



LA VIVIENDA EN CHILE: UN ESTUDIOS SOBRE LOS EMPRESARIOS Y SECTORES MEDIOS PARA UNA NUEVA PERSPECTIVA DE ANALISIS

HOUSING IN CHILE: A STUDY ON EMPLOYERS AND MEDIA SECTOR FOR A NEW PERSPECTIVE ANALYSIS

v. 8, n. 3 [14]
set/dez (2016)

Dossiê: Cidade Latino-Americana

Boris Cofré Schmeisser
Pontificia Universidad Católica de Chile
bmcofre@uc.cl

Resumen

El problema habitacional chileno ha sido estudiado casi exclusivamente fijando la mirada en el Estado y los sectores sociales de bajos ingresos. Muy poco se conoce sobre el rol que desempeñaron los empresarios y trabajadores de ingresos medios en las políticas de vivienda. Este texto propone integrar al análisis a dichos actores urbanos fundamentales con el objetivo de alcanzar un saber más complejo, integral y matizado. Para ello se centró el análisis en la primera política nacional de la vivienda (1952-1958). Se pudo concluir que, tanto los empresarios como los grupos medios fueron sujetos sociales determinantes en el resultado final de dichas políticas.

Palabras claves: análisis, política, vivienda

Abstract

The Chilean housing problem has been studied almost exclusively staring at the state and social sectors with low incomes. Very little is known about the role played by entrepreneurs and middle-income workers in housing policies. This text proposes to integrate these fundamental analysis to urban actors in order to achieve a more complex, comprehensive and nuanced know. For this, the analysis focused on the first national housing policy (1952-1958). It can be concluded that both employers and media groups were determining social subjects in the final outcome of these policies.

Keywords: analysis, policy, housing

1. ¿Cómo se ha estudiado el problema habitacional chileno?

Los autores nacionales y extranjeros que se han ocupado de esta materia lo han hecho, principalmente, desde la sociología, y, en menor medida, desde la historia, el urbanismo y la geografía.

En este marco, han predominado dos maneras de problematizar este tema. En primer lugar, ubicando al Estado en el centro del análisis, categorizándolo como actor casi exclusivo y entendiendo las reformas administrativas de las instituciones públicas sectoriales, esto es, Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), Corporación de la Vivienda (CORVI), como requerimientos básicos para la solución del déficit habitacional. En segundo lugar, observado la relación entre el Estado y los pobladores (segmento empobrecido de la clase trabajadora), tanto como principal afectado por dicho déficit (grupo social de bajos ingresos), como principal grupo de presión (movimiento social de pobladores sin casa).

De esta manera, se ha tenido una visión parcial del problema habitacional chileno centrada en el Estado y los pobladores (sin casa). Los grandes ausentes en estos estudios han sido los empresarios y trabajadores con capacidad de pago para la vivienda. Urge integrar al análisis a dichos grupos sociales, sus relaciones con el Estado, re-leer las políticas públicas del sector y las acciones de los marginales, y, desde ahí, construir una nueva mirada de conjunto que permita comprender de manera más integral, compleja y matizada el problema y la política de la vivienda en Chile.

Al interior del primer conjunto de estudios, aquellos centrados en el Estado, se pueden observar tres maneras de abordar esta cuestión: analizando la legislación habitacional, analizando y proponiendo reformas administrativas y realizando un balance de las políticas públicas del sector.

En 1959, el arquitecto y docente de la Universidad Católica de Chile (UC), Luis Bravo, realizó un detallado estudio de las leyes del sector de la vivienda de la primera mitad del siglo XX, concluyendo que, a pesar de su temprano origen y abundancia, éstas habían fracasado sistemáticamente debido a la ausencia de una Política Nacional de Vivienda que las dotara de coherencia. Si bien Chile había sido pionero en legislación habitacional en el continente (Ley de Habitación Obrera de 1906) y contaba con una gran cantidad de leyes que regulaban el sector, no existía una política nacional que dirigiera centralmente el estímulo al ahorro, la inversión, producción y comercialización de viviendas (Bravo, 1959).

De este modo, analizando la legislación habitacional, Bravo puso en el centro de su mirada y como principal instrumento de solución al Estado.

Las reformas a las instituciones públicas del sector, realizadas entre fines de los años 50 y comienzos de los 70 del siglo XX, fueron motivo de una serie de investigaciones, que dieron vida a un segundo matiz interpretativo dentro de este grupo de estudios estadísticos.

Entre 1957 y 1958 un grupo de profesionales (Comité de Habitación), dirigidos por Raúl Sáez, elaboró la política de vivienda del programa de gobierno con el que la Democracia Cristiana (DC) se presentó a las elecciones presidenciales. En lo general compartía el diagnóstico hecho por Luis Bravo y los otros profesionales cercanos al candidato derechista Jorge Alessandri, sin embargo, proponía como solución la reestructuración total de la economía y el aumento real de las rentas de los trabajadores (demandantes de viviendas). Además, desde el socialcristianismo, categorizaba a la vivienda unifamiliar en propiedad privada como un instrumento necesario para la proyección histórica del sistema democrático y la familia tradicional. Estas nuevas relaciones sociales debían ser orientadas, coordinadas y fomentadas desde una nueva institución estatal central que debía ser creada: El Ministerio de la Vivienda (Sáez, 1959). Siguiendo la misma línea de interpretación, el asesor estadounidense del MOP, Jhon M. Frantz, indagó en los problemas de organización y gestión administrativa del Estado, principalmente en la CORVI. Propuso potenciar las instituciones locales y mejorar la coordinación y gestión en dicho nivel (Frank, 1959). Por su parte, el economista estadounidense, Robert Merrill, realizó en 1968 un estudio de posgrado en la universidad de Cornell, centrado en los programas de vivienda en Chile. Fundamentalmente propuso integrar una racionalidad económica (productivista) al diseño de las políticas públicas del sector (Merrill, 1968). Dos años después, señaló que Chile debía pasar del enfoque sectorial en vivienda a una *structural housing policy*, o sea, a definir y enfrentar el problema de la vivienda como un problema estructural. Por ello, no solo se debía avanzar en las políticas de descentralización administrativa, sino que se debía transferir importantes cuotas de poder a las instituciones de base, como las Juntas de Vecinos (Merrill, 1970). Continuando esta perspectiva, Charles Frankenhoff, del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU) de la UC, señaló en 1969 que el Estado, a través de MINVU-CORVI reformados, debía enfrentar la cultura paternalista imperante, el hipercentralismo administrativo y la inflación para poder diseñar e implementar una "verdadera política habitacional popular", es decir, una política que integrara y permitiera la participación popular en la solución habitacional (Frankenhoff, 1969). Dentro de este mismo enfoque, finalmente, el científico político inglés, Peter Cleaves, estudió las (conflictivas) reformas

administrativas realizadas en el sector vivienda durante el gobierno de Frei Montalva (1964-1970), y afirmó que el MINVU (reformado) debía ser capaz de dirigir y coordinar a las empresas y corporaciones relacionadas con la edificación de viviendas (Cleaves, 1974).

Un tercer matiz, de esta visión centrada en el Estado, se puede encontrar en una obra del geógrafo de la UC de Chile, Rodrigo Hidalgo. Al observar de forma panorámica las leyes y las políticas públicas del sector de la vivienda durante el siglo XX, el autor, describe cómo desde el Estado se abordó el déficit habitacional a partir de las ideologías imperantes (liberales 1906-1930, estatistas 1930-1973, neoliberales 1973-2000) en cada periodo histórico. El foco de esta mirada está puesto en el Estado y los otros actores solo aparecen en relación a él (Hidalgo, 2005).

De esta manera, analizando las leyes, instituciones y políticas de vivienda, este conjunto de autores concluyó que el principal actor y responsable de solucionar el problema habitacional es el Estado, y por ello, centraron sus miradas en las instituciones públicas.

La segunda forma de estudiar este problema analiza la relación entre el Estado y los "pobladores sin casa". Estos últimos aparecen por su condición de principal afectado por el déficit habitacional y/o principal grupo de presión.

Una serie de estudios realizados entre 1978 y 1983, en el marco de la dictadura del general Pinochet, observaron y reflexionaron sobre las políticas de vivienda de las últimas décadas dirigidas a los "grupos de menor ingreso". Se trata de diagnósticos generales y variados sobre el problema habitacional de la población más pobre y reflexiones liberales de cómo solucionar aquel problema (Mc Donald, 1983). Otro conjunto de estudios, realizados en los mismos años 80 desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la organización no gubernamental SUR, centrados en los efectos negativos sobre la ciudad y la población marginal que tuvo la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, observan el problema de la vivienda, de igual modo, a partir de la relación entre Estado y pobladores (ahora como víctimas de dichas políticas), insinuando soluciones de corte estatistas o al menos mixtas (Chateau, 1987).

Desde la Teoría de la Dependencia y el marxismo, el sociólogo catalán Manuel Castells observó, en 1973, el problema de la vivienda y sus consecuencias socio-políticas en el Chile de la Unidad Popular (UP). Para este autor, la falta de habitación para la clase trabajadora tenía su origen principal en el tipo de capitalismo latinoamericano, dependiente

y periférico, que no había sido capaz de asegurar condiciones mínimas de vida a los trabajadores. Por ineficiencia (Ibáñez), concentración económica (Alessandri) o reformismo insuficiente (Frei) los gobiernos no solo habían sido incapaces de resolver el problema sino que lo habían agravado. Como respuesta a esta carencia las fracciones precarizadas de la clase obrera (pobladores) desarrollaron una reivindicación urbana (sitios, vivienda y equipamiento urbano) que se articuló con estrategias políticas de los partidos (DC, socialista, comunista y mirista) dando origen a un movimiento social (de pobladores sin casa) que tenía un potencial revolucionario, pero cuya proyección transformadora dependía de su vanguardia política (Castells, 1973).

Situado en el problema de la transición al socialismo, Castells centra su mirada en lo que le parece son dos sujetos revolucionarios: el movimiento de pobladores (fracción pobre de la clase obrera) y el gobierno de la UP (partido o vanguardia).

Dentro de este mismo esquema de análisis, relaciones Estado-pobladores, los científicos sociales Eduardo Palma y Andrés Sanfuentes, reflexionaron en 1979 sobre el problema y las políticas de vivienda en Chile durante el siglo XX, a partir del análisis del comportamiento de la acción planificada del Estado en un marco de movilización social. Las conclusiones a las que arribaron son relevantes porque integran nuevas relaciones y actores fundamentales, a saber: primero, la segmentación por nivel de ingreso en el acceso a la vivienda, consagró la división entre empleados y obreros; segundo, ésta estuvo normada por una legislación asísmica, que pudo encarecer el costo de las edificaciones; tercero, emergió un empresariado de la construcción, fomentado por la legislación pro inversión, que se organizó gremialmente, lo que le permitió influir sobre el sistema industrial, financiero y político; por último, con la creación de la CORVI se consagró el Estado como espacio fundamental de resolución del problema habitacional, por ello los distintos grupos de interés lo presionaron y reconocieron como autoridad. Respecto de la relación entre Estado y movimiento de pobladores: La planificación estatal se vio acelerada, precarizada y superada por la movilización marginal. El resultado fue el acceso de este segmento social a sitios, pero no a viviendas y barrios definitivos (Palma y Sanfuentes, 1979).

Al iniciarse los años 90, el historiador Armando De Ramón, estudió desde la *longue durée* la sociedad urbana santiaguina y las formas en que los grupos populares habían abordado su problema habitacional. Señaló que, entre 1830 y 1940, utilizaron,

predominantemente vías legales de acceso a la vivienda, mientras que entre 1950 y 1973 privilegiaron acciones ilegales, e incluso violentas. Del clásico conventillo arrendado de comienzos del siglo XX se pasó a las “callampas”, “operaciones sitios” y “campamentos”.¹ La deficitaria acción del Estado en esta materia, sumada a la profunda exclusión social, hizo que los pobladores privilegiaran la toma de terrenos desde mediados de los años 60. El impacto sobre la ciudad y los otros grupos sociales fue innegable, por ejemplo, la elite observó estos procesos con rechazo y temor (De Ramón, 1990; 2007).

Continuadores de esta mirada, historia socio-urbana, pueden ser considerados algunos trabajos de la historiadora de la UC de Valparaíso María Urbina y del historiador de la Universidad de Santiago Mario Garcés. La primera estudió y caracterizó los conventillos de Valparaíso, entre 1880 y 1920, como una solución al problema habitacional de los sectores populares, la tugurización urbana en el contexto de la cuestión social, y un espacio “mejorado” de hábitat popular que dotaba de identidad a los sectores populares (Urbina, 2002). El segundo, de forma similar, ha estudiado al movimiento de pobladores sin casa, entre 1957 y 1973, para afirmar que apoyados en sus tradiciones de organización e identidades de pobres comunitarios lograron presionar, acelerar y modificar las políticas de viviendas del Estado y conquistar un mejor sitio en la sociedad urbana (Garcés, 2002).

Según Garcés, si bien la autonomía política del movimiento de pobladores fue relativa tuvo expresiones clara como en la población Nueva La Habana que alcanzó a tener “rasgos socialistas”. Los pobladores sin casa se relacionaron con los partidos y el Estado guiados por sus intereses (Garcés, 2005) y durante la UP, momento marcado por la construcción de viviendas, continuaron presionando al Estado, por acceso a sitios, viviendas, infraestructura urbana, 1970-1972, y abastecimiento de alimentos, 1972-1973, (Garcés, 2014).

Por su parte, el sociólogo Vicente Espinoza, también ha estudiado a los “pobladores” a partir del problema y la política habitacional. Observó las luchas populares por vivienda desde las huelgas de arrendatarios (1912 y 1925) hasta las tomas de terrenos (1967-

¹ Un conventillo es una antigua casa de una familia aristocrática, deteriorada, subdividida en múltiples habitaciones, usadas para el arriendo a familias pobres, en general eran insalubres y se encontraban en el centro histórico de la ciudad; las poblaciones callampas eran asentamientos ilegales construidos con materiales de desecho a las orillas de ríos, canales, línea férrea, cerros o murallas; las operaciones sitios eran soluciones habitacionales progresivas (sitio urbanizado con vivienda básica) construidas por el gobierno DC (1965-1970); los campamentos se originaban de tomas de terrenos organizadas por dirigentes de centro e izquierda donde había una acción colectiva y política intensa en relación a las poblaciones callampas.

1970) y concluyó que la tendencia de los "sin casa" fue a buscar la integración institucional (Espinoza, 1988). A diferencia de Garcés, señaló que producto de la composición social heterogénea de los pobladores, estos no habrían sido capaces de constituirse en un movimiento social, con proyecto único o unificado (Espinoza, 1998).

Estos estudios dan cuenta de forma parcial del tema en cuestión porque se centran exclusivamente en dos actores principales. Por ello conocemos poco sobre el rol que jugaron los empresarios y trabajadores (con estabilidad económica) en dicho asunto público.

De lo antes señalado se concluye la necesidad de realizar estudios sobre el problema de la vivienda en Chile integrando a la conocida relación Estado-poblador a los empresarios y "grupos de medianos ingresos" (o con capacidad de compra habitacional). Este *paper* se propone ser un aporte en dicha perspectiva de análisis; integrando a los empresarios de la construcción, agremiados en la Cámara Chilena de la Construcción, y a los trabajadores asalariados "medios" que accedían a la vivienda a través del crédito hipotecario, vía EMPART. Para ello centra su mirada en la primera política nacional de vivienda que existió en Chile, implementada bajo el gobierno nacional-populista del general Ibáñez del campo (1952-1958).

2. El déficit habitacional en Chile, 1952.

En 1952 se realizó en Chile simultáneamente el XII Censo Nacional de Población y I Censo Nacional de Vivienda, esto es, por primera vez se conoció a ciencia cierta la magnitud del déficit habitacional.

Dichos censos informaron que la población chilena crecía y se concentraba, de forma acelerada, en los centros urbanos, principalmente en Santiago. La fuerza laboral del país era predominantemente masculina, lo que generaba una división por sexo de las labores familiares, donde mujeres y niños estaban en el hogar, mientras los hombres salían a trabajar.

En términos más precisos, en 1952 la población de Chile ascendía a 5.932.995 personas y había crecido en un 18% en relación al último censo (1940). En Santiago la

población había aumentado en el mismo periodo en un 38%, es decir, había pasado de 1,2 a 1,7 millones de habitantes, entre 1940 y 1952.

Este proceso acelerado de urbanización, que alcanzó el 60% a nivel nacional en 1952, significó una fuerte demanda por vivienda e infraestructura residencial.

El Censo mostró que el déficit era estructural y grave. La mayoría de la población accedía a la habitación a través del arriendo y el allegamiento, es decir, carecía de una vivienda propia. La expresión más grave de esta carencia la experimentaba el segmento empobrecido que residía en insalubres piezas arrendadas en conventillos o chozas hechas de material de desecho en "poblaciones callampas" asentadas ilegalmente en las orillas de canales y ríos.

Según los resultados del I Censo de Vivienda, los 5,9 millones de chilenos alojaban en 1,0 millones de residencias, es decir, había 5,9 habitantes por domicilio en promedio. En las ciudades, los 3,5 millones de habitantes residían en 692 mil viviendas, esto es, había en promedio 5,2 personas por domicilio. De esta información se dedujo en la época que una familia-vivienda urbana tenía en promedio 5 miembros-residentes.

El 71% de la población nacional habitaba en casas unifamiliares y departamentos en edificios, un 22% en departamentos o piezas de una casa, conventillos, ranchos, chozas y callampas, y un 7% en viviendas colectivas no familiares. Al observar las condiciones de estas habitaciones se comprobó que el 33% del total de la población, casi 2 millones de personas, necesitaba de una vivienda nueva. Como en promedio habitaban 5 personas por vivienda se calculó el déficit habitacional nacional en 400.000 unidades.

En la Provincia de Santiago habitaban 1,7 millones de personas en 329 mil viviendas.² En la zona urbana de la provincia había 1,5 millones que residían en 292 mil viviendas: 212.330 en casas unifamiliares o departamentos en edificios, de las cuales 82.568 estaban en estado regular y malo; 63.116 en departamento o pieza en casa, de las que 38.813 eran regulares o malos en su estado; 18.182 en piezas de conventillos, de las cuales la mayoría (16.186) se encontraba en estado regular o malo y, finalmente, 23.233 en ranchos, rucas, chozas y callampas, donde casi todas (21.449) se debían reemplazar por su estado.

² El país se dividía administrativamente en Regiones, Provincias y Comunas.

La cantidad de viviendas que debían ser sustituidas en el área urbana de Santiago en 1952 era de 159.016. Esto significa que había 795.000 personas con problema habitacional en la capital. Es decir, el 40% del déficit habitacional del país se concentraba en la ciudad de Santiago (sin contabilizar la zona rural de la Provincia).

Si se observan las zonas urbanas de las siete comunas más pobladas de Santiago, se puede ver que en ellas habitaban 1.272.725 personas en 246 mil viviendas, de las cuales 121.000 estaban en buenas condiciones y 113.000 en condiciones regulares o malas, o sea, el 50% de estas viviendas estaban en buen estado, mientras que cerca del 40% se encontraba en estado regular o malo, el estado del 10% restante no fue registrado por el censo. Vale decir, en las comunas más pobladas la cantidad de personas con problemas habitacionales ascendía a más de 500.000.

De esta forma, a mediados del siglo pasado, sin importar la orientación ideológica, el gobierno de turno debía abordar este grave problema social a través de reformas estructurales.

3. La primera política nacional de vivienda, 1952-1958

El general Ibáñez del Campo llegó al gobierno en 1952 ofreciendo al electorado "barrer con la corrupción" de los partidos políticos tradicionales. El sustento ideológico de la nueva administración fue el nacional-populismo, de tipo modernizador y autoritario. Entre 1952 y 1955 su administración tuvo un énfasis "estatista y social". En 1955 se produjo una profunda crisis económica (inflacionaria), que ayuda a entender el giro que dio el gobierno en 1956, orientado por una misión estadounidense, hacia políticas liberales. El último año de su mandato la economía se recuperó, éste quiso retomar su énfasis "social", pero los procesos de desarticulación de su proyecto y coalición era tan profundo que dicho giro no tuvo mayor importancia (Moulian, 1986; Correa, 2004; Torres, 2014).

La política habitacional de Ibáñez del Campo fue la primera en entender el déficit como un problema de Estado. Por primera vez se diseñaron soluciones integrales y racionales, que buscaron coordinar la iniciativa del Estado y los empresarios a través del Primer Plan Nacional de la Vivienda (Bravo, 1959, p.49). Por ello, se implementó una importante reforma administrativa y jurídica, que tuvo por objetivo racionalizar el uso de los recursos públicos y privados para hacerlos más eficientes en la edificación de viviendas.

En concreto, se reestructuró el MOP, se creó la CORVI, se dictó la Ley General de Construcciones y Urbanismo y se diseñó el Plan Nacional de la Vivienda de 1954 (Hidalgo, 2005, p.200-202).

La política de vivienda fue diseñada prescindiendo de la visión de los empresarios de la construcción, pero en ella se les asignó la responsabilidad de financiar la mayor parte de la producción, entre otras razones porque ni el Estado ni los trabajadores (en general) contaban con recursos para ello. Vale decir, bajo la lógica del interés nacional (nacionalismo) se trató de imponer a los empresarios el costo y riesgo financiero que aquellas empresas significaban. Para ello se intentó restringir, por ley, la edificación de residencias suntuarias e imponer una determinada cantidad de edificación de habitaciones económicas por año (Cofré, 2013).

De esta forma, se diseñó una política de vivienda nacional, sin el financiamiento público necesario y sin el apoyo de los empresarios del sector (débil solución institucional). No obstante, la fragilidad de la iniciativa, debe ser considerada como el primer intento político de resolver el problema habitacional de manera integral y moderna desde el Estado.

Tabla 1 - Plan de Vivienda de 1954

	Subtotales	Totales
13.483 viviendas de tipo mínimo ampliable para resolver las actuales poblaciones callampas (CORVI)		13.483
11.000 viviendas de tipo económico hechas por el Estado con sus recursos disponibles		
Mínima definitiva	3.000	
Económica	8.000	
1.000 viviendas de tipo mínimo ampliable o definitiva, en los campos, hecha por la iniciativa particular.	1.000	
1.800 viviendas de tipo económico hechas por la iniciativa privada (Ley Pereira)	1.800	
	13.800	13.800
		27.283

Aumento de iniciativa privada por medidas de fomento		4.800
Total de viviendas a construir en 1954		32.083

Fuente: BRAVO, Luis (1959). *Chile. El problema de la vivienda a través de su legislación*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, p.71.

El Plan de 1954 proyectó la construcción en un año de poco más de 30.000 viviendas, si se multiplica esa cifra por los cinco años siguientes, se puede inferir que el gobierno estimaba construir al menos 150.000 residencias durante su mandato. Esta cantidad representaba menos de la mitad del déficit calculado en 1952. Es decir, si se compara esta proyección con la carencia existente el Plan aparece como claramente insuficiente.

Pero, se debe considerar que la cifra proyectada (30.000 unidades habitacionales solo el primer año) representaba el 40% del total de las construcciones terminadas entre 1906 y 1953. Vale decir, si en cambio se compara con el ritmo de edificación existente significaba un enorme aumento (Bravo, 1959).

4. Los empresarios de la construcción

Por su parte, los empresarios estaban viviendo un proceso de organización gremial que buscaba influir de forma más eficiente sobre el Estado con el objetivo de crear un mercado para la vivienda. A comienzo de los años 50, crearon la Cámara Chilena de la Construcción (1951), apoyaron la realización del I Censo de Vivienda (1952) y la creación de la CORVI (1953). Sin embargo, el nuevo gobierno desconfiaba por igual de empresarios (capitalistas) y sindicalistas (socialistas), por lo que los inversionistas, como se dijo, no fueron integrados en el diseño del Plan.

Fue a través de la prensa que los empresarios conocieron el contenido del Plan de 1954. De inmediato se opusieron señalando que era ilógico pedirle a un empresario que asumiera el costo de la construcción de un conjunto habitacional para sectores de bajos ingresos donde no se garantizaba una ganancia. Aún más extraña les pareció la medida que buscaba obligarlos a edificar estas viviendas poco rentables limitando la cantidad de unidades destinadas a los sectores con capacidad de pago. Para los inversionistas "la vivienda" como problema social era un asunto que debía resolver el Estado, ellos se

interesaban en la construcción y comercialización de éstas principalmente porque les permitía alcanzar una ganancia.

En definitiva, la empresa privada no apoyó la implementación de dicho Plan. Esto significó que en los hechos no existieran recursos para su realización. Como se ha señalado, en 1955 se produjo una profunda crisis económica que paralizó la poca inversión privada y desfinanció al Estado en los años siguientes (1956 y 1957). La receta liberal utilizada para superar la crisis inflacionaria significó una marcada caída del gasto público en construcción. Sólo en 1958 la economía recuperó cierto dinamismo, pero ya era demasiado tarde para el proyecto ibañista, los empresarios habían organizado un año antes (1957) la Primer Convención Nacional de la Construcción con el objetivo de diseñar su propio Plan Habitacional para ser implementado en un futuro gobierno.

Como era de suponer, la falta de inversión de capital público y privado dejó sin recursos la política habitacional. Como se puede ver en el siguiente cuadro, los resultados fueron cinco veces menores a lo proyectado.

Tabla 2 - Viviendas terminadas por año

	1954	1955	1956	1957	1958	Total
Sector Público						
CORVI	2.385	3.268	5077	1.550	2.715	15.031
MOP Dir. Arq.	1.520					1.520
Caja EE.PP.	92	134	42			268
Var Caja Prev.	14	21	17	11	10	73
Fund. Vivienda.						2844
Sector Privado						
Industria	127		21	19	20	187
Ind. Obligada	121	164	394	563	300	1.542
Ind. Fomtada.	2.618	1.981	3.102	5.340	2.800	15.841
Total final	6.877	5.568	8.653	7.483	8.725	37.306

Fuente: BRAVO, Luis (1959). *Chile. El problema de la vivienda a través de su legislación*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, p.107.

En dicha convención participaron empresarios, profesionales y políticos de centro-derecha. Para los primeros el problema con la política del gobierno de Ibáñez residía en su debilidad técnica, donde predominaba la “demagogia populista” que prometía viviendas “para todos” sin tener la capacidad técnico-económica para construirlas.

Esta crítica al nacional-populismo reafirmó a los empresarios de la construcción en sus principios socialcristianos y liberales. Éstos en su mayoría eran profesionales formados en la Universidad Católica, cercanos a la Falange Nacional, grupo político que dio origen a la DC chilena. Es decir, eran profesionales educados en la Doctrina Social de la Iglesia, críticos de las expresiones más agudas del capitalismo y del comunismo, que buscaban invertir capital e instalar un sistema viable de producción y distribución de viviendas.

El modelo de dicho sistema lo encontraron en Estados Unidos. A través de becas financiadas por el programa Punto IV, el grupo dirigente de los empresarios viajó a dicho país a conocer el sistema capitalista de vivienda. Fue así como, con apoyo técnico y económico de la principal potencia mundial, diseñaron un Plan Habitacional de inspiración liberal, con elementos socialcristianos, que institucionalizaron posteriormente en el gobierno derechista de Alessandri, a través del DFL-2 de 1959 (Cofré, 2013).

5. Los trabajadores de ingresos medios: Los vecinos EMPART

A mediados del siglo XX en Chile, los asalariados de ingresos medios accedían a la vivienda a través de sus Cajas de Previsión Social. Los trabajadores del Estado lo hacían vía Caja de Empleados Públicos y los empleados del sector privado a través de la Caja de Empleados Particulares. En ambos casos las entidades previsionales otorgaban créditos hipotecarios a sus afiliados. No obstante estos préstamos eran insuficientes y se asignaban para la edificación individual, es decir, financiaban la compra o construcción de una vivienda aislada (solución individual) y no de un conjunto habitacional colectivo, lo que hacía del sistema un mecanismo de solución habitacional ineficiente (*Boletín Empart*, N°29-30, 1955, p. 1.011).

Por lo antes dicho, la Caja de Previsión de Empleados Particulares se asoció a empresas constructoras y formó sociedades mixtas de construcción de conjuntos habitacionales, conocidas comúnmente como sociedades EMPART. Desde 1952 se privilegió el financiamiento de la construcción de barrios modernos (solución colectiva) en desmedro

del sistema individual. Ahora, los trabajadores debían postular a un crédito hipotecario mayor, que los conducía a la compra de una casa o departamento inserto en una moderna Unidad Vecinal. El criterio de selección para la asignación de dichos préstamos consideraba: antigüedad del trabajador como imponente, el número de miembros de la familia, tipo de operación (compra o edificación) y cantidad del salario (*Boletín Empart*, N°4, 1953, p.118 y 106).

Si bien el sistema colectivo era más eficiente que el individual sus alcances fueron limitados. En 1954 entregó poco más de 2.300 créditos hipotecarios a un conjunto de más de 125.000 asalariados afiliados a la Caja, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Tabla 3 – Número de imponentes Caja EE. PP.

	Nº de imponentes	Nº de operaciones	10% de exceso	Cantidad total
Santiago	64.676	1.118	112	1.230
Chile	125.585	2.171	217	2.388

Fuente: *Boletín Empart*, N°15, 1954, p. 618-619).

Los resultados del periodo (1954-1958) fueron igual de modestos en términos de cantidad. En total el sistema previsional privado resolvió el problema habitacional de poco más de 11.000 familias de empleados, en momentos en que este segmento de asalariados se componía de más de 125.000 individuos (Servicio Nacional de Estadística, XII Censo de Población de 1952).

**Tabla 4 - Viviendas para empleados particulares por año entre 1954 y 1958
Según labor: Directa, indirecta (préstamos hipotecarios) y mixta (EMPART)**

	1954	1955	1956	1957	1958	Total
Caja EE.PP.						
Labor directa	180	408	213	329	200	1330
Labor indirecta	1839	2687	837			5.363

Labor mixta. EMPART	627	1699	773	755	800	4.654
------------------------	-----	------	-----	-----	-----	-------

Fuente: BRAVO, Luis (1959). *Chile. El problema de la vivienda a través de su legislación*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, p. 105.

La mayor novedad de estas viviendas estuvo en su calidad. Los conjuntos habitacionales EMPART no eran muy grandes, entre 60 y 150 viviendas en promedio, aunque los más emblemáticos (Unidad Vecinal Portales, Salvador, Providencia y Villa Olímpica) superaban dicha cantidad en diez veces. Las viviendas tenían un tamaño de 100 metros cuadrados y se subdividían en tres habitaciones, cocina, baño y living-comedor, como norma general (*Boletín Empart*, N°18, 1954, p.657-658).

Sus diseños, la calidad de los materiales y de la edificación misma, el equipamiento urbano y social tenían elevados estándares de calidad. Las principales oficinas de arquitectos fueron contratadas por las sociedades EMPART (Bonomo, 2009).

El modo de vida barrial surgido en estos conjunto fue la "vecindad". Los individuos y las familias se mostraron favorables a la búsqueda institucionalizada, es decir, sin conflicto social, del progreso material. De vida "tranquila", los vecinos participaban poco en las organizaciones comunitarias y cuando lo hacían era en organismos vinculados a las instituciones del Estado como las Juntas de Vecinos, Centros de Madres y Clubes Deportivos, principalmente de fútbol. La mayor actividad social se registraba en las fiestas patrias y fiestas de la primavera.³

Si bien las familias de asalariados "medios" se integraban con entusiasmo a vivir a estos conjuntos habitacionales, muy pronto, y en la medida de sus posibilidades, buscaban cambiar de residencia a un conjunto de mayor calidad, esto es, entendían la vivienda como un instrumento de permanente ascenso social (Venegas y Bravo, 1964).

De esta forma, los trabajadores de ingresos medios comenzaron a resolver sus carencias habitacionales a través de créditos hipotecarios conducentes a la compra de una vivienda definitiva inserta en una Unidad Vecinal. El diseño, la construcción y distribución

³ Esta tendencia se puede observar en los registros (periódicos) que dejaron los propios vecinos, por ejemplo: *Villa O'Higgins y El Vecino* de Villa Frei.

de éstas era "semi-fiscal"; las Instituciones de Previsión, las empresas constructoras y el Estado eran los que administraban el sistema.

Sus búsquedas por estabilidad económico-social coincidió bien con la solución habitacional en régimen de propiedad privada lo que sirvió también como medio de estabilización político-social.

Conclusión

El déficit habitacional, conocido certeramente luego del Censo de 1952, definió el momento histórico-político en materia de vivienda, es decir, estableció que debía ser abordado a través de reformas estructurales.

El gobierno de Ibáñez diseñó la primera política nacional de la vivienda (1954) elevando el problema habitacional al estatus de "problema de Estado". Si bien los resultados fueron absolutamente insuficientes en relación al déficit significaron un aumento exponencial en relación a los gobiernos anteriores.

Los empresarios, desde sus visiones liberales-socialcristianas, entendieron que el problema se debía resolver creando un mercado de la vivienda que permitiera a las familias acceder vía compra a una unidad habitacional. Siguiendo la orientación de los empresarios y gobiernos de Estados Unidos se dieron a la tarea de diseñar un sistema capitalista de producción y distribución de viviendas (que implementarían desde 1958).

Los empresarios no invirtieron en edificar para sectores de bajos ingresos, debido a la baja rentabilidad, por lo que no implementaron el Plan de 1954. Por su parte, el Estado tampoco destinó sus recursos en la erradicación de las poblaciones callampas. Fue por ello que el principal sector social beneficiado en estos años fue el de "ingresos medios".

Los asalariados afiliados a la Caja de Empleados Particulares que eran parte del conjunto de trabajadores de ingresos medios buscaban estabilidad para desarrollar sus vidas personales, familiares, vecinales y ciudadanas. En el contexto de los años 50 encontraron en la casa unifamiliar o departamento en bloque colectivo en régimen de propiedad privada dicha estabilidad residencial. Es interesante destacar que esto permitió que existiera un acuerdo social amplio en relación al uso de este tipo de vivienda como solución al problema. También es destacable que a pesar de que accedieron a conjuntos habitacionales de altos estándares de calidad, como la Villa Portales que tuvo

reconocimientos internacionales, no vieron sus nuevas viviendas como fines en sí mismos sino como medios para un permanente ascenso social, es decir, con el tiempo buscaron cambiarse a otros barrios con aun mejores estándares.

Además, se debe precisar que el segmento de bajos ingresos (pobladores callampas) no tuvo la capacidad para influir sobre el Estado en beneficio de sus intereses o necesidades. Esta falta de protagonismo político comenzaría a romperse recién a fines de 1957 con la toma de terrenos "La Victoria".

Cuando se centra la mirada en el Estado y los segmentos empobrecidos de la población la imagen que aparece es de autoridades políticas preocupadas por resolver la expresión más aguda del problema habitacional. No es posible apreciar el rol de los empresarios y trabajadores de ingresos medios.

Aquí hemos podido mostrar que el fracaso del Plan de 1954 debe ser entendido en gran parte por la falta de apoyo empresarial; en verdad la autoridad política no centró el gasto público ni en favor de los inversionistas ni de los más pobres, sino de los estratos sociales medios; las soluciones habitacionales de aquellos años se concentraron en las familias trabajadoras que contaban con capacidad de pago; más allá de la retórica nacional-populista (anti-partidos) que se presentaba como una "salvación" y un "cambio importante", fue el hecho de que el déficit se hiciera estructural, evidenciado por el Censo de 1952, lo que obligó a la autoridad a buscar soluciones profundas; más allá de las desconexiones y desencuentros entre los principales actores involucrados en el problema habitacional durante estos años ya es posible observar un acuerdo social transversal: la solución en vivienda debía pasar por la casa unifamiliar o departamento en bloque, en propiedad privada, insertos en Unidades Vecinales.

Referencias

- BRAVO, Luis (1959). *Chile. El problema de la vivienda a través de su legislación*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- CASTELLS, Manuel (1973). "Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile". Revista *EURE*, N°7, p.9-35.
- CHATEAU, Jorge (1987). *Espacio y poder. Los pobladores*. FLACSO.

- CLEAVES, Peter (1974). *Bureaucratic politics and administration in Chile*. University California Press. Berkeley, Los Angeles, California, London. England.
- COFRÉ, Boris (2011). "El Movimiento de pobladores en el Gran Santiago de Chile: Las tomas de sitios y organizaciones en campamentos, 1970-1973", Revista *Tiempo Histórico*. Universidad Academia Humanismo Cristiano, p.133-157.
- COFRÉ, Boris (2012). "La ciudad socialista. Visión y práctica urbana del Partido Comunista de Chile, 1967-1973", Revista *Izquierdas*, N°13, IDEA-USACH, p.47-62.
- COFRÉ, Boris (2013). "Los empresarios de la construcción: proyecto histórico e ideas políticas. Santiago de Chile. 1951-1973", en: YÁÑEZ, Cesar (editor), *Chile y América en su historia económica*. Editado por Asociación Chilena de Historia Económica, Valparaíso, p.269-278.
- CORREA, Sofía (2004). *Con las riendas del poder. La derecha chilena del siglo XX*. Editorial Sudamericana. Santiago de Chile.
- DE RAMÓN, Armando, (1990). "La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970". Revista *EURE*, N°50, 1990, p.5-17.
- DE RAMÓN, Armando (2007). *Santiago de Chile, (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Editorial Catalonia
- ESPINOZA, Vicente (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Ediciones SUR.
- ESPINOZA, Vicente (1998). "Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987", Revista *EURE*, N° 72, p.71-84.
- FRANK, Jhon. (1959) "Organization for housing programs in Chile". International Cooperation Administration. Ministry of Public Work.
- FRANKENHOFF, Charles (1969). *Hacia una política habitacional popular: El caso de Chile*. CIDU, Universidad Católica de Chile.
- GARCÉS, Mario (2002). *Tomando su sitio, El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Ediciones LOM.
- GARCÉS, Mario (2005). "Construyendo las poblaciones: el movimiento de pobladores durante la Unidad Popular", en: PINTO, Julio (Coordinador y editor). *Cuando hicimos historia, la experiencia de la Unidad Popular*. Ediciones LOM.
- GARCÉS, Mario (2014). "Los años de la Unidad Popular: cuando los pobladores recreaban las ciudades chilenas", en: PINTO, Julio (editor), *Fiesta y drama. Nuevas historias de la Unidad Popular*. Ediciones LOM.
- HIDALGO, Rodrigo (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Ediciones Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

KRAWCZYK, Miriam (1973). "La vivienda en Chile: un intento de reubicación", FLACSO.

MERRILL, Robert (1968). "An evaluation of Chile's housing program: problem and projects", Thesis presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University for the Degree of Master of Arts. United States of America.

MERRILL, Robert (1970). "Towards a 'structural' housing policy. Preliminary report of the results of a survey undertaken in two poblaciones in Santiago, Chile". CIDU, Universidad Católica de Chile.

MC DONALD, Joan (1983). *Vivienda Social, Reflexiones y experiencias*. Corporación de Promoción Universitaria. Chile.

MOULIAN, Tomás (1986). "El gobierno de Ibañez. 1952-1958". FLACSO.

PALMA, Eduardo y SANFUENTES, Andrés (1979). "Políticas estatales en condiciones de movilización social: Las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)". Revista *EURE*. Nº16, 23-55.

SÁEZ, Raúl (1959). *Casas para Chile. Plan Frei*. Editorial del Pacífico. Santiago de Chile.

TORRES, Isabel (2014). *La crisis del sistema democrático*. Centro de Estudios Diego Barros Arana, DIBAM, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

UMBERTO, Bonomo (2009). "Las dimensiones de la vivienda moderna. La Unidad Vecinal Portales y la producción de viviendas económicas. 1948-1970". Tesis para optar al grado de Doctor en Arquitectura por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

URBINA, María Ximena (2002). *Los conventillos de Valparaíso, 1880-1920. Fisonomía y percepción de una vivienda popular urbana*. Ediciones Universitarias de Valparaíso. PUC de Valparaíso. Consejo Nacional de la Cultura.

VENEGAS, Ramón y BRAVO, Luis. (1964) "Investigación sobre vida familiar en algunos conjuntos CORVI de la metrópoli". Universidad Católica de Chile.

Fuentes

Boletín Empart, 1953-1956.

Villa O'Higgins

El Vecino

Servicio Nacional de Estadística, XII Censo de Población y I Censo de Vivienda. 1952.