Alemania, e “inspirado principalmente en sus trabajos realizados en Baja Sajonia realizó, en el Instituto de Urbanismo de Chile, junto a otros destacados profesionales, los estudios de los aspectos urbanísticos para la modificación de la Ley que dio origen a la normativa de 1953”, a partir de los cuales se incorporaron los citados conceptos de “metrópoli”, “intercomuna”, “microrregión” y “región”²².

En el ámbito internacional, durante esos años y en otros países se promulgaron leyes que comenzaron a definir distintas escalas territoriales de planeamiento. Tal es el caso de España, que en 1956 pone en marcha la Ley sobre Régimen del

²⁰ Gross, Patricio. Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos. *Eure*, 1991, N° 52/53, p. 37.

²¹ Bravo, Luis. Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación. *op. cit.* en nota 10, p. 65.

²² Pavez, María Isabel. Precursores de la enseñanza del urbanismo en Chile. 1928-1953. *Revista de Arquitectura*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1992, N° 3, p. 10.

Suelo y Ordenación Urbana, elaborada durante la primera mitad de esa década. Corresponde a un código urbanístico, bastante completo y articulado, comparable con el resto de las leyes europeas del decenio de 1940 que le sirvieron de modelo. En ella se definieron como “principales instrumentos oficiales para la ordenación urbana en todo el país los Planes Generales de Ordenación Urbana, cuyo ámbito es el término municipal completo, y los Planes Parciales, que desarrollan por partes al general en cada caso”²³.

Los primeros “Planes Intercomunales” chilenos se formularon hacia finales de los años cincuenta y principios de los sesenta. En dicho período se elaboraron los instrumentos para la ciudad de Santiago y otras áreas metropolitanas de Chile. En términos generales, el diseño y aplicación de dichas herramientas de gestión del suelo urbano no estuvieron exentos de problemas. Con el transcurso del tiempo, las presiones inmobiliarias, la visión sesgada de los técnicos, la fácil modificación de las ordenanzas, la escasa materialización de las obras necesarias para llevar a cabo en su totalidad las propuestas de estos planes, entre otros aspectos, se constituyeron en elementos distorsionadores que dificultaron significativamente su aplicación.

CONSIDERACIONES FINALES

El período descrito en esta comunicación estuvo caracterizado por una serie de innovaciones, que se realizaron en el marco del proceso de reforma de la administración pública que se vivió en Chile hacia principios de la década de 1950. Dichos cambios estuvieron reflejados en el campo de las políticas de vivienda, en la formulación de los primeros *Planes Nacionales de Vivienda* con el objetivo de dar soluciones *integradas, racionales y coordinadas* al problema habitacional. Por su parte en el campo de la planificación urbana se promulgó una importante normativa sobre “Construcciones y Urbanización” que estableció la elaboración de instrumentos de regulación urbana en distintas escalas espaciales, desde el ámbito local al regional.

En la concepción del *Plan Nacional de Viviendas*, la CORVI tuvo un papel de significativa importancia, tanto como ente articulador de la política habitacional como institución ejecutora de los

proyectos de viviendas sociales. La CORVI a pesar de no haber logrado cumplir con las metas propuestas por los Planes Nacionales de Viviendas realizó intervenciones de cierta trascendencia. Desde sus primeros años, intentó afrontar el problema habitacional a través de la aplicación de diferentes tipologías de vivienda, desde la dotación de sitios con servicios de urbanización, pasando por la autoconstrucción dirigida, hasta las viviendas terminadas. La periferia de la ciudad de Santiago fue el lugar predilecto de la edificación de las grandes agrupaciones de vivienda social, y que se entrelazaron con asentamientos informales, situación que en su conjunto configurará parte del paisaje urbano de la capital de Chile.

La CORVI fue una nueva forma de hacer gestión pública en Chile: se fusionaron instituciones que cumplían similares funciones, con el fin de racionalizar y optimizar los recursos fiscales. Dichas actuaciones, si bien suprimieron algunas agencias, crearon otras, en un nuevo esquema administrativo, y que durante sus primeros años tuvo dificultades para ser aplicado. Por esta situación, a fines de los cincuenta, la CORVI fue reestructurada de acuerdo a los objetivos políticos y de desarrollo económico del país.

Las herramientas de planificación urbana propuestas por la Ley de Construcciones y Urbanización mostraron cierta correspondencia con lo que se venía realizando en Europa en similar período. Esto da cuenta de la constante búsqueda por parte de Chile de soluciones y referentes para abordar el problema del crecimiento de las ciudades y por consiguiente de alternativas de solución para afrontar el déficit de vivienda. La normativa en cuestión fue un importante precedente en la intensa labor desarrollada en el marco de la regulación urbanística de las ciudades chilenas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y ha sido el motor para sentar las bases del actual sistema de planificación territorial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El caso estudiado muestra la vinculación entre los procesos generales, tanto de carácter nacional como internacional, y aquellas innovaciones que se generaron en Chile desde las esferas del Estado en los años cincuenta, con el fin de responder a los nuevos desafíos, como el creciente déficit habitacional y la respectiva formulación de planes de vivienda de carácter nacional junto a la ordenación del crecimiento de las ciudades.

²³ Terán, Fernando. *Historia del Urbanismo en España. Siglos XIX y XX*. Madrid: Cátedra, 1999, pp. 242 y 243.