

ESTADO, ETHOS SOCIAL Y POLITICA DE VIVIENDA

Alfonso Raposo M.

Temario:

Introducción.

CAPÍTULO 1. DEL ESTADO LATINOAMERICANO

- 1.1. Gestación del protagonismo del Estado
- 1.2. Dirección y alcance de la injerencia estatal
- 1.3. La vulnerabilidad del dominio público

CAPÍTULO 2. DEL ESTADO CHILENO Y SU ETHOS SOCIAL

- 2.1. El Estado ausente
- 2.2. Del “Estado protector” al “Estado desarrollista”.
- 2.3. El Estado social y el proyecto nacional-desarrollista industrial
- 2.4. El agotamiento del industrialismo nacionalista
- 2.5. La nueva dependencia del industrialismo nacional.
- 2.6. De la revolución en libertad a la transición al socialismo.

CAPÍTULO 3. DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

- 3.1. La República Oligárquica y la vivienda obrera
- 3.2. El reformismo populista y la habitación popular
 - a) La Caja de la Habitación
 - b) Los huertos obreros y las industrias caseras
- 3.3. La vivienda social en las postrimerías del desarrollismo industrialista
 - a) La gestación de la CORVI
 - b) Las primeras orientaciones sociales
- 3.4. Estabilización. Reactivación económica y producción habitacional
 - a) El DFL N° 2 y la transformación de la CORVI
 - b) Del Plan decenal al Plan habitacional
- 3.5. Alianza para el Progreso, desarrollo urbano y vivienda social.
 - a) El contexto del desarrollo urbano
 - b) El enfoque social
 - c) La Operación Sitio. De la promoción a la movilización social
- 3.6. Transición al socialismo y vivienda social
 - a) El aparato político-administrativo
 - b) Acciones y reacciones
 - c) La vivienda en la hermenéutica de la transición
- 3.7. Hacia la mercantilización de la vivienda social

Bibliografía.

Introducción.

El presente texto forma parte de un propósito de trabajo destinado a examinar la significación arquitectónica de la acción habitacional desarrollada en Chile por la Corporación de la Vivienda. Se trata, en las presentes notas, de trazar un bosquejo histórico de situaciones concernientes al accionar del Estado en el contexto nacional, considerando tanto aquellas que preceden a la constitución de CORVI como aquellas que, ulteriormente constituyen los escenarios en que tiene lugar su labor. Para estos efectos, se pretende aquí, perfilar interrelacionadamente dos procesos. Uno, es el de la formación del carácter del Estado en nuestra sociedad. El otro es el del desarrollo de las políticas de vivienda.

Empezaremos por la tarea de establecer, en rasgos gruesos, algunas claves históricas del desarrollo nacional que inciden en la formación del carácter del dominio público en nuestro país, en especial, aquellas claves atinentes a la constitución y cambio del conjunto de ideas y creencias que se dan al interior del sistema político administrativo, respecto del alcance de sus responsabilidades sociales, esto es, lo que podríamos denominar, el “ethos social” del Estado. Ello, por entender que allí se anidan tanto los elementos de la racionalidad técnico-instrumental de su accionar, inherentes al avance modernizante, como los elementos configuradores de “la deseabilidad social”, en materias concernientes a la producción y reproducción de la vida social.

Para el trazado de tales claves históricas se ha considerado conveniente distinguir dos planos de análisis. Uno es el que corresponde al de la visión global del cambio institucional y estructural del Estado en América Latina, considerado en un sentido genérico. El otro es el de los

aspectos más particularizados del sentido y del accionar del Estado chileno, en el o los campos de las políticas públicas que se gestan frente a los acontecimientos del desarrollo nacional. En el primer plano nos encontramos con el discurso conceptual que se ha desarrollado desde las perspectivas de la sociología del desarrollo, la economía y de las ciencias políticas, en el que, a partir de visiones retrospectivas, se discute la especificidad del Estado en América Latina. De su examen creemos posible extraer elementos que permitan establecer, con el carácter de contexto necesario y como punto de partida, algunos significados históricos que inciden en la formación del dominio público en el contexto nacional.

El trabajo a desarrollar en el segundo plano de análisis, implica reconocer algunos de los aspectos históricos particularizados del desarrollo del Estado chileno, que son relevantes desde la perspectiva de la constitución de su accionar. Este primer bosquejo que se pretende hacer al respecto, busca establecer rasgos gruesos del *contexto nacional* que puedan caracterizar los escenarios en se desarrollan las políticas habitacionales del Estado.

Se presenta a continuación un bosquejo preliminar de la visión del Estado que surge de los dos planos de análisis referidos. Con ellos como marco de referencia, se procederá luego a elaborar un bosquejo inicial de la actividad habitacional del Estado, destacando algunos rasgos relevantes de su génesis histórica y del sentido de su desarrollo ulterior.

CAPÍTULO 1. DEL ESTADO LATINOAMERICANO.

Los analistas del desarrollo económico y social de América Latina (Bianchi, 67; Castro, 66; Tavares, 64; Sunkel, 67; Bagú 71; Geisse, 1978; Ortega y otros, 1989) coinciden en reconocer que a partir de la década de los 30, como consecuencia de la Gran Depresión, termina un ciclo en el desarrollo de los países latinoamericanos y se inicia otro. La historia económica - social de la región, en el presente siglo, ha convenido en señalar que la depresión económica mundial tuvo como consecuencia el quiebre del denominado modelo “primario - exportador”, constituido en América Latina en el marco de las primeras tendencias de la división internacional del trabajo. Junto con ello se abren escenarios de condiciones propicias para el desarrollo de una nueva fase cuya dinámica de reconversión económica condujo a la formulación de un modelo denominado de “industrialización sustitutiva”. Esta nueva fase se caracteriza, según la percepción de los analistas, porque transcurre correlativamente con una creciente injerencia del Estado en el accionar de las economías nacionales, tendencia que lo lleva constituirse en el principal protagonista en la conducción del proceso de desarrollo económico y social en los países de la región. Tal protagonismo del accionar del Estado representa un ciclo de economía política que se expande durante mas de tres decenios, el que comienza luego a periclitar hacia fines de la década de los 60, para desembocar en una

crisis estructural en la década de los 70. La superación de esta crisis dio origen a una nueva orientación en el accionar estatal que es la que se extiende hasta nuestra realidad actual.

Cuando fijamos nuestra atención en la arquitectura habitacional de la Corporación de la Vivienda debemos entonces tener presente que nos referimos a acciones que transcurren durante una fase que concuerda con el auge, crisis y ulterior recomposición del significado del Estado, como impulsor del desarrollo en la vida nacional. Examinaremos mas de cerca, a continuación, algunos rasgos genéricos latinoamericanos del protagonismo del Estado, de la dirección y alcance de su hacer y de sus limitaciones y vulnerabilidad.

1.1. Gestión del protagonismo del Estado.

Conforme a las explicaciones establecidas por los analistas, el derrumbe de las economías primario - exportadoras de Latino América, ocasionado por la Gran Depresión en la década de los 30, generó una explosión de problemas que los actores sociales no estaban en condiciones de asumir sino bajo la égida de la institucionalidad y recursos estatales. Frente a la crisis generalizada de las estructuras de dominación surge el Estado como el principal medio para enfrentar la consiguiente explosión de las demandas asociadas a la crisis. Se asigna a éste y a su actividad, en consecuencia, una función central, tanto en la superación de la crisis económica como en la administración de las acciones para aminorar los impactos sociales derivados. Tales roles se acrecientan, en cuanto se advierte, frente al virtual eclipse de las gravitaciones ejercidas

por el sector externo, la posibilidad de transformar los efectos coyunturales que llevaron a la sustitución de importaciones, en una dinámica conducida mediante una política de industrialización. Esto significa la expansión de nuevas áreas de actividad pública en materia de protección y fomento de la actividad industrial y de participación directa del Estado en la economía, mediante el desarrollo de empresas públicas en actividades productivas orientadas a la explotación de recursos naturales y a la construcción en materia de dotación de infraestructura y de provisión de energía y comunicaciones. Se desarrolla así una estructura de “*economía mixta*” (Cibotti, Sierra, 1970) en que el Estado asume creciente injerencia en el proceso de acumulación de capital tanto público como privado, constituyéndose así un esquema que, desde ciertas perspectivas analíticas, se denominó “*capitalismo de Estado*”. En el marco de este esquema, el Estado asume la función reproductora, legitimadora y reguladora del sistema económico - social capitalista. La instalación de un proceso de acumulación privado y de un empresariado capaz de impulsarlo, en el marco de dispositivos de propiedad privada y de libre accionar de los mercados, debe ser secundada por la constitución de un sector público que actúa directamente no sólo en la provisión de servicios públicos y sociales sino también en el campo de la producción y provisión de bienes y servicios mediante empresas públicas y mixtas.

La constitución de este “*Estado productor*” (Cibotti, Sierra, 1970) representa una situación que sistémicamente reingresa en la matriz que alimenta la ampliación de la injerencia pública en la vida nacional. Señala Faletto (89) que al disponer el Estado de recursos más amplios que los que se derivarían sólo de los impuestos fiscales

a la acumulación privada, el dominio público adquiere independencia relativa con respecto a esta y surge, por tanto, un espacio donde puede anidarse la posibilidad de considerar objetivos, márgenes y orientaciones de su acción, más amplios que los circunscritos al interés directo de la clase capitalista. Esto significa, espacios para el desarrollo de una lógica político - gubernamental al interior del ámbito estatal, generadora de objetivos políticos que presentan autonomía relativa respecto de los representados por la sola lógica del interés económico privado. Esto significa, la posibilidad de constitución de un “ethos público” más sensible a las responsabilidades sociales en términos de valores emancipatorios. No hay por tanto, de un modo directo un control de la clase capitalista sobre el comportamiento del aparato del Estado. Por esta razón, la accesibilidad a las decisiones públicas se constituye en un objetivo estratégico de la “burguesía genérica” (Mattelart, 1970). Para la consecución de este objetivo, en el marco de la representación democrática, esta debe abrir posibilidades de articulación policlasista en que adquieren relevancia como clase política los sectores medios y los estamentos obreros organizados.

1.2. Dirección y alcance de la injerencia estatal.

Durante el transcurso del ciclo que se está considerando, la actividad político - administrativa del Estado se vuelca hacia el propósito de construir una sociedad moderna urbano - industrial. A partir de la articulación entre urbanización e industrialización, surgen demandas y ofertas de modernizadoras que apuntan a incidir más directamente en la creación de condiciones físicas, ecológico-

demográficas, sociales y políticas para el desarrollo económico productivo. Para ello se requiere establecer convergencia en el grueso del despliegue de la actividad político - administrativa, para dirigirlo a la consecución de este objetivo. Esto significó la formación de *élites estatales* y una *burocracia pública* abocada a la constitución de esquemas de políticas de desarrollo y a la formalización racionalizante de prácticas de planificación del desarrollo económico nacional. Surge por tanto una suerte de “*Estado planificador*” al interior del “capitalismo de Estado” que se aboca a la reestructuración del proceso de acumulación. Esta reestructuración debe realizarse en el cauce de la superación del subdesarrollo, es decir en la “vía del desarrollo”, trazada en conformidad con concepciones de economía política definidos en los grandes centros del capitalismo internacional.

Es importante considerar la actividad planificadora no sólo en su significado de racionalización técnica e instrumental sino que también en su función legitimante del orden social capitalista. Se trata de una planificación ejercida desde el dominio público y orientada esencialmente al crecimiento económico mediante el desarrollo productivo industrial. Hay, por tanto, un sesgo en la actividad gubernamental que establece una subordinación de las políticas sociales a las políticas productivas, en virtud de la cual las primeras se orientan a posibilitar la constitución y soporte de la fuerza de trabajo en términos ventajosos para los requerimientos de la expansión de la economía.

Es importante notar también la fragilidad de la actividad planificadora. Hace notar Faletto (1970) que esta planificación ha de

enfrentar la tarea ímproba de articular la lógica de la economía de mercado sujeta a una permanente dinámica de reestructuración. Debe acomodarse reaccionando frente a los vaivenes de la economía internacional y al mismo tiempo tiene que sostener la lógica socio - política de regulación y legitimación del conjunto del orden social definida según significados nacionales. Las políticas de gobierno y la planificación pública se encuentran, por tanto, expuestas permanentemente a las contiendas derivadas de los conflictos de intereses entre las exigencias del capital y las demandas sociales, a las que tiene que dar respuestas constreñidas a la operatoria de mercado. La actividad gubernamental tiene por ello una propensión estructural a desarrollarse siguiendo mas bien una “*lógica de coyuntura*” que la de los designios planificados de largo plazo. Esto significa que las políticas públicas surgen frente a problemas acumulados y deben por tanto orientarse principalmente a la contención de demandas mediante la mitigación de efectos.

1.3. La vulnerabilidad del dominio público

El término de la segunda guerra mundial representó un factor que tuvo luego fuerte incidencia en el proceso de industrialización sustitutiva, generando en él un momento de inflexión de su dinámica (Sunkel, Faletto). Concluye lo que se denominó la “*sustitución fácil*” (Mattelart, 1970) y comienza entonces a gestarse una crisis que se hace patente al iniciarse la década de los 50. A partir de entonces, la recuperación de las economías centrales en el marco de un creciente deterioro de los términos de intercambio de las economías periféricas comienza, comienza a producir en estas

últimas, una creciente transnacionalización de sus estructuras productivas y de consumo, generando nuevas formas de subordinación en la relación global centro - periferia. Surgen entonces situaciones de crisis de dominación que se expresan en nuevas demandas que se satisfacen mediante nuevas ofertas de coopción política a los sectores medios y segmentos organizados del proletariado, con respecto a la conducción del Estado.

Esta situación representa un contexto complejo que, por una parte profundiza la injerencia estatal en el sistema económico, en tanto, por otra, debilita la posición política del Estado en el contexto nacional. La situación de creciente dependencia implica vulnerabilidad frente a los altibajos del capitalismo mundial. Los analistas, (Sunkel 67,246; Castro 69,92; Faletto 89, 79), coinciden en señalar que los reordenamientos de las economías centrales descolocan la articulación de las economías periféricas, generalmente constituidas con frágil basamento interno y desarticulan las relaciones sociales asociadas a ellas. La superación de estas crisis ha requerido frecuentemente, posicionar al Estado en el rol de principal gestor de los drásticos reacomodos necesarios para la reinserción de las economías nacionales periféricas en la economía internacional y la constitución de nuevas bases de relacionamiento social al interior de la nación. La condición subalterna de los países periféricos hace que la lógica de exigencias de la economía internacional no sea siempre coincidente con la lógica de exigencias internas del Estado - nación, resultando de ello dinámicas de agudización de las reivindicaciones sociales que erosionan las capacidades políticas de los grupos de poder y el apoyo social con que estos cuentan. No se trata, en consecuencia de un Estado

fuerte sino propenso a crisis de gobernabilidad que se derivan de la confrontación de intereses entre lo político y lo económico. Esta precariedad del posicionamiento del poder político representa una limitación para la sedimentación de las clases dominantes en “burguesías” y la cristalización de proyectos históricos de largo plazo.

Frente a la expansión de las demandas sociales, en contextos de vigencia democrática, el Estado latinoamericano opera mediante estrategias basadas en el juego y equilibrio de dispositivos de contención de las reivindicaciones y de incrementalismo en la cobertura de servicios sociales. En este marco se constituye lo que ha sido llamado el “**Estado Social**”, cuyas políticas tienden a brindar coberturas sociales al ciudadano, en la medida que este forma parte de organizaciones establecidas formalmente. Esto significa virtualmente un proceso de creciente incorporación de la ciudadanía a los beneficios del progreso pero entraña también un mecanismo de exclusión generadora de vastos segmentos de la población sumergidos en la pobreza.

Como puede advertirse, la intervención del Estado, en cuanto expresión política de la sociedad no se detiene en el plano económico sino que penetra al interior mismo de la organización social y el conjunto de las relaciones sociales incidiendo así en la propia conformación de la sociedad civil. Por ello, también, las pugnas y conflictos que tienen lugar en la sociedad se expresan en el interior del Estado:

“Los conflictos de clase y los que se derivan del proceso de cambio no sólo atraviesan al Estado sino que muy a menudo en su propio ámbito se constituye la arena política en

que se expresan los intereses, orientaciones y opciones de los distintos actores sociales”
(Faletto, 1989, 84)

La resolución de conflictos y reorganización de los intereses, se constituye así en un aspecto central de la legitimidad política y social del Estado. Es la inestabilidad estructural de la sociedad lo que define el rol estabilizador del Estado. Hay por tanto en su accionar una racionalidad gubernamental que se encuentra en continuo conflicto con la racionalidad administrativa y que representa continuas desviaciones de la perspectiva normativa.

CAPÍTULO 2. DEL ESTADO CHILENO Y SU ETHOS SOCIAL



Figura 1. Congreso Nacional, Santiago de Chile. Fte: Chilean Government. "Chile" Santiago de Chile 1915. Empresa Zig-Zag.

Cuando se habla de la historia nacional, en el sentido de formación de la Nación, la Independencia representa el punto de inflexión a partir del cual se constituye el curso y el discurso del orden republicano en Chile. Según el análisis que hace Ormeño (94) teniendo como referente la visión que, al respecto presenta Joselyn-Holt, la aristocracia criolla, al adoptar el republicanismo como nueva identidad y recurso legitimador de su soberanía y de su desligamiento de las bases coloniales del poder y de la cultura, se sitúa en la tradición modernizadora europea de relacionamiento entre ilustración y emancipación y se hace cargo también de los contenidos libertarios y éticos del ideario republicano-liberal. Con ello toma posición en el decurso de un proyecto legitimador que ha de irrogar cambios de

signo democrático y de orientación hacia el progreso. El concepto liberal de construcción de la Nación se encuentra así entretelado con el desarrollo de un Estado altamente centralizado, pues, es a través de su institucionalidad que los cambios inherentes al proyecto nacional pueden ser normativa y fácticamente establecidos.

Si bien no se trata de ideas endógenas sino de la adopción de ideas epocales, la función legitimadora que ellas pueden ejercer, más allá de la función cohesionadora y de autointerpretación de la propia elite en términos de identidad y de posición de poder, sólo puede establecerse como una condición abierta hacia el conjunto de la sociedad. No puede por tanto permanecer indefinidamente sólo como una imagen normativa utópica. Si bien el discurso liberal, morigerado de todo radicalismo revolucionario, fue enunciado y dispuesto en función de los intereses de una clase en particular, debe también constituirse como justificación y como realidad funcional y normativa, al menos proyectivamente, en el conjunto del espacio social.

En la tesis de Joselyn-Holt, ello ocurre porque, en virtud de la naturaleza abstracta y universalista del ideario liberal y de sus intrínsecos principios libertarios, no resulta posible evitar que otros grupos accedan al mismo discurso, lo hagan suyo e intenten poner en obra sus contenidos emancipatorios, además de crear significados que den nueva potencia a los elementos revolucionarios implícitos en él. Pero más allá de esta condición inevitable, hay implicaciones efectivas que conjuntamente deben darse para el sostenimiento y aún, fortalecimiento de la función legitimadora *ex post*, las que requieren el desarrollo de cierta

“performatividad” del sistema. (Ormeño, 94)

A partir de entonces, el objetivo político de construcción de la nación chilena, comprende la realización de libertades políticas y derechos sociales que sólo son pensables en el marco del accionar del Estado- Nación. Se trata de un proyecto nacionalista que busca idealmente:

“poner bajo control de una voluntad pública democráticamente constituida, las condiciones de producción y distribución de la riqueza”(pg.3)”*Puede decirse que toda la historia de Chile, desde fines del siglo XVIII en adelante constituye un largo proceso de modernización, que no obstante no ha transcurrido sin obstáculos y que, visto Chile hoy, aún no concluye.”*(pg.6) (Ormeño, 1994)

En el horizonte temporal que se extiende hasta el origen de la nación que nos propone Ormeño, se hace más visible el ideario modernizador republicano – liberal constituyéndose endógenamente en nuestra sociedad y adquiriendo consistencia histórica, tanto en cuanto proyecto como en su resultado. En tal perspectiva es posible apreciar:

“el fortalecimiento del vínculo entre ciudadanía y reivindicación social, es decir, de la relación entre ampliación de los derechos democráticos en directa vinculación con las posibilidades de ampliar la igualdad social. O más precisamente aún, la conexión entre voluntad política y alternativas de desarrollo.”(pg.6) (Ormeño, 1994)

En el lapso histórico del denominado “**Estado de compromiso**”, tales procesos conducen al perfilamiento de distintos

componentes democrático – liberales de esa época, tales como: ampliación del sufragio, secularización, sindicalismo, surgimiento y hegemonía de la clase media, desarrollo de la intensión y acción planificada en el dominio público, etc.

2.1. El “Estado ausente”

Si bien el desarrollo del nacionalismo liberal republicano chileno del siglo XIX se inicia bajo la égida de la aristocracia agraria, en las últimas décadas de ese siglo se había constituido ya una burguesía mercantil y financiera que se integra al régimen de dominación oligárquica, y había adquirido presencia una naciente burguesía industrial. Según Ramírez Necochea, la guerra civil de 1891 que concluye con el derrocamiento del gobierno balmacedista, expresa la pugna entre los intereses de este empresariado industrialista naciente y la burguesía oligárquica tradicional (Fig. 2). Hay sin embargo discrepancias al respecto. Según la tesis de Vergara y Barros (1972) los acontecimientos de 1891 no corresponden a una confrontación de esta índole. Ello porque para entonces, el nivel de diferenciación de los fragmentos de clase al interior de las elites dominantes no es lo suficientemente importante como para arribar a una situación de enfrentamiento. Se trata tan sólo de la necesidad de la oligarquía de ejercer el control directo de los excedentes generados por el auge de los enclaves salitreros desarrollados por el capitalismo inglés, para lo cual debe asumir por sí misma la función gubernamental, poniendo así fin a una tradición política de delegación del poder de dominación en interposiciones Ejecutivos fuertes. Esta tesis implica que entonces existía, al menos en formación, una elite estatal capaz de auto - concebirse al servicio de objetivos políticos

relativamente independientes de la forma de dominación vigente y de elaborar, a nivel ideológico, un proyecto nacional con exigencias de cambio político significativo.



Figura 2. Presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891). Fte: Chilean Government. "Chile" Santiago de Chile 1915. Empresa Zig-Zag.

Los acontecimientos de 1891 dieron origen a lo que ha sido llamada la "República parlamentaria" a través de la cual fue posible prolongar la vigencia de la forma de dominación oligárquica hasta su crisis en 1920. La historia del Estado chileno del presente siglo coincide en señalar este año como un punto de inflexión en que termina un ciclo del desarrollo político nacional y se inicia otro. Concluye lo que Milos (98) denomina "*el Estado ausente*", en que, según el decir de Góngora (86), la "*política fantasmal*" de la aristocracia gobernante se revela en toda su inoperancia. Periclita un Estado que básicamente no se concibe a sí mismo con protagonismo en la regulación de los conflictos sociales ni interviniendo frente a la indefensión popular y se

configura otro caracterizado por la creciente convicción de sus responsabilidades sociales, lo que se expresa en la expansión de las políticas públicas en el ámbito social y económico.

Las condiciones de vida a comienzos del siglo XX en Chile eran catastróficas (Fig.3 y 4). Sintetizando observaciones de Vial (81) señala Arellano (84) que:

"alrededor de la cuarta parte de las familias que vivían en las ciudades lo hacían en conventillos en donde se hacían mas de 4 personas por pieza. La inexistencia de agua potable y alcantarillado, junto a un deficiente sistema de recolección de basuras, generaba serios problemas sanitarios. La tasa de mortalidad superaba los 30 por 1000 habitantes, y a nivel infantil se elevaba a 304 por cada mil niños nacidos. Prácticamente la mitad de la población era analfabeta."

"En cuanto a las condiciones de trabajo, no existían los convenios colectivos, todos los acuerdos eran individuales y verbales. No existían normas que obligaran al descanso dominical ni que impusieran una duración máxima a la jornada labora. El trabajo infantil y femenino se prestaba a numerosos abusos. Las remuneraciones no sólo eran bajas sino que además, se encontraba difundida la práctica del pago en especies y/o con fichas..... No existían normas mínimas de higiene y seguridad en el trabajo, así como tampoco indemnizaciones por accidentes laborales." (Arellano 84,22-23).

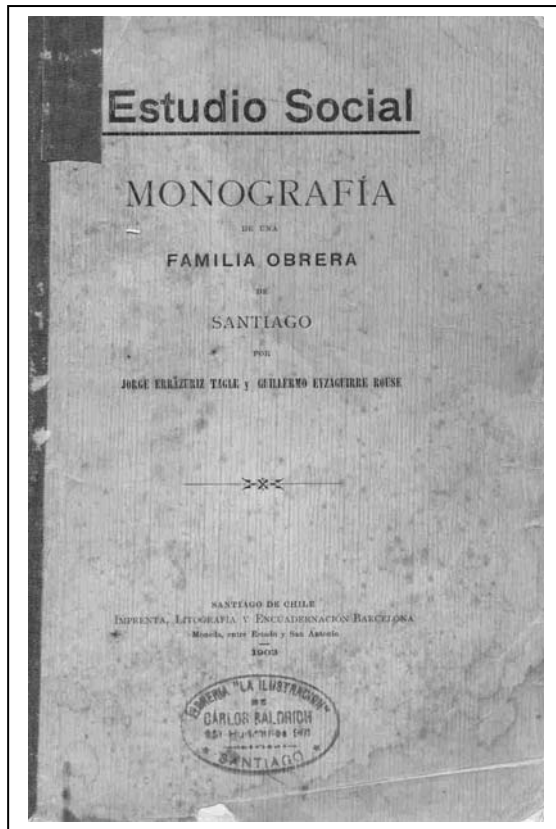


Figura 3. Estudio Social. Fte: Errázuriz T, Jorge / Eyzaguirre R, Guillermo. "Estudio Social. Monografía de una familia obrera de Santiago". Santiago de Chile. Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona. 1903.

Este panorama de carencias y penurias del pueblo no escapaba a las percepciones de los hombres públicos de este tiempo y se presenta en toda su crudeza en la llamada "cuestión social". Esta surge no sólo como hechos de violencia asociados a la represión de movimientos huelguísticos disruptivos de la legalidad vigente sino también como un vasto y generalizado ejercicio de enardecida "crítica social", en la que participan, según nos señala Góngora (1986) no sólo los líderes del movimiento obrero, las vanguardias universitarias de pensamiento social y los movimientos políticos anti-oligárquicos, sino también la propia autocrítica gubernamental.

Frente a la "cuestión social" distingue Arellano (84), tres posturas que están presentes en los debates de entonces sobre la superación de las desigualdades sociales. De una parte está el grueso del conservantismo que "*mayoritariamente ignoró el problema y no se interesó por él*". Reconoce sin embargo algunos sectores a quienes preocupa la condición social de la clase trabajadora. Góngora (86) los identifica como una "primera oleada" de social-cristianismo impulsada por laicos y eclesiásticos que desarrollan una vasta labor en obras de beneficencia filantrópica, destacando entre otras la formación de "círculos obreros" impulsada por Abdón Cifuentes y la fundación de "patronatos" realizada por Carlos Casanueva, Juan Enrique Concha, y Carlos Silva Vildósola. Varias de estas instituciones se abocan a la construcción de vivienda obrera.

De otra parte, reconoce Arellano, la posición del radicalismo sostenida por sectores medios conformados por laicos, profesionales y agentes de la burocracia pública. La "cuestión social" radica en la superación de las desigualdades fruto de la indefensión de las clases trabajadoras, para lo cual se requiere una decidida acción protectora del Estado.

Finalmente reconoce Arellano las posturas anarquistas y socialistas a quienes Góngora niega originalidad propiamente tal, en el plano de la generación de las ideas. Se destaca en especial el socialismo de L. E. Recabarren que se escinde del Partido Demócrata fundado en 1887, para formar el Partido Socialista Obrero (1912) que luego tomará el nombre de Partido Comunista.



Figura 4. Familia Obrera (falta el hijo mayor). Fte: Errazuriz Tagle, Jorge / Eyzaguirre Rouse, Guillermo. "Estudio Social. Monografía de una familia obrera de Santiago". Santiago de Chile. Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona. 1903.

Nueve personas componen la familia de que tratamos:

1. Rafael X., jefe de familia, nacido en Talagantes, 42 años
2. Tránsito X., su mujer, nacida en Malloa, 44 años
3. Andrés, su 2° hijo, nacido en Santiago, 19 años
4. Rafael, su 3° hijo, nacido en Santiago, 17 años
5. Juan, su 7° hijo, nacido en Santiago, 13 años
6. Pedro, su 8° hijo, nacido en Santiago, 12 años
7. Ester, su 9° hijo, nacido en Santiago, 10 años
8. Tulio, su 10° hijo, nacido en Santiago, 9 años
9. Elena, su 12° hijo, nacido en Santiago, 1 año 8 meses

"Estas personas viven juntas en una sola pieza de habitación. El matrimonio de Rafael y Tránsito tuvieron otros hijos a más de los nombrados pero han muerto, uno a causa de epidemias como la peste alfonbrilla y otros recién nacido a consecuencia del descuido"

"El jefe de familia perdió a su padre a la edad de diez años y a su madre hace poco tiempo. Fueron catorce hermanos, once de ellos murieron cuando vivían en Talagante. Rafael con su madre y dos hermanos que sobrevivieron a los anteriores se establecieron en Santiago"

"Tránsito es casada en segundas nupcias con Rafael, pués había contraído matrimonio en Malloa a los dieciséis años y enviudado a los dieciocho sin tener hijos; después vino a Santiago con sus dos hermanos que le quedaban de seis que eran".

2.2. Del "Estado protector" al "Estado desarrollista"

El ascenso de las clases medias, el surgir de la llamada "cuestión social", el desarrollo del movimiento obrero, la disrupción del orden social, sacudido por frecuentes explosiones reivindicativas laborales, la cruentas represiones militares onerosas en vidas humanas, son el trasfondo del ascenso al poder de una nueva articulación política. A través de ella se busca superar el enunciado puramente jurídico en que se había mantenido el proyecto liberal republicano y se inicia la tarea de comenzar a llenarlo de contenido sociales efectivos. A ello se añade la idea motriz de una administración pública modernizante, operando a través de acciones planificadas, en manos de técnicos expertos en derecho e ingeniería. Tal es la mentalidad que entraña el advenimiento de lo que Ortega (89) denomina el "*Estado Moderno*".

Según algunas interpretaciones, la conformación de esta nueva articulación política puede entenderse como organizada en torno a una oferta de gobernabilidad capaz de conjurar el riesgo de una posible explosión social y evitar el extravío del proletariado en el socialismo revolucionario o anárquico. La legitimación del orden nacionalista liberal - republicano no podía ya sostenerse como una estructura puramente jurídica de derechos políticos. Era necesario dotarla de nuevos instrumentos legales que permitieran la intervención pública para la consecución de objetivos sociales capaces de contener las reivindicaciones populares. Tal es la propuesta populista anti-oligárquica del primer gobierno del presidente Arturo Alessandri (Fig. 5).

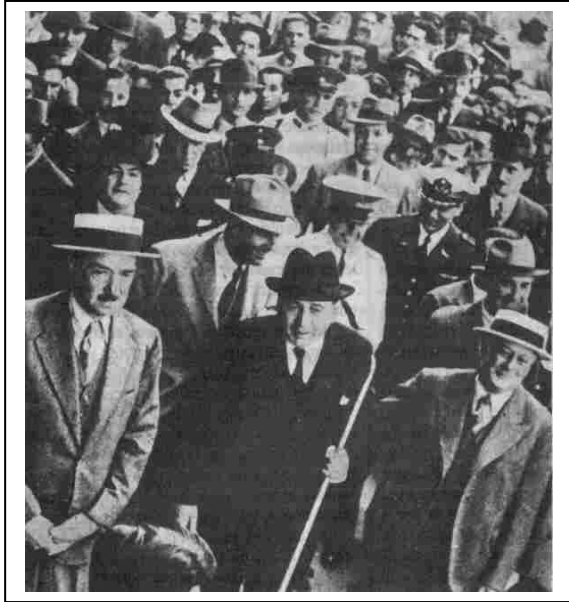


Figura 5. Presidente Arturo Alessandri Palma (1920-1924). Fte: Cheix Montenegro, Raúl/ Gutiérrez Muñoz, Jorge. "Conociendo mi tierra y mi gente II" Editorial Salesiana, Santiago de Chile, 1989.

Frente a ella hay, ciertamente, un correlato de demandas que implican también darse cuenta de la existencia de los problemas populares y de la existencia de prácticas de exclusión política, social y económica de una gran proporción de los connacionales. Esto significaba tomar nota de la insuficiencia del accionar de la beneficencia pública, la caridad privada y la filantropía eclesial. La cuestión social se transforma en una cuestión de la sociedad con expresiones sindicales y político - partidarias, una cuestión de las elites intelectuales con expresiones de denuncia de la injusticia social y la lenidad moral de las clases dirigentes, una cuestión de Estado expresada en términos de provisión de seguridad social y laboral. Góngora (86) atribuye gran importancia a la "rebeldía juvenil universitaria y la generación del año 20" por la incidencia de sus posiciones intelectuales en la formación de una conciencia crítica del orden social y en el desarrollo de una nueva conciencia

normativa sobre las responsabilidades sociales en el dominio público.

Se constituye, en suma, una hermenéutica cívico - política de orientación liberal asociada al proyecto republicano de Estado - Nación, conforme a la cual el Estado tiene la función de elaborar las construcciones políticas necesarias para impulsar los cambios que irroga el progreso ilustrado, al par que cautelar los valores éticos de una modernización emancipadora. La expresión de estas finalidades en el plano institucional político - administrativo, es el desarrollo de formas de protección y defensa de las clases populares. Puede por tanto hablarse como lo hace Milos (98) u Arellano (1984), de un "*Estado protector*".

El desarrollo de esta hermenéutica llega a tener expresión en la Constitución de 1925 (Fig.6). En su artículo 10º, se establece como deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Igualmente, se garantiza a cada ciudadano:

"la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo bienestar, adecuado a la satisfacción de las necesidades personales y a las de sus familias" (Citado por Milos, 98).

El proceso de reforma de las relaciones entre Estado y sociedad, iniciado bajo la presidencia de Arturo Alessandri (1920-1925) prosigue con el primer gobierno de Ibañez (1927-1931) pero adquiere nuevos significados (Fig.7).

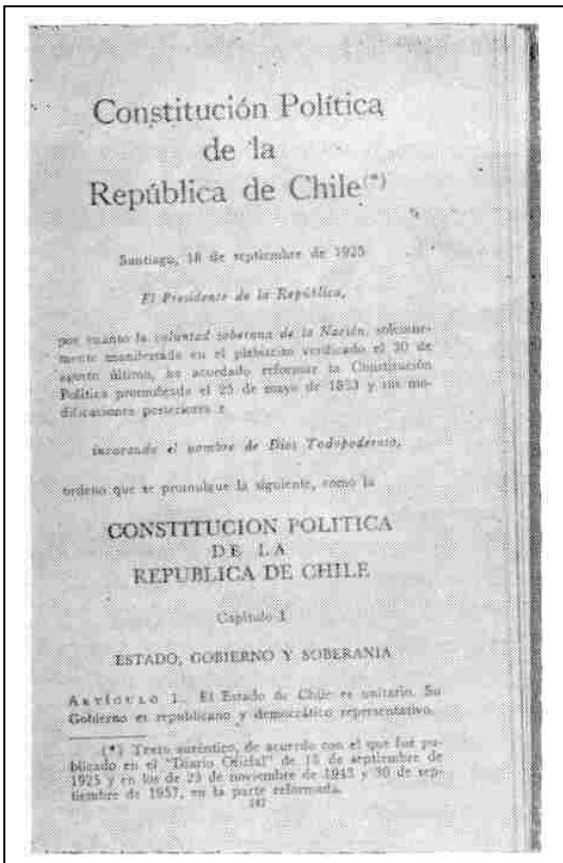


Figura 6. Constitución de 1925. Fte: Cumplido C. Francisco "La Constitución Política de 1925 y el Cambio Social" En: Revista Mensaje N°250. Santiago, 1976.

En la opinión de este autor, la constitución de 1925 cambia el régimen parlamentario por un régimen presidencial de Ejecutivo vigorizado, pero no cambia substancialmente los valores sociales establecidos en la Constitución de 1833. Ambas constituciones son esquivas en el reconocimiento explícito de derechos ciudadanos y parecen responder más bien al designio de mantener el orden social vigente, evitando proveer vías conducentes a la sustitución de este orden o a la introducción de cambios profundos en él.

La perspectiva de las responsabilidades públicas en materia de defensa y protección de las clases populares, sede el paso, según Milos (98) a una nueva visión, en que el sostenimiento de mayores niveles de seguridad para las personas y familias empieza a ser percibido como la condición necesaria de estabilidad para el progreso nacional. No se trata ya sólo de superar la pobreza moral en que se enraíza la crisis político – social, sino de establecer las bases

del afianzamiento de la paz social que requiere el desarrollo de la fuerza de trabajo y el fomento de la producción. Un hito significativo en este respecto es la promulgación del Código del Trabajo en 1931, además de la creación de otras instituciones de previsión social. Al orden y la disciplina social debe añadirse una acción político - administrativa más técnica y eficiente aplicada al desarrollo económico y social, lo que se expresa en la reforma administrativa de 1927, la instalación del Ministerio de Fomento, la creación de diversas instituciones de fomento y crédito minero y agrícola, la creación de la Contraloría General de la República y de la Tesorería General de la República y otras entidades de regulación. Son los primeros pasos del "Estado desarrollista".



Figura 7. Presidente Carlos Ibañez del Campo (1927-1931). Fte: Cheix Montenegro, Raúl/ Gutiérrez Muñoz, Jorge. "Conociendo mi tierra y mi gente II" Editorial Salesiana, Santiago de Chile, 1989.

Según Ortega (89) el impacto económico de la Gran Depresión y sus consecuencias sociales y políticas se expresan en la aguda inestabilidad que condujo al término anticipado del gobierno del presidente Ibañez. Luego del interregno de los 12 días de la República Socialista y los 100 días ulteriores, en que el ideario de justicia social encarnado por el Estado adquiere su expresión más emblemática, se inicia el segundo gobierno de Arturo Alessandri (1932 -1938). Este se aboca a la tarea del restablecimiento del orden institucional y político, la consolidación de los preceptos sociales de la constitución de 1925 y la administración de la crisis económica fuertemente perfilada por los avatares de la Gran Depresión.

En una lectura de horizonte temporal amplio, el gobierno de Alessandri representa el término del reformismo social temprano impulsado por “caudillos políticos” (Góngora 86) y se inicia otra fase en el desarrollo del Estado Chileno en que se consolida el decurso del denominado “*Estado de compromiso*”, el que se extiende hasta comienzos de la década de los setenta. Se trata del desarrollo y sostenimiento de un sistema de régimen democrático, en el que se generan ámbitos de articulación de intereses diversos accesibles a una base social heterogénea y se organizan espacios de negociación y de resolución de conflictos, permitiendo así el sostenimiento de la estabilidad política. La dinámica del desarrollo urbano industrial de economía mixta habría constituido el espacio en que fue posible el entendimiento entre la burguesía industrial, los sectores obreros organizados y las vastas capas medias de la sociedad.

2.3. El Estado social y el proyecto desarrollista industrial nacionalista

Hay acuerdo entre los historiadores que el primer momento de este proceso de desarrollo nacionalista, se expresa en la alianza policlasista que da origen a la creación del Frente Popular y sus proyectos de industrialismo y democracia social. El despertar político de las clases medias y populares se consolida así en términos de intereses propios y permanentes, de posición de clase y de injerencia efectiva en el control de la vida pública.

El ciclo de gobiernos radicales (1938-1952) que se inicia con el gobierno de Pedro Aguirre Cerda (Fig.8) representa el desarrollo de transformaciones del dominio público que, en lo social, se orientan a la formación de lo que podría denominarse un “*Estado de bienestar*”, o más propiamente, un “*Estado social*” cuya cobertura de servicios sociales alcanza sólo a los miembros de las instituciones los sectores institucionalmente organizados de la población.(Gurrieri, 87,203) Los grandes excluidos de este proceso fueron los trabajadores agrarios.

El gobierno de Pedro Aguirre Cerda representa también el inicio de una nueva concepción de la función del Estado con respecto al desarrollo de la economía. Es la etapa en que se presenta la oportunidad histórica de transformar “*la coyuntura dinámica*” de sustitución de importaciones inducida por la crisis económica mundial, en una “*política construida*” de industrialización. Se trata de un proyecto nacionalista concebido en términos de autonomía, con el que se busca establecer, en el interior del sistema nacional, los factores dinámicos de la economía, ganando así independencia respecto de

determinaciones externas. El principal agente protagonista de esta nueva economía política es el denominado “*Estado desarrollista y empresario*” (Muñoz, 87), el que participa no sólo en calidad de agente financiero sino también directamente en el proceso de acumulación, dada la debilidad estructural del capital privado.



Figura 8. Presidente Pedro Aguirre Cerda (1938-1941). Fte: Cheix Montenegro, Raúl/ Gutiérrez Muñoz, Jorge. “Conociendo mi tierra y mi gente II” Editorial Salesiana, Santiago de Chile, 1989.

El hito más significativo en este decurso es la creación de la Corporación de Fomento de la Producción CORFO en 1939 (Fig.9), institución que surge junto con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, esta última, para enfrentar las consecuencias del violento sismo del 24 de enero de ese año (Ley 6334 de 1939).



Figura 9. Emblema de la CORFO. Fte: Memoria 1962.

El 29 de Abril de 1939 fue promulgada la Ley sobre Reconstrucción y Auxilio y Fomento de la Producción, durante el Gobierno del Frente Popular. No obstante reticencias de la Sociedad de Fomento Fabril y la Sociedad Nacional de Agricultura, la legislación recogía el consenso general de que en el marco de un “Estado Moderno” era necesario un amplio plan de fomento de la producción. El 24 de mayo del mismo año se reunió por primera vez el consejo de CORFO en el que se concedía la participación de un representante de la Confederación de Trabajadores de Chile CTCH (Ortega, 89; 49-59).

La labor de CORFO es central en el desarrollo industrial chileno. Provee una solución de continuidad a la precaria actividad industrial preexistente encauzándola ahora deliberada y conscientemente. Según el análisis de Sepúlveda (1972) se trata de expandir y diversificar el sector capitalista moderno de la economía situando su motricidad al interior de la economía nacional. Para ello se requería estabilizar los mercados internos mediante la creación de aranceles proteccionistas que gravaran las importaciones, como así mismo ampliarlos mediante una política de redistribución del ingreso marginal generado por el propio dinamismo expansivo de la economía. El Estado desempeñaría la función de absorber

y reasignar el ingreso. Se haría cargo de expandir la demanda efectiva mediante la expansión del gasto público, basándose en la elevación de la carga tributaria y gravando principalmente al enclave cuprero exportador.

Paralelamente habría de desarrollarse el mercado interno de bienes de consumo en virtud de la ampliación del potencial consumidor. Primero por la necesaria reorientación de la demanda de las elites económicas, y luego por la sucesiva incorporación de la pequeña burguesía a los mercados internos. Paralelamente, las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo asociadas al avance del proceso industrializador, generarían una fuerte expansión del sector terciario, dinamizada por los requerimientos de provisión de servicios de salud, educación y otros servicios sociales. Una consecuencia de este proceso sería la ampliación de las capas medias asociadas a la expansión de la burocracia pública, resultando de ello nuevos consumos, asociados a la expansión del gasto público.

Como es sabido, el desempeño de los gobiernos del Frente Popular opera en el marco de una hermenéutica política que confía en la posibilidad de desarrollar un cauce de modelación social de la población y cree que es su deber hacerlo. La consigna "Gobernar es educar", expresa en este respecto una ética de responsabilidad emancipadora y la aspiración a un igualitarismo que se percibe bloqueado por las injusticias sociales.

Durante el transcurso de la década del 40 y los primeros años de la década del 50 el accionar de este sistema económico operó con relativa eficacia. El proceso de acumulación se encaminó hacia tres áreas

principales: el desarrollo de la base de economías externas infraestructurales de la actividad económica consistente en la construcción de puentes, puertos, carreteras, electrificación, urbanización, etc.; la inversión directa del Estado en el sector industrial a través de la creación de nuevas empresas públicas, entre otras las filiales CORFO tales como ENDESA, ENAP, CAP, IANSA y el fomento de la empresa privada industrial, sea mediante la racionalización y reorganización de empresas existentes de gran incidencia en el proceso de industrialización, o mediante la asistencia técnica y financiera al desarrollo de ciertas actividades nuevas, necesarias en el eslabonamiento productivo.

Paralelamente, según nos indica Sepúlveda, se observa un importante dinamismo en la expansión del empleo urbano, expresión tanto del crecimiento y fortalecimiento del proletariado industrial como del desarrollo de las capas medias de la población. Se observa también un crecimiento del ingreso nacional, aunque ello ocurre sin una expansión similar de los sueldos y salarios, advirtiéndose una tendencia desfavorable en la evolución de los salarios respecto de los sueldos.

En el desarrollo de la industrialización chilena hay condicionamientos tanto externos como internos que incidirán en el transcurso del proceso generando situaciones que lo conducirán a su agotamiento. Desde el punto de vista externo, la segunda guerra mundial representó por una parte el virtual congelamiento del sector exportador y por otra un estrechamiento de la oferta internacional de bienes de capital. Desde el punto de vista interno cabe señalar que los rasgos oligopólicos que la incipiente industria preexistente ya tenía al iniciarse el

proyecto proteccionista industrializante, se acentúan en su transcurso ulterior, particularmente en los sectores de mayor productividad, sin perjuicio que se desarrolle también, bajo condiciones subalternas, un sector manufacturero artesanal. Esto hace que el excedente reinvertible se concentre en pocas manos limitando así la disponibilidad de flujos autónomos de inversión para el sostenimiento una dinámica de reproducción diversificada del sector industrial. El Estado ha, por tanto, de cumplir una función esencial en este respecto, constituyéndose así en el agente central de regulación del proceso de ahorro e inversión.

Conforme a este encuadre de Sepúlveda (72), durante el desarrollo de este proceso, la burguesía industrial contó con un posicionamiento que le permitió disponer de un significativo grado de instrumentalización de la política económica, toda vez que el dinamismo de la expansión industrial representaba la legitimación de la actividad desarrollista del Estado. Hay por tanto un sesgo de intereses gubernamentales que se pone al servicio de los intereses industrial - modernizantes. Un aspecto de este sesgo se expresó en el desarrollo de políticas de precios discriminatorios desfavorables para los bienes - salarios, en especial para los productos agrícolas. Estas políticas, a su vez, permitieron reducir la magnitud del alza de los precios de los bienes alimenticios posibilitando sostener estrategias de contención salarial frente a las reivindicaciones de la fuerza de trabajo industrial. En el marco de estos factores la evolución desfavorable de la producción agrícola que venía observándose desde fines de la década de los 20, entró en una fase crítica y terminó expresándose en un déficit

creciente de alimentos en los centros urbanos en pleno proceso de expansión.

La situación descrita representa un enfrentamiento de la burguesía industrial emergente con los sectores oligárquico-agrarios y una muy condicionada alianza de clases subordinada con los sectores obreros organizados y sectores de las capas medias de la población. Tal alianza es puesta a prueba como consecuencia de tendencias regresivas en la economía, asociadas a la aceleración inflacionaria de los años 41 y 42. El gobierno hubo de restituir los niveles de participación de estos sectores en el ingreso real mediante diversas medidas tales como reajustes salariales automáticos, congelamiento de precios de algunos bienes, reajustes de sueldos de los empleados públicos por sobre el alza del costo de la vida, etc. Sin embargo, la medida más fundamental consistió en:

“el establecimiento de un complejo y fuertemente diferenciado sistema de previsión social, en el que la participación relativa de los diferentes grupos sociales de trabajadores quedaba determinada por la mayor o menor capacidad política reivindicativa frente al sistema de dominación” (Sepúlveda, 72;106)

La expansión del gasto público asociada al sostenimiento del fomento de la industrialización y a la superación del “cuello de botella” que representaba la crisis del sector agrario, sumado a la creciente necesidad de importación de bienes alimentarios y a los progresivos requerimientos del sistema de previsión social, llevaron a producir severos desequilibrios estructurales que desencadenaron un fuerte proceso inflacionario y significativas mermas del salario real de los trabajadores en los años

46 y 47. Ello se tradujo en nuevas movilizaciones reivindicativas de la clase obrera que amenazaron la posibilidad de sostener la tasa de plusvalía y de ganancia de la economía industrial. En un análisis de Friedmann y Lackington (1967) se establecen hipótesis de eslabonamiento causal en que se relaciona la crisis del sector agrario con las migraciones que dinamizan el aceleramiento de la urbanización, derivándose de ello la aparición de demandas sociales reivindicativas que presionan por sobre la capacidad económica del sistema urbano de satisfacerlas (hiperurbanización). Las respuestas gubernamentales, tanto bajo la forma de inversiones en infraestructura como en gastos sociales y expansión salarial estarían en la base del proceso inflacionario.

Por otra parte comenzaron a generarse limitaciones de demanda en los mercados y sobrecapitalización de ciertas ramas industriales que se expresan en capacidad instalada ociosa. Se generaron así presiones depresivas sobre las tasas de ganancia de la actividad industrial frente a las cuales los empresarios reaccionaron mediante reducción de costos, pero principalmente mediante elevación de precios, retroalimentando así el proceso inflacionario. En este escenario, el deterioro creciente de los salarios originó el repunte de las luchas reivindicativas frente a las políticas de contención salarial aplicadas por la burguesía industrial que no encontró espacio para el sostenimiento de concesiones salariales. Se produjo así, de hecho, el quiebre de la alianza subalterna sostenida por la burguesía industrial con el proletariado industrial. Ello se expresa en la promulgación de la Ley de Defensa de la Democracia en 1948, durante el gobierno del Presidente Gabriel González Videla (1946-1952) (Fig.10), con la que se abre la

represión contra las organizaciones políticas de la clase obrera. **Concluye así la primera fase del modelo populista chileno asociado al capitalismo de Estado.**



Figura 10. Presidente Gabriel Gonzalez Videla (1946-1952) Fte: CORFO "Esquema de diez años de Labor 1939-1949", Santiago de Chile, 1949, Editora Zig-Zag, SA.

En este mismo período, sin embargo, como consecuencia del término de la guerra y la reactivación del sector externo nacional originada por las demandas de reconstrucción europea, y luego por la guerra de Corea, el Estado queda habilitado para emprender, a través de CORFO, los mayores proyectos de inversión productiva emprendidos por el desarrollismo industrial chileno. Así mismo, repunta la inversión privada en bienes de capital. No obstante

estas acciones, se observa en el conjunto de la acción industrializadora, aún bajo condiciones tecnológicas renovadas, una paulatina pero sostenida pérdida de dinamismo que tiene relación con el creciente desfase entre la estructura de la producción y la estructura de la demanda del mercado, consecuencia de los problemas de realización asociados a la creciente concentración del ingreso y marginación de los sectores asalariados. Al respecto, señala Jocelyn-Holt, escudriñando en el trasfondo de la década de los 50 (98;41)

“Entre 1940 y 1953 el ingreso nacional en términos reales aumenta un 40%. Para la clase alta esto significó un aumento en ese período de un 60%, a su vez para la clase media de un 46%, mientras que para los trabajadores su aumento sólo logró ascender un magro 7%. Un dato más gráfico muestra cómo entre 1940 y 1957 los ingresos per cápita de la clase alta aumentan 12 a 14 veces más que los de los trabajadores. A su vez los de la clase media superan 4 a 5 veces al sector obrero”

Expresión de este proceso es el aumento de la efervescencia social y el desarrollo de una escalada de huelgas. De 85 huelgas en el período 1939-1946, se pasa a 136 registradas entre 1946 y 1952. (Joselyn-Holt, 98;42) Según nos indica Milos (99) se creó un clima propicio para el desarrollo y la extensión de la organización sindical, así como para la emergencia de dinámicas unitarias en su interior. Ello dio origen en 1950 a la formación del Movimiento Unitario Nacional del Trabajo, base de la ulterior creación de la Central Unica de Trabajadores CUT en 1953.

2.4. El agotamiento del industrialismo nacionalista.

Es en este contexto que surge, la propuesta nacional - populista del General Ibañez para un segundo período presidencial 1952-58, el que concitó el apoyo de vastos sectores de las capas populares, de los sectores independientes y distintos sectores políticos. Su programa se comprometía con objetivos que, en el marco de una lectura retrospectiva como la que propone Sepúlveda (72), resultan extemporáneas respecto de las tendencias que por entonces estaban ya orientando el desarrollo del capitalismo internacional, y que, por tanto, no tenían ya posibilidades de cumplirse. Según nos dice Milos, el “General de la Esperanza” encarnaba la idea de orden y de castigo a la corrupción y la politiquería. La salida “paternalista carismática” (términos de Joselyn-Holt) que reposicionaba a Ibañez en el poder, se proponía alcanzar una pronta recuperación económica incluyendo acciones en materia de reforma agraria y nacionalización del cobre. Ofrecía al país detener el alza del costo de la vida y dar satisfacción a las demandas populares recuperando la estabilidad monetaria. Prometía restablecer las libertades políticas derogando la ley de Defensa Permanente de la Democracia y llevar adelante una política exterior de autonomía e independencia.

De la mirada retrospectiva que traza Joselyn-Holt (98; 42) sobre la década de los 50, se desprende una difícil situación de contexto. El país presenta entonces una economía de carácter monoexportador. El cobre representa el 50% de la exportaciones y junto con el salitre, un 80%. La producción agrícola se reduce y su participación en la generación del producto interno bruto declina en un 12% durante los 50. La tasa media de incremento

demográfico intercensal que en el período 40-52 era de un 1,8% pasa al 2,5 % en el período 1952-60, aproximándose peligrosamente al ritmo de crecimiento del ingreso per cápita el que en la década del 40 no supera el promedio del 2%. De otra parte, la urbanización se acrecienta con su correlato de requerimientos de cobertura social. La población urbana que en el Censo de 1952 alcanzaba al 51% llega al 64% en 1960. La situación de crisis del proyecto nacionalista industrializador que venía configurándose desde 1948 comienza a manifestarse hacia 1953, fase en que los problemas de crecimiento del sector industrial empiezan a proyectarse en el conjunto de la economía. Según cifras recogidas por el autor, el crecimiento del sector industrial que había sido de un 6% entre 1946 y 1952, cae a un 1% entre 1953 y 1959.

En el marco de esta vulnerable situación, el comportamiento empresarial se expresará presionando sobre los precios gravitando así sobre el espiral inflacionario. La falta de oportunidades de inversión generará formas de canalización especulativa del excedente, ejercidas principalmente por el sector monopólico en perjuicio de las empresas no monopólicas en crisis, provocando así el desmoronamiento del proyecto industrializador (Sepúlveda, 72)

La reacción del Estado y las elites económicas frente a la crisis inflacionaria del trienio 53-55 representa ***un virtual abandono de las políticas económicas desarrollistas que se venían aplicando desde la década de los 40*** y la adopción de un nuevo enfoque centrado en el objetivo de ***estabilización*** de la economía.

“El elemento dominante del período 1956-1964 lo constituyó el esfuerzo

gubernamental por disminuir el flagelo inflacionario. Los gobiernos de esta etapa mantuvieron posiciones netamente liberales en cuanto a la intervención estatal en la economía. El Estado renunció voluntariamente a desempeñar un rol activo en el desarrollo industrial del país” (SOFOFA, 1983; 203. Citado por Muñoz)

Conforme al análisis de Sepúlveda (72), esta renuncia es en realidad la consecuencia de cambios derivados del reordenamiento de la economía capitalista internacional que hacen inviable en América Latina la posibilidad de sostener un desarrollo nacional autónomo. Con posterioridad a la segunda guerra mundial se acelera el proceso de integración de la economía capitalista internacional. De una parte, la concentración de excedentes de capital en los grandes centros de hegemonía del capitalismo desarrollado, en especial el norteamericano, encuentran cauce en el proceso de exportación de capitales hacia los países periféricos. Para que ello fuese posible se requería garantizar las ganancias y retornos de estas inversiones externas, lo que se logra mediante el alineamiento de los países periféricos a un sistema internacional institucionalizado de acuerdos de política económica que regule las relaciones comerciales y monetario - financieras. De otra parte las burguesías nacionales ven la inversión externa como un componente estructural orgánico en sus posibilidades de desarrollo futuro y por tanto se integran a las pautas del orden internacional.

“El eje de referencia central que dominaría el desenvolvimiento de la política económica y el desarrollo capitalista de la economía chilena entre los años 1956 y 1970 sería el capital extranjero.-- esta “crisis de autonomía” de la burguesía criolla encuentra su complementación funcional, en la realización de los intereses

del capital norteamericano, el que manifestándose en su modalidad financiera, recrea las condiciones para acentuar la integración de la economía chilena al mercado capitalista internacional”. (Sepúlveda, 72)

En el caso chileno, su incorporación a este nuevo orden económico implicaba básicamente el desarrollo de una política de estabilización y superación de la crisis inflacionaria mediante medidas de “normalización” y “saneamiento” de la economía.

La aceptación de las recomendaciones económicas *estabilizadoras* de la Misión Klein-Saks en 1956 que, entre otras medidas consideraba indispensable: el restablecimiento del equilibrio de las cuentas fiscales, la reducción de la oferta crediticia y la contención de los salarios reales, representa el inicio de un nuevo ciclo de acción del Estado el que ulteriormente hubo de regirse conforme a sucesivos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

“La medida que constituye la prueba máxima de la decisión de realizar una política anti-inflacionaria entró en vigencia el 23 de Enero de 1956. Se trataba de la promulgación de la Ley 12.006 que estabilizó precios, sueldos salarios y pensiones. Esta congelación de remuneraciones estuvo precedida por trascendentes hechos gremiales. En efecto, la Central Unica de trabajadores (CUT) había programado un paro gremial para el 6 de Enero, reclamando aumentos de salario y la libertad de los dirigentes detenidos, el que de hecho fracasó, con lo que se debilitó definitivamente la capacidad de presión de los gremios. Esto fue la culminación de la crisis general en esta

central gremial después de la postergación de un paro programado para septiembre de 1955. Desde el 26 de ese mes, el país había permanecido en Estado de sitio y detenidos la mayoría de los máximos dirigentes sindicales de nivel medio ” (Sierra, 69. Citado por Sepúlveda)

Según nos indica Ortega (89,136) el plan de estabilización propuesto por la misión Klein-Saks sólo pudo aplicarse parcialmente. No hubo cambios importantes en materia tributaria, no se redujo significativamente el empleo público ni se modificaron los déficit fiscales. En 1958, luego de dos años de aplicación, el plan fue formalmente abandonado. No obstante, los elementos de racionalización que introdujo permitieron reducir la inflación desde un 83.8% en 1955 a 37,7% en 1956 y a un 17.3% en 1957. La contrapartida de estos logros fue el desencadenamiento de un proceso recesivo que se tradujo en un creciente desempleo. En el Gran Santiago las cifras alcanzaron el 9.5%.

“Al descontento que esta situación produjo en los círculos asalariados vino a sumarse el sector empresarial, golpeado por la contracción crediticia y por la propia recesión. En medio de una impopularidad cada vez mayor y enfrentando nuevamente disturbios callejeros, así como un intenso proceso electoral, el gobierno de Ibañez no quiso llevar el plan de estabilización hasta sus últimas consecuencias” (Ortega, 89,137)

No obstante la solidez de la construcción político institucional del país, surgen amenazas a la estabilidad y el orden. Las huelgas aumentan registrándose 205 en el período 1952-1958. La culminación del malestar social se expresa en las jornadas de

protesta ocurridas en el centro de Santiago entre febrero y abril de 1957.

2.5. La nueva dependencia del industrialismo nacional.

El contexto en que ha de iniciarse el gobierno de Alessandri (1958-1964) es el de una crisis de estancamiento del conjunto de la economía, en especial de la actividad industrial privada, con su correlato de desempleo. En la opinión ciudadana prevalece la percepción de que la situación económica del país es grave y en la visión de algunos analistas es considerada “desoladora” (Milos,88). En este cuadro la propuesta alessandrista emerge con un aura salvacionista. Son el liderazgo del estadista, el pragmatismo de la lógica empresarial y el empuje de la iniciativa privada los que han de restablecer el curso del desarrollo nacional extraviado bajo el voluntarismo estatizante. El centro de gravedad de la acción gubernamental ha de ser el del restablecimiento de la economía. El objetivo principal es el de compatibilizar los objetivos estabilizadores con los objetivos de reactivación y crecimiento de la economía nacional. Su acción se centra por tanto en elevar la demanda efectiva, tanto a través de políticas de expansión del gasto de inversión pública como la incentivación a las inversiones del capital privado tanto nacional como extranjero.

Paralelamente se realiza una apertura de la política monetario - crediticia en beneficio de la reactivación de la economía. En materia de remuneraciones se modifica la política anterior de drástica contención conjunta de sueldos y salarios, permitiendo la expansión de los sueldos mas altos y el sostenimiento de los medios, no así de los salarios que tendieron a seguir

disminuyendo en desmedro de las capas populares (Sepúlveda, 70)

El grueso de la política económica centró sus esperanzas en la posibilidad de atraer capital externo para lo cual se devaluó el tipo de cambio y liberalizó el mercado de divisas, dando al propio tiempo franquicias tributarias y garantizando el retorno de los capitales. En el ámbito interno la orientación empresarial del Estado es substituida por una generosa orientación financiero-crediticia de estímulo a la iniciativa privada. La acción del sector público debe principalmente impulsar un vasto programa de vivienda social y obras públicas, financiado principalmente con créditos externos.

Para el desarrollo de sus políticas, la administración Alessandri (Fig.11) no desestimó recurrir a la planificación como recurso coadyuvante de una política económica de orientación librecambista y situó su accionar en el marco de un Programa Nacional de Desarrollo Económico para el período 1961-1970, conocido como el *Plan Decenal de la CORFO*. Este instrumento fue aprobado el 18 de Enero de 1961, luego de revisarlo para incluir las tareas de reconstrucción derivadas del terremoto de Mayo de 1960. (Ortega, 89; 173)

Un aspecto de las acciones gubernamentales del Presidente Alessandri que puede considerarse significativo desde el punto de vista social es la legislación relativa a la reforma agraria. Aún cuando su aplicación se circunscribía a casos de abierto abandono, ella muestra que, al menos, la consideración del rol social de la propiedad rural fue por entonces un asunto del ethos social modernizador del dominio público.



Figura 11. Presidente Jorge Alessandri Rodríguez (1958- 1964).
Fte: La Corporación de la reforma Agraria "La Reforma Agraria Chilena" Santiago de Chile (sin fecha).

El conjunto de políticas gubernamentales y la ejecución del Plan Decenal alcanzaron logros auspiciosos durante los dos primeros años. Si bien se lograron los objetivos de compatibilización entre estabilización y reactivación económica propuestos, ello fue a costa de un rápido incremento de la deuda pública en moneda extranjera. Esta situación condujo, al agotamiento de las disponibilidades de divisas en 1961, lo que se tradujo en la suspensión temporal de la libertad de operaciones cambiarias y una ulterior devaluación que suscitó un nuevo rebrote inflacionario.

La visión del desarrollo social que prevalece en este enfoque gubernamental desconfía de la eficiencia del Estado para atender las necesidades de los grupos objetivo de la acción pública, como lo había sido desde la formación del Frente Popular y propugna en cambio el desarrollo individual, basado en el esfuerzo propio y el interés personal.

En un examen del discurso alessandrista, Milos (98) hace notar este sesgo que exagera "los valores individuales y del esfuerzo personal frente a un sentido común dominante que ponía el acento en la acción del Estado como garante del bienestar colectivo", Milos cita al respecto una carta abierta de una partidaria alessandrista, dirigida al trabajador chileno, que es muy expresiva de este sesgo:

"Desde que comenzaron a ofrecerte 'pan, techo, y abrigo' has podido apenas procurarte el pan en el alza constante de los precios y te ha sido más crudo el invierno. Ciertamente se han construido nuevas viviendas para ti, pero en número escaso a tus necesidades y así, han ido en aumento las poblaciones 'callampas'. Ciertamente se te ofrece instrucción gratuita, pero ni con dinero puedes adquirirla porque faltan escuelas.

¡Has vivido en la agonía trabajador chileno!. Los impuestos al trabajo destruyen tu ambición de surgir. Las leyes sociales te exigen desembolsos cada día más altos, restándote garantías. La garra del Estado amenaza todas tus iniciativas porque ambiciona transformarse en el administrador y distribuidor de tus entradas.

La antigua Beneficencia Pública te atendía gratuitamente, sin escatimarte sus servicios. Hoy día entregas una cuota apreciable de tu

jornal para que el Servicio Nacional de Salud te niegue con frecuencia la cama a la que tienes derecho en el instante oportuno; o te haga perder días de trabajo en la espera de un número, de una cita, de una ficha, porque la burocracia se justifica a través de trámites encuestas y formularios.

Si no tienes más fuente de entradas que una pensión, sólo te sostiene la esperanza de un reajuste; pero cuando éste llega, el alza se reproduce y tu situación no mejora. (.....)

Razona. Ya sabes que no son tu amigos aquellos que te lanzan a la lucha contra el capital, porque sin capital tampoco haces tu nada. Capital necesitas para comprarte un taxi que te dé trabajo. Capital necesitas para adquirir un almacén, un negocio, instrumentos de labranza. Porque no se hace dinero sin dinero. Y lo que tú precisas para levantarte no es atacar el capital, sino contar con las posibilidades de formártelo. Necesitas para ello un gobierno independiente, sin compromisos políticos, que te organice el país sobre bases estables, no del discurso de los amargados, de los que fomentan los odios y emponzoñan tu agrado de vivir (.....)

En términos de una meta - lectura, podría sostenerse que el abandono de las políticas nacional desarrollistas en 1956 y su viraje hacia las políticas estabilizadoras requeridas por el avance capitalista internacional tienen un correlato en términos de la modernización de la economía política y de la hermenéutica de lo social. La política económica ha de priorizar las condiciones técnicas y reducir las consideraciones políticas, ha de propiciar la integración funcional de las organizaciones laborales al sistema de empresa privada, ha de desprenderse, en suma, **de la ética de compromiso con las responsabilidades**

sociales. Pero ello no ocurre sin costo político y pérdida de legitimidad. Si bien se abre paso a la secularización de la economía política, no se trata de aún de dar cristiana sepultura a los principios republicanos de igualitarismo y emancipación heredados desde la lejana revolución francesa. La década de los 60 ha de contemplar todavía la emergencia de una nueva economía política y arrestos de democracia social y nacionalismo humanista, antes de la supresión final del proyecto republicano en 1973.

2.6. De la revolución en libertad a la transición al socialismo

El período gubernamental que se inicia en 1964 se sitúa en un contexto en que se produce la conjunción de algunos elementos coyunturales que otorgan bases de factibilidad para un potencial proyecto innovador en el orden económico y socio-político. Sobre estas bases la Democracia Cristiana concibe y posiciona su proyecto político nacional, portador de una renovada ética de compromiso del Estado con las responsabilidades sociales.

Conforme al análisis de Suárez (1970) sobre la formación de una nueva actitud recíproca entre América Latina y los Estados Unidos, la denominada Alianza para el Progreso puesta en acción mediante la Carta de Punta del Este en 1961 y ratificada ulteriormente en el Acta Económica y Social de Río de Janeiro, constituye un contexto que abre un nuevo marco de posibilidades a los países latinoamericanos para la reformulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo nacional (Fig.12 y 12a).



Figuras 12 y 12 a. Cartel Ganador del primer premio en el Concurso entre estudiantes de Artes Gráficas, por Rulfo Zelaya de Honduras. Logo de Alianza para el Progreso. Fte: Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América. "Usted ante la Alianza para el Progreso", Santiago de Chile, 1963.

De otra parte, según el análisis que hace Hodara (87, 191) sobre el desarrollo e influencia de las doctrinas estructuralistas de la CEPAL, en especial, el "encantamiento carismático de las tesis prebischianas", contribuye a constituir un contexto reorientador de la racionalización política en los Estados de la región (Fig.13).

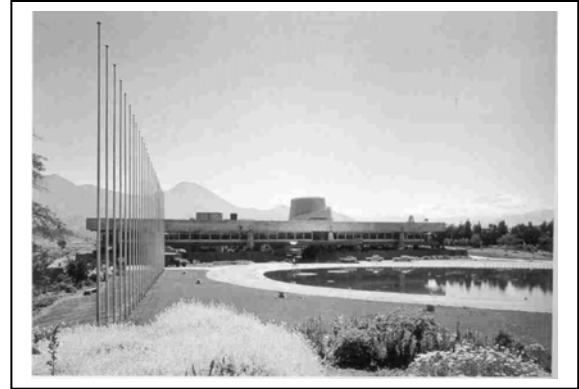


Figura 13. Edificio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile. (Construcción entre 1963 y 1966). Fte: Strabucchi Chambers, Wren (ed) "Cien años de Arquitectura en la Universidad Católica 1894-1994", Ediciones ARQ, Serie Arte/Colección Arquitectura, Vol. 5, 1995.

Los orígenes de la CEPAL como entidad transitoria se remontan al 11 de agosto de 1947. La primera actividad formal con los países miembros de la entidad tuvo lugar en Santiago de Chile en junio de 1948. Su incorporación permanente al sistema de Naciones Unidas en el marco de una recelosa permisividad de los Estados Unidos de Norte América, fue en 1951. La historia de la CEPAL es la historia, posiblemente utópica, de la fundación, auge y eclipse de una disciplina: la economía política del desarrollo, cuyo principal profeta fue Raúl Prebisch (Hodara, 87).

En ambos contextos Chile ocupa un lugar de privilegio. Se constituye, por su tradición democrática y su orden institucional, en el caso ejemplar promisorio para someter a prueba las doctrinas y planes del desarrollismo internacional, los que buscan, entre otros fines, alejar el riesgo del desarrollo de procesos nacionalistas revolucionarios antagónicos de la hegemonía de los Estados Unidos en la región como lo representaba el caso cubano. Se trataba, entonces, de constituir un caso de prueba demostrativo de la posibilidad de alcanzar un alto crecimiento económico, en un marco de democracia política, superando al propio tiempo las situaciones de pobreza y de injusticia social.

En el marco de este ambiente auspicioso, se constituye la propuesta de la Democracia

Cristiana como una opción de tono vanguardista que busca desarrollar los grandes cambios necesarios para la modernización del capitalismo nacional, los que debían desarrollarse, no obstante, respetando los encuadramientos liberales y democráticos. Tal propuesta es lo que se denominó como “Revolución en Libertad”. En el plano interno, ella representa la opción que permite superar los crecientes temores de los sectores de derecha frente al avance de la radicalización izquierdista.

El programa de la Democracia Cristiana puede ser mejor visto en el momento en que se encuentra ya en pleno desarrollo. Las políticas y directivas nacionales y regionales que se formulan en 1968 por ODEPLAN dan cuenta de los objetivos, metas y derroteros en que se ha encausado la acción gubernamental. Se parte de un diagnóstico que ve la realidad nacional como la de un país que experimenta un grave proceso de desintegración interno. Los problemas derivados de esta situación se expresan en todos los ordenes institucionales de la sociedad: en el ámbito económico, social, político y territorial. Para la superación de esta crisis integral se requiere desarrollar un vasto programa de reformas tanto en plano económico como social. En la percepción de Joselyn-Holt (98,97) hay en el espíritu de este impulso reformista un “mesianismo” redentor que impregna el liderazgo político y el sentido de la propuesta en su conjunto. La planificación del desarrollo, aplicada al ámbito económico, social y territorial ha de ser el instrumento de redención.

En lo económico, se reconoce el agotamiento del proyecto nacional industrialista y se plantea, en cambio, una estrategia de estímulos dinámicos para el crecimiento general del conjunto de la economía, en el marco de un relativo

equilibrio intersectorial. De otra parte, se toma distancia de las orientaciones monetarista y libre-mercadistas del Fondo Monetario Internacional y se adopta una estrategia estructurada en la doctrina cepalina del desarrollo, aplicada en una versión nacionalista (Salazar, 99,162). De acuerdo a esta, debe lograrse simultáneamente, acelerar el crecimiento de la producción agropecuaria, aumentar la producción exportable, incrementar la tasa de ahorro interno, sostener un ritmo estable en las inversiones en infraestructura y vivienda, y fortalecer la actividad industrial. Paralelamente se plantea una política de estabilización destinada a controlar el proceso inflacionario.

El enunciado de los objetivos económicos del plan de desarrollo nacional elaborado por ODEPLAN (68) comprende acciones destinadas a acelerar el crecimiento económico, redistribuir los ingresos y la propiedad, aproximarse a una situación de pleno empleo, controlar la inflación, reducir el endeudamiento externo, diversificar las exportaciones, fortalecer el comercio exterior y perfeccionar la soberanía nacional frente a las inversiones externas.

Para el cumplimiento de estos objetivos se plantea un amplio programa de reformas institucionales y el desarrollo de un vasto repertorio acciones modernizadoras de planificación formal y de convenios de asistencia técnica internacional. El conjunto de este proceso ha de tener lugar en el marco de un propósito de fortalecimiento del esquema de economía mixta que reposiciona el rol empresarial del Estado en la dinámica del desarrollo nacional.

La tarea ha de realizarse principalmente a través de la Corporación de Fomento de la producción (CORFO) y sus filiales y de la

recién creada Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN). La creación del Instituto CORFO del Norte y de otras filiales tales como el Instituto de Recursos Naturales (IREN), el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), el Centro de Investigación del Salitre y la Industria Química, la Empresa Nacional de Televisión de Chile, La Empresa de Servicio de Computación (ECOM) y otras, dan cuenta de la vastedad y diversificación del esfuerzo empeñado.

Conforme a las directivas nacionales de desarrollo nacional (ODEPLAN, 1968), una de las tareas más importantes es el Plan de desarrollo agropecuario que comprende la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, ya establecida en sus lineamientos básicos por la administración Alessandri, y la creación de estímulos económicos en términos de ventajas de comercialización, tributación, provisión de insumos y bienes de capital, comercio exterior y otras. Según la visión de Góngora (86; 287) las acciones expropiatorias emprendidas en esta materia representan la causa del quiebre de la alianza política de la democracia cristiana con la derecha, la que se sintió tocada en uno de sus centros vitales de interés (Figura 14).

Una segunda línea estratégica de desarrollo concierne a la expansión de la Gran Minería del Cobre y el fomento de la mediana y

pequeña minería en general. Estas áreas han de ser la base de la expansión del comercio exterior. A través de este han de originarse las divisas necesarias para la importación de bienes de capital y materias primas que requiere el aumento de la tasa de producción industrial. La producción cuprífera ha de constituirse en la “viga maestra” de la estrategia de desarrollo, lo que finalmente se consolida a través de un proceso de nacionalización de los recursos que conduce a la llamada “chilenización del cobre”.

Paralelamente se trata de ampliar y modernizar las actividades industriales existentes facilitando mecanismos de crédito y arancelarios destinados al fomento de acciones de renovación del capital tecnológico, desarrollando acciones de mejoramiento de la productividad y de capacitación (para lo cual se crea INACAP). La ampliación de la siderurgia, de la industria química, de la industria metalúrgica y automotriz, de la agroindustria azucarera, de la industria pesquera y derivados, de la actividad forestal, etc. son las principales iniciativas en este sentido. Al propio tiempo se busca abrir nuevas áreas de actividad industrial. Entre otras: la refinería derivada de la minería del cobre y el hierro, el desarrollo de la producción petrolífera y la petroquímica, el papel y la celulosa, la producción frutícola y otras.

CONGRESOS, EXPROPIACIONES Y DENUNCIAS EN EL CAMPO

Recuentos en la UCC

Una conferencia de prensa que fue un recuento de la labor realizada por la Unión de Campesinos Cristianos y, al mismo tiempo, una explicación sobre el Consejo Nacional de este organismo, fue ofrecida por Héctor Alarcón un lluvioso 17 de Julio.

—Estamos demostrando —dijo el Presidente de la UCC— que el campesino está preparado para la Reforma Agraria, porque es capaz de organizar y dirigir un sindicato agrícola.

Y como muestra de ello señaló a los presidentes de 55 sindicatos campesinos legales en Chile (el 95% del total) y a los 10 presidentes de Regionales Campesinas, que corresponden a los sindicatos por profesión, presentes allí.

Informó que en este Consejo Nacional se habían preocupado especialmente del problema sindical y de la Reforma Agraria.

—Nos preocupa —expresó— que se despache lo más pronto posible la ley de sindicalización campesina. Tanto el Vicepresidente Leighton como el Ministro del Trabajo nos dijeron que el proyecto sería enviado próximamente. Nosotros le pedimos que fuera junto con el de negociación colectiva.

En cuanto a la Reforma Agraria, Héctor Alarcón señaló:

—Creemos que la persona más autorizada en lo que tiene que hacerse en el campo es el mismo campesino. Respetamos a los técnicos, pero si no cuenta con el apoyo del campesinado, no se podrá hacer la reforma agraria.

Para afirmar lo que pueda el campesino cuando es propietario de la tierra, relató la experiencia de mediería del fundo El Higueral de Aconcagua. Según el patrón este medio no producía lo suficiente como para satisfacer las peticiones de los trabajadores, pero luego de firmado el contrato de mediería los resultados han sido óptimos.

—La semana pasada —señaló el dirigente campesino— pudimos apreciar que hay una explotación extraordinaria y que no hace falta capataz. Ahora todos consideran que es empresa propia. El fundo está totalmente explotado y los trabajadores que ganaban 850 pesos diarios obtienen ahora no menos de 10 escudos diarios.

Por su parte, Jorge Loyola, presidente del fundo Cerrillos de Molina, expropiado en enero por la Cora, dijo:

—El año pasado a la altura de este mes había 10 de las 96 cuadras del fundo con sus viñas podadas.

La poda se terminó en Noviembre cuando ya apenas se podía aprovechar la vid. Este año, no existiendo patrón en el fundo, ni tampoco

capataz, nos quedan sólo 10 cuadras por podar y vemos que la producción va a ser varias veces superior a la de 1964.

Denuncias en O'Higgins y Curicó

El Movimiento Campesino Independiente denunció el no cumplimiento de disposiciones legales en cinco fundos de la provincia de O'Higgins. Además pidió la expropiación del fundo Lo Cuevas.

Este fundo pertenece a Adriana y Marta Cuevas, quienes tienen a todos los inquilinos despedidos desde octubre pasado y tienen las tierras abandonadas. Adeudan a los campesinos la asignación familiar, la libreta de Seguro Social y el feriado.

Por otra parte, el MCI hizo denuncias a ocho fundos de Curicó y la directiva del fundo San Alfonso pidió su expropiación a la CORA.

Su propietario es el Banco de Chile, que desde muchos años atrás lo tiene arrendado.

Finalmente, los campesinos de Ranquique presentaron un plan a la Universidad Católica para que pudiera explotar ese fundo de propiedad de la Universidad, que está parcialmente abandonado. Si la UC no aprueba el plan estudiarán otras medidas, inclusive la exposición.

INDAP entrega tres fundos

A comienzos de Julio el Indap acordó entregar a la Corporación de Reforma Agraria tres fundos ubicados en Nuble, Concepción y y Llanquihue, con una superficie total de mil 114 hectáreas.

Son los fundos Santa Isabel, a 17 kms. de Chillán; La Cabaña, cerca de Cabrero en Concepción; y La Gruta, en Puerto Octay. Estos predios servían de campos de experi-

mentación al Indap, pero como desde fines del año pasado se entregó la labor de producir semillas básicas al Instituto de Investigaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura, han quedado desocupados.

Ahora se entregarán a colonos, de acuerdo a los planes de Reforma Agraria.

Hnos. Aspillaga no escarmientan

Un memorandum puntualizando la mala explotación en los fundos Santa Elisa, San Pedro y San Manuel, de los Hermanos Aspillaga, presentó el Comité Sindical Pataguas Orillas de Pichidegua al fiscal de la CORA, Raúl Rencoret.

En resumen, el documento dice que el acta firmada el 22 de abril de este año no ha sido respetada en su mayor parte por los patro-

nes; que la baja explotación de los fundos ha impedido que se paguen los jornales a los 110 campesinos de esos predios, siendo que las

Un tercer lineamiento clave de la estrategia de desarrollo, concomitante con el fortalecimiento industrial, es el de las políticas de desarrollo urbano regionales. Se trata de descentralizar la administración pública mediante la creación de entidades regionales semiautónomas, de regionalizar el presupuesto nacional para reorientar las inversiones públicas, de crear estímulos para modificar las tendencias concentradoras excesivamente polarizadas de la economía y de reducir las desigualdades regionales. Para ello se establece una división en regiones geoeconómicas que definen la especialización de las diversas áreas del territorio nacional y asigna funciones de polos de desarrollo a distintas ciudades del sistema urbano nacional. La evolución de este proceso lleva a la definición de políticas nacionales de urbanización para cuyo desarrollo se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU. Paralelamente se plantea el desarrollo complementario de la infraestructura económica y social en materia de energía, transporte y comunicaciones.

En lo social y político se reconoce la existencia de grandes sectores de la población urbana y campesina en situación de marginalidad. La fragilidad de su integración a la economía, la falta de acceso a oportunidades de movilidad social, la carencia de espacios de participación en la generación de decisiones de desarrollo nacional o que inciden en su propio bienestar, constituyen los principales aspectos de la situación a superar. El enunciado de los objetivos sociales es el siguiente:

1. *Promover un nivel de instrucción básica a la población escolar del país, aumentar la escolaridad de nivel medio, reducir el analfabetismo y facilitar la capacitación técnica de los trabajadores, para que cada persona pueda desarrollar sus facultades de trabajo creador sin otra limitación que su propia capacidad.*
2. *Mejorar el estado de salud de la población, extendiendo los servicios públicos preferentemente a los grupos de menores ingresos y a la población rural, mejorando la eficiencia y organización del sistema de salud del país.*
3. *Promover la construcción de las viviendas necesarias para absorber el crecimiento demográfico y mejorar el nivel habitacional de los grupos de menores ingresos.*
4. *Instaurar un sistema de justicia eficiente al alcance de toda la población del país, extendiendo los servicios judiciales hasta los grupos de menores ingresos en todo el territorio nacional, mejorando la organización de los tribunales y los servicios penitenciarios.*
5. *Promover la organización y participación de la comunidad en las tareas necesarias para impulsar su propio desarrollo, especialmente en la autoconstrucción de viviendas, servicios comunes y obras de infraestructura, en el desarrollo de empresas de producción cooperativa y en las acciones tendientes a elevar su nivel sociocultural.*
6. *Mejorar las condiciones en que se desenvuelven las relaciones entre trabajadores y empleadores, promoviendo la solidaridad de todos los agentes productivos hacia el desarrollo de la empresa y creando una conciencia nacional hacia el trabajo creador.*
7. *Integrar orgánicamente a los diferentes sectores nacionales en la formulación e implementación de los planes de*

desarrollo y en sus políticas fundamentales, tales como la elevación del ahorro nacional, la determinación de precios y remuneraciones y la lucha contra la inflación.

Se plantea por tanto un proceso de integración social y fortalecimiento democrático mediante acciones que apuntan a generar procesos de aprendizaje social. Paralelamente se busca restablecer la acción del Estado como garante de la satisfacción de las necesidades básicas de la población y avanzar mediante la ampliación de las coberturas de los servicios sociales hacia un proyecto de Estado benefactor. En términos de un recuento ex-post es destacable la “performatividad” de las políticas sociales (salud, educación, vivienda, justicia, y situación laboral) durante el sexenio, en especial la labor desarrollada en el sector educacional básico, donde se observa una expansión del 46% de las matrículas alcanzando con ello la meta de cobertura del 95% de la demanda normativa escolar (Fig.15)

No obstante el relativo éxito en el derrotero del desarrollo económico social que presenta el gobierno de la Democracia Cristiana, no logra evitar el descarrilamiento de la economía. En los últimos años de gobierno se produce un serio rebrote inflacionario que desequilibra los esquemas de legitimidad establecidos y abren espacio para la irrupción de múltiples movilizaciones reivindicativas que apremian la gobernabilidad del país. A partir de 1997 se observa un decaimiento de la actividad económica en general. La industria manufacturera baja de un 5.3 %, promedio del período 60-66, a un promedio inferior al 3% en el período 67-69 (Ortega, 89,208). La inflación se eleva de un 17.9 % anual en

1966 a un 34,9 % en 1970 (Joselyn-Holt, 98,105)



Figura 15. Escolares. Santiago de Chile 1970.

“al final del siglo XIX, medio millón de chilenos en edad de educarse no recibían educación alguna. La matrícula de todos los establecimientos docentes sumaba unos 190.000 escolares en una población de 2.750.000 de habitantes”. El diagnóstico de la realidad educacional hecho entre 1962 y 1964 contabilizaba 150.000 niños al margen del sistema escolar, en tanto el 32% de los alumnos no lograba completar la enseñanza primaria. Por otra parte las cifras indicaban la presencia en el país de 1.500.000 analfabetos en la población de 15 años y más. El gobierno del presidente Frei en el período 1964-69 impulsó la ampliación de las matrículas en establecimientos fiscales y privados diurnos. Los incrementos fueron de un 37% para el nivel prebásico, un 31,3% para el nivel básico, un 82% para el nivel de media y un 88,8% para el nivel superior.

Fte: Ministerio de Educación “Una nueva educación y una nueva cultura para el pueblo de Chile”, Santiago de Chile, 1970.

Un aspecto de las políticas gubernamentales del gobierno Demócrata Cristiano que ha sido objeto de particular análisis y que conviene aquí examinar por su incidencia en el ethos social del Estado, es la orientación que se imprime a las políticas sociales, con la formalización de las denominadas “Políticas de promoción popular”. Para el desarrollo de esta políticas se creó la Consejería Nacional de Promoción Popular, encargada de aplicar la Ley N° 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. El sentido general de estas acciones apuntaba principalmente al

desarrollo de una suerte de ingeniería social aplicada desde el dominio público a la promoción de la organización y participación de las comunidades locales en tareas solidarias de autoayuda y autodesarrollo y a la constitución de redes de participación político - social. Joselyn-Holt (98,106-7) provee algunas cifras que ilustran la magnitud de estas acciones:

“Se calcula que un total de 17.500 cursos de capacitación cívica fueron impartidos a aproximadamente 670 mil personas. Organizaciones como CEMA llegaron a agrupar a 450.000 mujeres en 9.000 centros y mediante créditos estatales se distribuyeron 70.000 máquinas de coser.”

Añade el autor que no resulta posible establecer que significó este ímpetu en términos de “adoctrinamiento propagandístico” y “aprovechamiento gubernamental - partidista” pero que la lógica indica que pudo ser significativo. Concordando con estas observaciones, otros autores señalan el carácter “paternalista” y “clientelístico” de estas formas de promoción de la organización popular dirigidas a establecer bases de coopción en el pueblo. La selección del mundo “poblacional” urbano de los estratos socioeconómicos populares de la sociedad para constituirlo como objeto de estas políticas, es una innovación. Las tradiciones populistas nacionales habían actuado sobre el espacio social productivo (obreros). Se trataba ahora de penetrar en el cuadro de necesidades que surgen en el espacio social reproductivo del pueblo y de apelar al sujeto “poblador” y sus problemas de “habitabilidad”. Hay en ello una estrategia que diluye los interés de clase y reafirma los roles tradicionales de “género” (Alvarado, Cheetham, Rojas. 73, 55).

En el análisis retrospectivo, otros autores advierten en las Políticas de Promoción Popular una propensión totalitaria de control de la vida nacional por su virtual efecto disociador del poder local de la ciudadanía:

“En verdad, la transformación del corporativismo de Estado desde una orientación nacional - desarrollista (1927-1955), a una orientación nacional populista (1956-1973), llevó al centralismo al intento de planificar y manejar la evolución social de los chilenos en sus mismas comunidades locales. Eso equivalía a extender el espacio público estatal hasta el nivel comunitario, o, si se prefiere, a vaciar el contenido propio del espacio público de ‘ciudadanos’. Mientras más activo y profundo era el populismo puesto en juego por el Estado Social - Benefactor, mayor era la desvinculación del ciudadano respecto de sus propios problemas y mayor su expectativa de que el Gobierno Central resolviera todo. Es evidente que la “invasión del mundo de la vida” (Jürgen Habermas) implicaba marginar casi definitivamente no sólo la autonomía del Municipio, sino la soberanía de la propia comunidad local” (Salazar, 98;53).

Este sesgo “populista” gubernamental ha sido también señalado en otros análisis retrospectivos de estas políticas públicas. Vaderscheren (70), Giusti (1972) señalan que el fundamento de las políticas de promoción popular, elaboradas a partir de perspectivas teóricas de la marginalidad desarrolladas en el Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad Católica y el Centro para el Desarrollo Económico y Social para América Latina DESAL están básicamente desprovistas de contenidos auténticamente emancipadores. Según estos autores, la doctrina de DESAL supone que la pobreza del pueblo es

consecuencia de un dualismo estructural y una asincronía históricamente constituida al interior de las sociedades nacionales cuyas causas se larvan a partir de la imposición de la cultura colonizadora sobre las culturas tradicionales indo-americanas. Desde entonces se gesta un sector de la sociedad que no logra integrarse y actualizarse bajo formas activas de participación en los órdenes institucionales de la sociedad, y que permanece por tanto en situación de “marginalidad”. Tal planteamiento exonera al orden establecido de incidencia causal en la pobreza del pueblo y sitúa el problema en las limitaciones culturales inherentes de la propia población marginal.

Es posible que estas divergencias en el ethos social de la agencias públicas, no sea ajena a los quiebres político - partidarios de la Democracia Cristiana que da origen al Movimiento de Acción Central Unitaria MAPU en 1969 y posteriormente en 1972 a la formación de la Izquierda Cristiana.

En la crítica que hace Salazar (99) del nacionalismo desarrollista chileno, se encuentra un planteamiento similar:

“Hacia 1962, el debate entre el desarrollismo y el monetarismo estaba siendo sobrepasado por la brutal dicotomía entre ‘integración o marginalidad’. La ‘decadencia’ ya no era fantasma: era una enorme masa social poza en los suburbios. ¿Qué hacer?. Ya no cabía seguir ‘universalizando’ el análisis. Había que ir directamente a los pobres. Encontrarlos en la calle. Había que integrarlos en directo, a empujones, sin rebotes teóricos, en el marco mundial. Forzando la ley, de ser necesario. Había llegado el momento del populismo radical....Quién percibió la llegada de ese momento no fue un ingeniero ni un economista, sino un jesuita (sociólogo):

Roger Vekemans. Para él la marginalidad era un fenómeno histórico estructural, no originado por el desarrollismo, sino por la yuxtaposición del mundo hispánico sobre el indígena, y del mundo moderno sobre el criollo. Cabía hablar de un ‘dualismo’ estructural que sólo podía superarse con una estrategia neo-civilizatoria diseñada para ‘integrar’ marginales (llevándolos de la mano, dado que por sí solos no podían integrarse)” (Salazar: 99; Vol I. 162-63)

Añade este autor que el resultado de estas políticas nacional - populistas no sólo no produjeron la integración efectiva de los ‘marginales’ sino que impulsaron una “marea de movilización marginal”, la que ulteriormente desemboca, bajo la conducción del Estado, en una movilización política radical de las masas populares (Fig.16).

Uno de los puntos sensible que el autor pone de manifiesto en su crítica del desarrollo político nacional se refiere a las concepciones que restan condiciones de protagonismo histórico al bajo pueblo:

“Incluso algunas expresiones de la izquierda comunista, paradójicamente, le han restado protagonismo a la base social, sobre todo campesina o pobladora. Tradicionalmente han descalificado sus demandas económicas, tachándolas de pequeño - burguesas. En la perspectiva marxista, la línea correcta la imponía el partido y no la organización de la base. Sujeto histórico era quien luchaba por los objetivos políticos e ideológicos emanados de la cúpula partidista” (Salazar: 99, Vol II. 100-1)



Figura 16. Grupo de Obreros. Fte. Revista Mensaje, Santiago de Chile, N° 231, Agosto 1974.

“A muy grandes rasgos, la historia económica chilena de este siglo se puede caracterizar por un período inicial donde el poder estatal es controlado por una oligarquía agrícola que capta la mayor parte de los excedentes obtenidos de la minoría para invertirlos en su provecho. La crisis mundial de los 30 implica un vuelco en toda la situación por la caída de las exportaciones salitreras que obligan a un rápido proceso de urbanización y ulterior industrialización. Esto hace crecer el número de personas ocupadas en actividades urbanas como el comercio, la artesanía, la pequeña industria. Por otra parte se expande también el aparato burocrático estatal ya que el Estado trata de absorber parte de los cesantes de origen minero. Los grupos asociados a estos dos tipos de actividades dan origen al importante crecimiento de la clase media que con otros grupos menores toma el control del gobierno con el Frente Popular en 1938.

Estos grupos utilizan los excedentes captados por el Estado fundamentalmente en actividades que le proporcionan un mayor status y les garantizan una permanente movilidad social, como es principalmente el caso de la educación, y, en menor medida, de la promoción del desarrollo industrial bajo el amparo del capital estatal.. El énfasis en este último aspecto hace evolucionar el control del Estado hacia los grupos empresariales (Alessandri, 1958-64), ampliándose luego, a los profesionales y técnicos (Frei 1964-70).

El año 1970 marca el comienzo del acceso al poder del proletariado industrial, que había quedado al margen en los gobiernos anteriores. Este tiende a utilizar los excedentes captados fundamentalmente para lograr la estatización de las grandes empresas industriales donde se ubican los grupos obreros mas organizados, aunque relativamente minoritarios en relación al conjunto de trabajadores del país. La necesidad imperiosa del gobierno de contar con el apoyo de esos grupos se traduce en una política de concesiones salariales y de otra índole a favor de aquellos, a costa de una gran dislocación del aparato productivo y de las finanzas públicas (Tironi, 74).

En la concepción de Salazar (99) el gobierno de la Unidad Popular encabezado por el Presidente Salvador Allende (Fig.16) representa la fase ulterior de un proceso nacional populista impulsado precedentemente por la Democracia cristiana, en el marco de un gran ciclo de integración nacional desarrollista que se inicia en la década de los 30 y concluye en 1973.

“El fatídico fantasma (ahora corporizado) de la ‘decadencia’, sólo podía ser expulsado- al parecer- con una movilización nacional de las propias masas. Era necesario que los pobres vapulearan por sí mismos la ‘moscas’ de la decadencia. De modo que, en vez de integrarlos al ‘estándar’ socio - económico (o cultural) del desarrollo, era preferible integrarlos a la movilización política radical, total, contra el subdesarrollo. La responsabilidad, así, pasaba de la clase

política civil a las propias masas. Pero no se les entregó, junto con eso, la 'conducción' del proceso." (163).



Figura 17. Presidente Salvador Allende Grossen.
Fte: Revista Análisis, Santiago de Chile, Octubre 1983.

En la consideración retrospectiva, hay concordancia entre esta visión y otra tan distinta como la de Joselyn-Holt (98). Para este último será la Democracia Cristiana la que marcara el decurso que luego la Unidad Popular habrá de profundizar. No considera posible concebir la orientación política de la Unidad Popular sin la tensionante radicalización social desarrollada voluntaristamente por el gobierno que le antecede.

“La UP, en esencia no es tan distinta al gobierno anterior... La idea de que se podía radicalizar el proceso social sin afectar el orden político fue una propuesta

inicialmente gestada y formulada por los demócrata cristianos. En este sentido la UP fue tan reformista como el gobierno de Frei” (Joselyn-Holt 98,109).

De hecho, en lo que a política económica se refiere, el programa de la Unidad Popular UP, presenta grandes semejanzas con los planteamientos de la Democracia Cristiana DC en la coyuntura electoral de 1970. En ambos se reconoce como ineludible desarrollar cambios estructurales en la economía, orientados a reemplazar la vía capitalista del desarrollo, los que han de realizarse correlativamente con los de orden social y político destinados a ampliar el control popular y desarrollar colectivizaciones parciales. Ambos plantean la creación de un área social de la economía y confrontan el poder del neo-capitalismo monopolista.

En materia de políticas sociales los planteamientos de la UP son más radicales, pero presentan también orientaciones, en muchos aspectos, análogas a las planteadas por la DC. Conforme al análisis que desarrollan Debuyst y Garcés (1971) al examinar los planteamientos de los programas electorales chilenos de 1970 se advierte que ambas plantean políticas sociales que buscan romper con la subordinación a las exigencias funcionales de la acumulación capitalista y se orientan a la constitución de respuestas a las necesidades básicas del pueblo. En la concepción de la Democracia Cristiana, para la atención de las estas necesidades básicas se requería constituir un sistema de incorporación y participación de las organizaciones populares en las estructuras institucionales de la política y planificación social. Ello debía ocurrir en el marco de un proceso de descentralización y modernización de la acción pública

orientado a la constitución de un virtual Estado de Bienestar. La motricidad de este proceso estaría dada por presiones para el cambio originadas por el desarrollo de las organizaciones populares, dentro de las cuales la profundización del sindicalismo representaría un factor de primera relevancia.

Para la Unidad Popular las políticas sociales del Estado debían ser básicamente definidas a partir del protagonismo del pueblo y establecerse con un carácter genérico y totalizador. Se trataba de prestar atención preferente a las clases populares, en el marco de un proceso progresivo que se orientaría a la superación del Estado de Bienestar y la instauración de una sociedad igualitaria, generado a partir de las transformaciones de la economía. En materia sindical, no se trataba de gestar una política orientada hacia un “sindicalismo obrerista” ni de impulsar “reivindicaciones sectoriales defensivas” sino de alcanzar, en el mediano plazo, la emancipación de la clase trabajadora mediante la sustitución progresiva del modo de producción y la superación de la estructura capitalista. (Debuyst y Garcés; 1971)

El diagnóstico que sirvió de fundamento al “Programa de Gobierno de la Unidad Popular” (Fig. 18), percibe una crisis nacional que se manifiesta en el estancamiento económico y social, en la pobreza generalizada y en la falta de oportunidades.

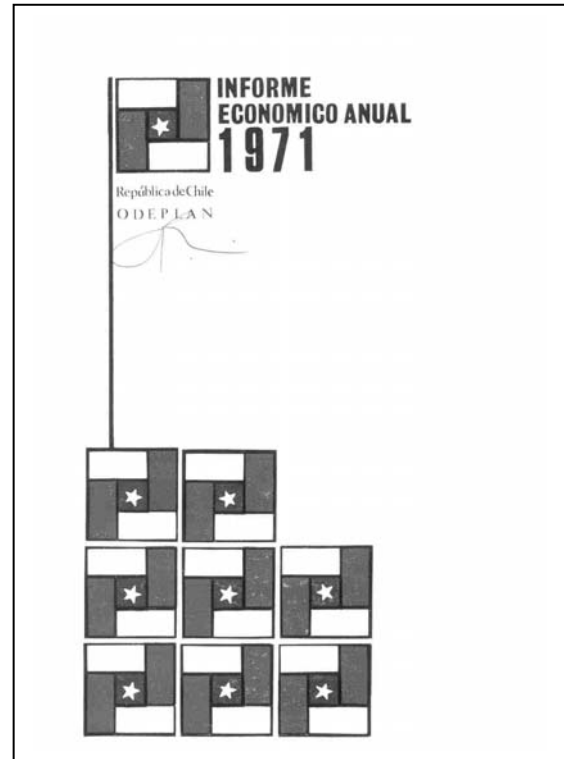


Figura 18. Portada. Fte: Informe Económico Anual 1971. ODEPLAN. República de Chile.

Conforme a esta percepción, la conjunción de factores que impiden el desarrollo radica en la imbricación de los intereses y privilegios de la burguesía monopolista nacional con el desarrollo capitalista dependiente. El “reformismo” y el “desarrollismo” que impulsó la Alianza para el Progreso fueron por ello intrínsecamente inoperantes. La violencia institucionalizada de la represión y de la inequidad continuaron siendo la respuesta a la lucha del pueblo por ampliar sus espacios de democracia social.

Sobre lo que fue el gobierno de la Unidad Popular hay juicios encontrados cuya urdimbre no es posible considerar en estas notas. Tironi (74), lo ve como el último

momento de un proceso de democratización y expansión de los derechos de ciudadanía, el que se expresa en una sucesión de grupos sociales cada vez más amplios, los que acceden al control crecientemente centralizado del Estado para hacer uso del excedente productivo en beneficio de la satisfacción de sus necesidades inmediatas o el mejoramiento de sus posiciones. En la larga espera llega finalmente el turno del proletariado industrial que se posiciona del ya saturado aparato estatal sin hacer las modificaciones estructurales del sistema de dirección de la economía y las necesarias descentralizaciones del poder. Otro analista como Garretón (78) considera también el gobierno de la Unidad Popular como la culminación de una crisis de larga duración en que finalmente coalicionan dos procesos. De una parte están las dinámicas históricas de elevación de los niveles de conciencia, de aprendizaje y de movilización social de los sectores populares frente al avance modernizador. De otra parte están las dinámicas transnacionalizadoras del desarrollo capitalista, cuyas exigencias enfatizan los rasgos concentradores de la economía nacional y estrechan las posibilidades de acciones participativas y redistributivas.

Crisis, entonces, del desarrollo capitalista dependiente, incapaz de asegurar la base para la continuación del proceso democratizador. Crisis política también del Estado desarrollista donde el centro político reformista, junto con aislarse y deslegitimarse ante un vasto sector del movimiento popular, perdió la capacidad de representar en su conjunto los intereses capitalistas y estos se aferran a una derecha política que pese a sus intentos de modernización era incapaz de un proyecto nacional. Crisis de legitimidad, por último, del capitalismo y de los actores políticos

que, de una u otra manera, lo habían encarnado en el Estado, todo ello en un clima de alta movilización social y de creciente legitimidad de soluciones de cambio profundo a nivel tanto latinoamericano como nacional. (Garretón,78).

En el marco de esta crisis, no obstante, el régimen político democrático chileno, mantenía su legitimidad. El Estado era visto, en la percepción general de la ciudadanía, como una entidad con un alto potencial para viabilizar cambios y acciones de inclusión social que los sectores populares podía actualizar mediante la lucha reivindicativa y política. Es en el contexto de esta visión que se sitúa el proyecto de la Unidad Popular.

En este análisis de Garretón, la Unidad Popular no surge en el interior de una fatalidad que ha de cumplirse inexorablemente. El proyecto representa una opción con sentido histórico. Su derrota es el resultado de carencias teóricas y falencias estratégicas e inexperience.

Hay en estas visiones de Tironi y Garretón cierta afinidad con la visión trazada por Salazar (99) y por Joselyn-Holt (98) Este último distingue al respecto dos planos. Uno, el más visible, es el de los datos "objetivos", el de los balances y saldos del accionar gubernamental. Otro, más profundo es el de la viabilidad histórica que tenía el programa socio - político de llegar a realizarse. En el primer plano hay un virtual consenso respecto de los ostensibles resultados negativos de las acciones de gobierno en las distintas dimensiones de sus responsabilidades por el orden económico y social del país. Similar consenso hay respecto de las responsabilidades respecto del fracaso de la función política en materia

de gobernabilidad nacional. En el segundo plano no hay consensos ni disposición por parte de los sectores dominantes de la sociedad chilena, para asumir sus

responsabilidades históricas en hechos que no son atribuibles a la Unidad Popular. (Fig.19)



Figura 19. La Moneda en llamas. Fte: El Mercurio, 28 de Noviembre de 1999. Pág. E16. Crítica de Plástica. Santiago de Chile

CAPÍTULO 3. LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

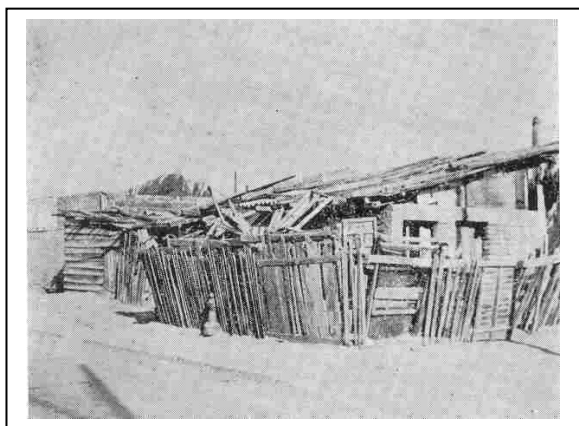


Figura 20. Población Callampa. Santiago de Chile. Fte: CA, Revista del Colegio de Arquitectos, N°2, Santiago de Chile (sin fecha).

Teniendo como referente el rápido bosquejo de las situaciones principales que, conforme a la percepción de algunos analistas, marcan el acontecer histórico nacional, en el lapso que estamos considerando, se presenta a continuación un nuevo bosquejo, esta vez circunscrito al examen de las políticas de vivienda.

En el marco de un esquema general, cuando se observa retrospectivamente las políticas gubernamentales chilenas en materia habitacional, es posible advertir algunos momentos culminantes que se expresan en grandes transformaciones institucionales. El más importante es sin duda el de la creación en 1965 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU y sus Corporaciones operacionales: de Mejoramiento Urbano CORMU, de Obras Urbanas COU, de

Servicios Habitacionales CORHABIT, mas la Corporación de la Vivienda, CORVI que ya existía desde antes. Desde este referente hacia delante, el otro momento decisivo es la reforma del sector en 1976, mediante la cual se fusionan estas corporaciones dando origen al actual Servicio de Vivienda y Urbanización SERVIU.

Mirando hacia atrás, los precedentes más relevantes son: la creación del Consejo Superior de Habitación Obrera en 1906, la creación de la Caja de la Habitación en 1936, la creación de la Corporación de la Vivienda en 1953 y su ulterior reestructuración mediante el DFL N° 2 en 1959. Según la historiografía convencional, el primer precedente indicado representa la más temprana expresión de las preocupaciones públicas por los temas habitacionales en Chile. En el marco de estas notas se examinará brevemente a continuación, en orden cronológico, los distintos momentos retrospectivos indicados precedentemente

3.1. La República Oligárquica y la vivienda obrera

En materia habitacional, la principal creación de la República oligárquica, fue la creación del Consejo Superior de Habitación Obrera y los Consejos Departamentales, mediante la Ley 1838 del 20 de Febrero de 1906, conocida como Ley de Habitaciones Obreras. La normativa, concebida principalmente por don Alejo Lira Infante emulando las experiencias francesas, lleva la firma del Presidente Germán Riesco y de don Miguel Cruchaga Tocornal, a la sazón Jefe de Gabinete (Fig.21)



Figura 21. Portada. Reformas Necesarias a la Ley de Habitaciones para Obreros. Fte: Carbajal M, Carlos, Santiago de Chile 1913.

Como en la mayor parte de los países europeos, en Chile desde fines del siglo XIX, la perspectiva higienista se encontraba en el centro de las preocupaciones públicas en materia habitacional. El saber de la época daba cuenta de estudios desarrollados en diversos países en materia de higiene urbana, que mostraban la estrecha relación entre mala calidad de la vivienda y la morbilidad y mortalidad de la población. En Europa, la sistematización disciplinaria de esta preocupación se expresa ya en 1789 con la creación de las tres primeras cátedras de Higiene: en París, Montpellier y Estrasburgo, en las que se enseña higiene urbana. Una expresión jurídica temprana de estas preocupaciones en Francia es el decreto del 18 de Diciembre de 1848 que instituye los Consejos de Higiene. No obstante, la salubridad y el saneamiento de

los inmuebles, como la expropiación de grupos de inmuebles y barrios reconocidos como insalubres quedó asegurada en Francia sólo mediante la ley del 15 de febrero de 1902. (Min.Inf.F.45)

En Chile la expresión institucional más temprana de las preocupaciones higienistas se encuentra en la creación del Consejo Superior de Higiene Pública y de los Consejos Provinciales, mediante Decreto Ley promulgado el 18 de Enero de 1889 (Chilean Government, 1915, pg.288). La extensión de estas preocupaciones a las materias habitacionales se produce, como ya se indicó, sólo en 1906.

En un documento de divulgación del Ministerio de Información de la República Francesa (1945) sobre la lucha contra la vivienda insalubre, se transcribe un texto a fines del siglo XIX que expresa el tenor de las preocupaciones de entonces sobre la materia:

“La existencia de tugurios facilita, pese a los progresos de la profilaxis la aparición de epidemias o, al menos, su desarrollo. La difteria, el sarampión, la tos ferina, la meningitis cerebro espinal epidémica, la poliomielitis, la gripe, la bronconeumonía, son más frecuentes y más graves y se complican más a menudo en los tugurios. Los informes del profesor Dr. Joannon, indican una correlación impresionante registrada en París entre la superpoblación y la gravedad del sarampión. Por otra parte, la resistencia a las agresiones epidémicas disminuye por falta de vitalidad derivada de la insuficiencia habitual de aire y de sol.” (Ministerio de Información 1947)

Pero estos estudios estaban acompañados de lo que hoy nos parecen claras extrapolaciones impresionísticas

fundamentadas en un flagrante determinismo geográfico, mediante las cuales se establece relaciones de causalidad entre malas condiciones de vivienda y “patologías sociales”, las que, aún hoy, están establecidas como creencias de amplio consenso:

“El habitante de un tugurio no puede encontrarse a gusto en su hogar. Huye de él para pasar la mayor parte de su tiempo libre en el café. De ahí las costumbres de intemperancia y dilapidación que repercuten, naturalmente sobre la familia, cuya miseria agravan. El obrero que huye de su casa es una víctima propicia de las enfermedades venéreas. La mujer y las hijas desertan también del triste hogar y se sienten empujadas al adulterio y a la prostitución. Son esas víctimas del tugurio las que pululan en las callejuelas de los barrios insalubres de las grandes ciudades.

La existencia de los tugurios no es menos deplorable desde el punto de vista moral que en el aspecto sanitario. Los escritos de Menabreha, G. Risier, Dufesiel y otros han dado evidencia de esta situación. La mala vivienda degrada el alma, favorece el vicio, debilita y arruina el sentimiento familiar. Los niños entregados a sí mismos y a la calle: de ahí la corrupción y el envilecimiento precoces que marchitan toda frescura y toda pureza en ellos. La promiscuidad repugnante determinada por la exigüidad de la habitación, hace que por la noche, se amontonen chicas y chicos, a veces en la misma pieza que duermen los padres. Esta es la causa de que se produzcan nacimientos de hijos naturales consanguíneos, dados a luz a veces por chiquillas de trece años a las que suele esperar un porvenir abominable. El tugurio es fuente de una serie de perturbaciones psíquicas y de enfermedades nerviosas o

mentales, por los frecuentes micro-traumatismos nerviosos que ocasionan. “Se necesitaría un verdadero heroísmo para no contraer odio a la sociedad cuando se vive en una zahurda” (Du Mesnil) (Ministerio de Información).

Es este contexto discursivo el que se desarrolla también en Chile a comienzos de siglo y sirve de referencia a las preocupaciones públicas expresadas en la ley N°1838. Esta tiene como referente la legislación francesa sobre habitaciones baratas, en especial la ley Strauss de 1906 que perfecciona la llamada ley Siegfred de 1894. (Carvajal, 1913). Entre las atribuciones que la ley 1838 otorga al Consejo Superior está la de:

“Favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas destinadas a la clase proletaria y su arrendamiento a los obreros, o su venta...” “Tomar las medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones que actualmente se destinen a este objeto...” “fijar la condiciones que deben llenar las que se construyan en lo sucesivo...” “Dirigir las habitaciones que ellos mismos construyan...” “Fomentar la formación de sociedades encargadas de construir estas habitaciones” (Carvajal, 1913).

El uso sin ambages de la expresión “clase proletaria” en el marco formal del enunciado jurídico da ya un indicio de las ideas que animan el ethos social en el marco de las responsabilidades públicas de entonces.

La ley otorga al Consejo Superior también, facultad para declarar insalubre e inhabitables las viviendas a darse en arrendamiento que no reúnan las condiciones reglamentarias, incluyendo la

facultad de exigir su mejoramiento o decidir su demolición. Las disposiciones incluyen también franquicias tributarias y beneficios para los propietarios de viviendas declaradas higiénicas y para las sociedades que las construyan. La ley faculta a la Caja de Crédito Hipotecario para otorgar préstamos con este fin.

Entre las obras realizadas en conformidad a la ley 1838, según testimonio de Carvajal, en 1913, se indican los proyectos habitacionales en desarrollo impulsados

directamente por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras y por la Caja de Crédito Hipotecario en Santiago. Entre las del Consejo se menciona las poblaciones: San Eugenio que comprende 100 casas en 12 manzanas ubicadas al final de la calle Bascuñan Guerrero, entre San Alfonso, Antofagasta y el Zanjón de la Aguada (Fig.22); y la Matadero o Santa Rosa que comprende 135 casas en 6 manzanas ubicadas entre las calles Santa Rosa, Placer, San Isidro y ferrocarril de circunvalación.

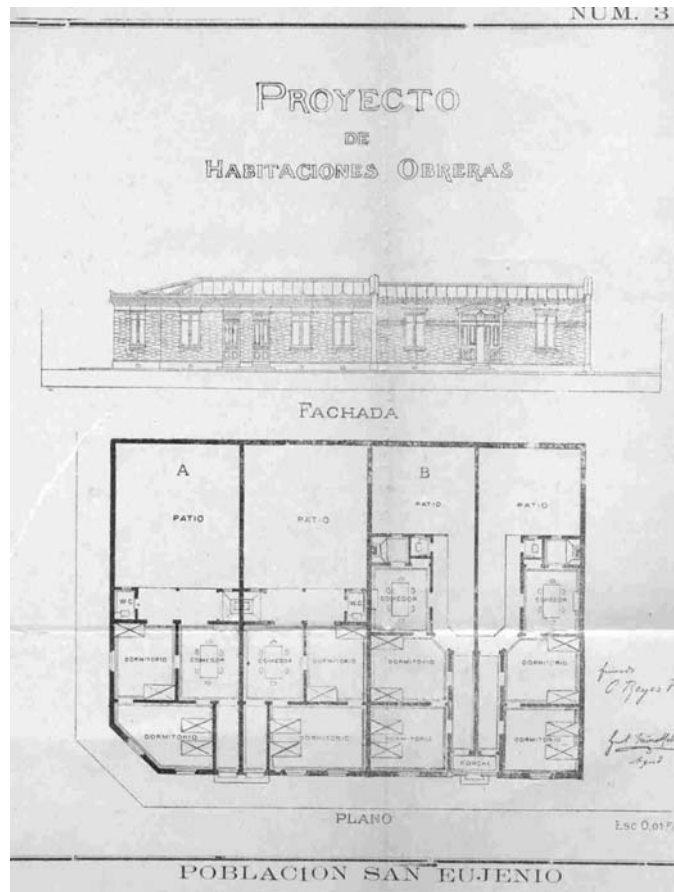


Figura 22. Población San Eugenio. Fte: Carvajal M, Carlos. "Reformas Necesarias a la Lei de Habitaciones para Obreros" Tema 20, Santiago de Chile, 1913.

Entre las de la Caja se señala: la población Huemul, concebida como una villa modelo, que comprende 161 viviendas en 6 manzanas, situadas cerca del Matadero, en un predio de 25.432 metros cuadrados, incluyendo escuela, dispensario y un edificio para sucursal de la Caja de Ahorros; una población en Ñuñoa que comprende 10 chalet o cottages y 14 casas chicas, en un predio de 20.236 metros cuadrados; una población en Providencia en la Av. Miguel Claro, consistente en 14 cottages aislados y 26 casas chicas; una población en Av. La Paz entre las calles los Olivos y Echeverría que comprende 14 casas de dos pisos y 12 casas de un piso dispuestas en un predio de una cuadra de frente con una superficie de 6.250 metros cuadrados.

La ley de Habitaciones para Obreros se mantuvo vigente por 25 años, hasta la promulgación del DFL N°33 de Abril de 1931, a fines del primer gobierno de Ibañez.. Se creó entonces la Junta Central de la Habitación Popular en reemplazo del antiguo Consejo Superior de Habitaciones Obreras y del Consejo de Bienestar que había sido creado mediante la Ley 308 del 9 de marzo 1925, en el marco de los propósitos de protección del proletariado urbano, impulsados por el primer gobierno de Arturo Alessandri.

3.2. El reformismo populista y la vivienda social

La institución inmediatamente predecesora de la CORVI, fue la Caja de la Habitación, o Caja de la Habitación Barata como, informalmente se la llamó también (fig.23). El proyecto impulsado principalmente por el Senador Alejo Lira Infante, fue promulgado mediante la Ley 5950 del 10 de Octubre de 1936, con la firma del Sr. Pedro Fajardo,

Ministro del Trabajo, bajo la administración del Presidente Arturo Alessandri, en su segundo gobierno. La acción de la Caja de la Habitación se extenderá por 17 años, hasta el año 1953.

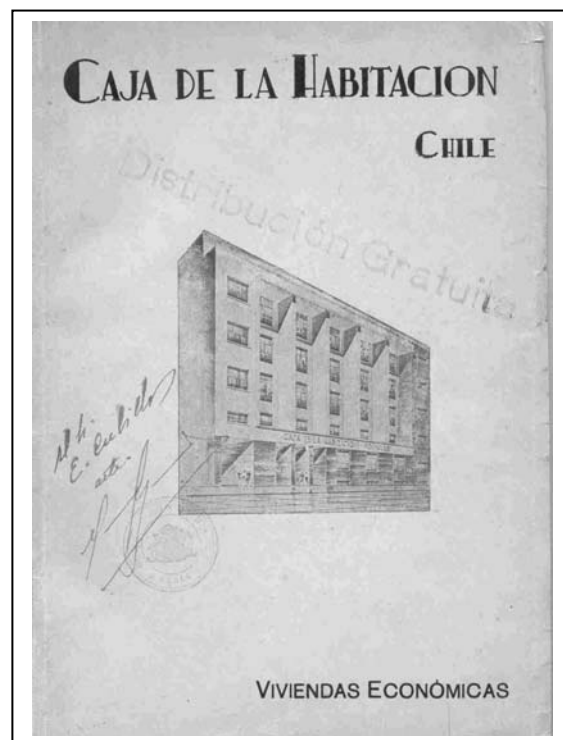


Figura 23. Portada. Caja de Habitación, Chile. Viviendas Económicas. 1942.

El discurso que expresa las preocupaciones públicas en materias habitacionales a mediados de la década de los 30 conserva mucho de las preocupaciones higienistas y de “patología social” que advertíamos a comienzos de siglo.

El senador Lira Infante, en la sesión inaugural de las Conferencias de la Exposición de la Habitación Económica (Fig.24) en el salón de honor de la Universidad de Chile, decía en su discurso refiriéndose a la creación de la Caja de la Habitación:

“En la historia de la humanidad la edad de piedra marca la época de la civilización incipiente; en la de nuestra nacionalidad podrá hablarse mas tarde, cuando se trace la ruta de su progreso, de la edad del conventillo y del rancho, que equivale a insalubridad e incultura; a mortalidad vergonzosa; a alcoholismo y miseria; causas y efectos de un estado deplorable que han mantenido al pueblo en un estado de semi-civilización” (Conferencias y Estudios 1937, pg.6)

Ideas similares puede encontrarse dos años antes, en las ponencias del Primer Congreso Nacional de Arquitectura y Urbanismo celebrado en Santiago entre el 17 y 22 de diciembre de 1934 (Fig.25).

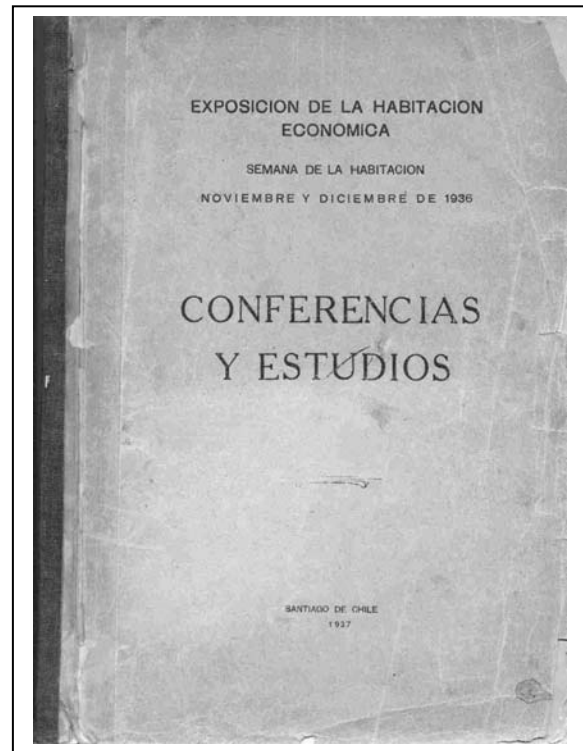


Figura 24. Portada. Conferencias. Exposición de la Habitación Económica. Santiago de Chile, 1937.

Figura 25. Documento mimeografiado.

- 2 -	- 3 -																																	
<p><u>PROGRAMA</u></p> <p><u>DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE ARQUITECTURA Y URBANISMO</u></p> <p>Celebrado en Santiago de Chile del 17 al 22 de Diciembre, 1934.</p> <p style="text-align: center;"><u>Comité Ejecutivo</u></p> <table border="0"> <tr> <td>Presidente</td> <td>Arquitecto</td> <td>Sr. Rodolfo Oyarzún</td> </tr> <tr> <td>Vice-Presidente</td> <td>"</td> <td>Sr. Bernardo Morales</td> </tr> <tr> <td>Vice-Presidente</td> <td>"</td> <td>Sr. Tomás Reyes</td> </tr> <tr> <td>Secretario General</td> <td>"</td> <td>Srta. Inés Floto</td> </tr> <tr> <td>Vocales</td> <td>"</td> <td>Sr. Alberto Risopatrón</td> </tr> <tr> <td></td> <td>"</td> <td>Sr. Ricardo Müller</td> </tr> <tr> <td></td> <td>"</td> <td>Sr. Sergio Larraín</td> </tr> <tr> <td></td> <td>"</td> <td>Sr. Ernesto Ried</td> </tr> <tr> <td></td> <td>"</td> <td>Sr. Mario Valdivieso</td> </tr> <tr> <td></td> <td>"</td> <td>Sr. Alfredo Johnson</td> </tr> <tr> <td></td> <td>"</td> <td>Sr. Luis Muñoz</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;"><u>Temas propuestos al Congreso</u></p> <p><u>I.- Enseñanza de la Arquitectura.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- ¿Debe obedecer la enseñanza de la Arquitectura a una tendencia determinada y cuál debe ser su finalidad? 2.- ¿Cómo debe enseñarse la Arquitectura en su parte práctica? 3.- Selección y limitación del alumnado <p><u>II.- Planificación Territorial y Urbanismo</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Significado de la Planificación Territorial. 2.- Significado del Urbanismo. 3.- Organización del Servicio de Planificación Territorial en Chile. 4.- Creación de la Dirección General de Urbanismo. 	Presidente	Arquitecto	Sr. Rodolfo Oyarzún	Vice-Presidente	"	Sr. Bernardo Morales	Vice-Presidente	"	Sr. Tomás Reyes	Secretario General	"	Srta. Inés Floto	Vocales	"	Sr. Alberto Risopatrón		"	Sr. Ricardo Müller		"	Sr. Sergio Larraín		"	Sr. Ernesto Ried		"	Sr. Mario Valdivieso		"	Sr. Alfredo Johnson		"	Sr. Luis Muñoz	<p><u>III.- Leyes y Reglamentos de Edificación</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Defectos del Régimen Legal existente. 2.- Proposiciones concretas para su modificación. 3.- Necesidad de promulgar la Ordenanza General de Construcciones en carácter definitivo. 4.- Creación de Ordenanzas Locales. 5.- Instancias de Apelaciones Administrativas contra interpretaciones a Ordenanzas Locales y Generales. <p><u>IV.- Vivienda.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Problema de la Vivienda. 2.- Estado actual de la Vivienda en Chile. 3.- Acción desarrollada hasta la fecha. 4.- Directrices para la acción futura. <p><u>V.- Temas libres.</u></p> <p style="text-align: center;"><u>Secciones anexas al Congreso.</u></p> <p>Se organizó simultáneamente con el Ier. Congreso Nacional de Arquitectura y Urbanismo, una exposición que se llevó a cabo en la Escuela de Bellas Artes. En ella expusieron, en las Secciones correspondientes, los profesionales, instituciones públicas y privadas y las Escuelas de Arquitectura de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica.</p>
Presidente	Arquitecto	Sr. Rodolfo Oyarzún																																
Vice-Presidente	"	Sr. Bernardo Morales																																
Vice-Presidente	"	Sr. Tomás Reyes																																
Secretario General	"	Srta. Inés Floto																																
Vocales	"	Sr. Alberto Risopatrón																																
	"	Sr. Ricardo Müller																																
	"	Sr. Sergio Larraín																																
	"	Sr. Ernesto Ried																																
	"	Sr. Mario Valdivieso																																
	"	Sr. Alfredo Johnson																																
	"	Sr. Luis Muñoz																																

En la síntesis elaborada por la comisión de vivienda se señala:

La Asociación de Arquitectos ha dado a conocer en publicaciones hechas en los diarios de nuestra capital el estado sanitario de la vivienda chilena. Ello constituye uno de los problemas mas graves de la vida nacional. Las viviendas superpobladas e insalubres son una de las principales causas del pésimo estado sanitario en que se encuentra el país. Bástenos saber que oscila la población de tuberculosos entre 350.000 y 450.000 personas. El tifus exantemático es endémico y el alcoholismo y las enfermedades sociales son ya males inveterados. Igualmente se puede decir que casi en su totalidad, consecuencia directa de ellas es la exagerada mortalidad infantil, muere un 25 % de los niños que nacen. Chile va por desgracia a la cabeza de los países

civilizados en este sentido. La habitación antihigiénica encierra un grave peligro para la salud física y moral de nuestra raza, ella no tiene sólo una repercusión material, sino que influye también psíquicamente en sus habitantes. Es imprescindible se estudie y se elabore en nuestro país, cuanto antes, el Plan Mínimo de la Vivienda Nacional; ello traerá consigo en parte, el bienestar mínimo a que todo ciudadano es acreedor. (Colegio de Arquitectos, 1934, pag. 31)

Además de la alarma por las malas condiciones higiénicas en que transcurre la vida popular puede señalarse también ciertos elementos de preocupación por la integridad de nuestra "etnicidad" los que, al parecer, forman parte de los sentimientos de solidaridad y responsabilidad social con respecto a la penuria de vivienda (Fig.26).

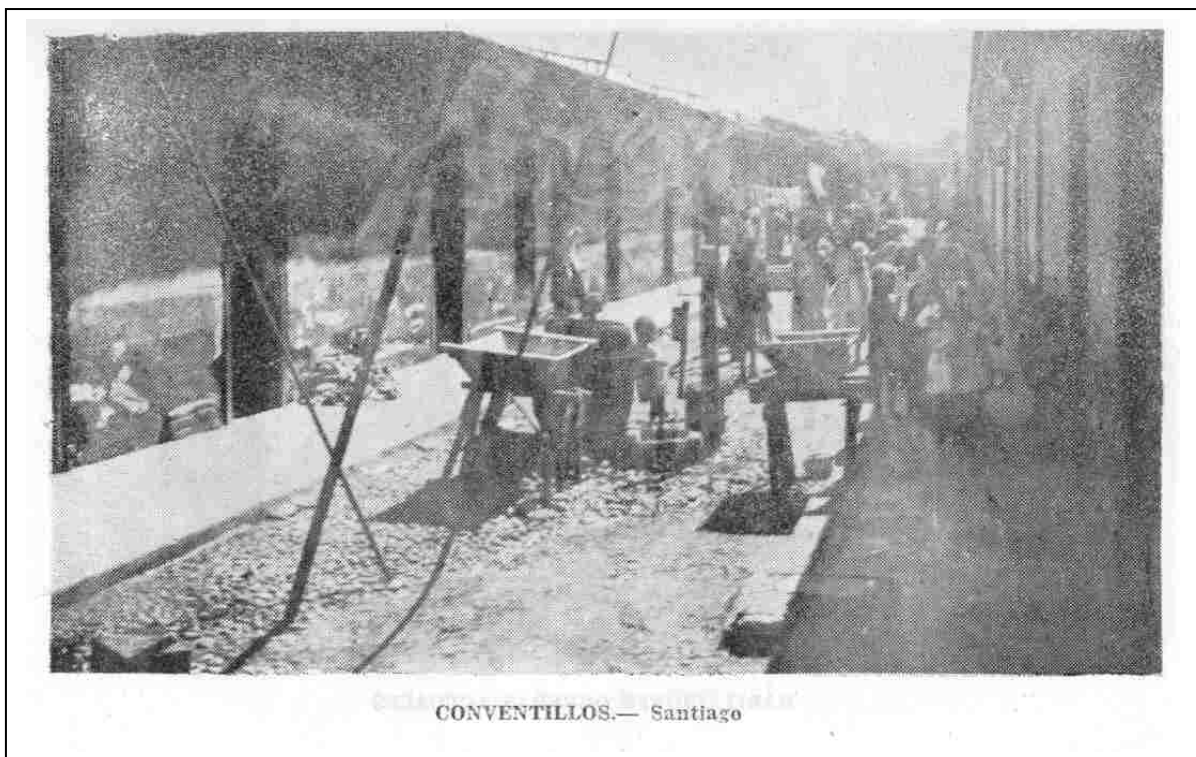


Figura 26. Conventillo y Vivienda Obrera. Fte: Conferencias, Exposición de la Habitación Económica. Santiago de Chile, 1937.

En la ponencia presentada por el arquitecto Rodolfo Oyarzún al mismo congreso referido anteriormente, se propone, con gran fe en lo que hoy llamaríamos “interdisciplinaria e intersectorialidad”, lo siguiente:

“Creación de un Ministerio Consejo Superior de Salvación de la Raza, que coordine la labor de los médicos, arquitectos, asistencia social, estadistas, financistas, pedagogos, de acuerdo con la política de planificación territorial,.... destinado a elaborar cuanto antes un plan racional de largo alcance con el objeto de sacar al pueblo de Chile del estado indigno en que se encuentra” (Colegio de Arquitectos, 1934. Pg.56)

Esta idea pueden parecer raras pero posiblemente son expresivas de su raigambre en el pensamiento social nacionalista latinoamericano de comienzos de siglo, para quienes las bases de la identidad y autenticidad del cambio social, radica en las “fuentes internas”, entre las cuales son esenciales la “raza” y la “herencia” (Marsal, 67, 157).

La Caja de la Habitación representa la primera institución gubernamental orgánicamente constituida para centralizar la acción pública en materia habitacional, con la garantía del Estado. Con su creación la legislación busca coordinar la acción del Estado, el que participa con sus aportes a la formación de capital de la Caja y la propia labor directa de esta en materia de producción y provisión habitacional; la acción de las municipalidades, las que impulsarán directamente la construcción habitacional para los trabajadores y; la iniciativa privada, la que hará inversiones habitacionales que percibirán intereses

asegurados mediante la garantía del Estado (Fig.27).

La legislación presenta un marcado sesgo social. Incluye obligaciones para los altos estratos de empresarios agrícolas e industriales en materia de provisión de viviendas higiénicas para sus trabajadores y pone un límite a los posibles beneficiarios de la acción de la Caja de modo de focalizar la atención en los sectores de menores ingresos.

En el marco de las distintas líneas de acción de la acción de la Caja, la ley estableció dos programas habitacionales específicos que debían tener una presencia asegurada: *los huertos obreros* y *la industria doméstica*. El que se asigne a estos programas un estatus jurídico indica su importancia como expresiones de una suerte de autoritarismo ilustrado que establece las características de la deseabilidad social respecto de la vida obrera. Reseñaremos sucintamente a continuación las principales características institucionales de la Caja de la Habitación y luego concepciones sociales que animan el programa de huertos obreros e industrias caseras.

a) La Caja de la Habitación

En el marco de la institucionalidad vigente hacia 1936, el grueso del apoyo del Estado a los trabajadores para facilitar el acceso a la habitación se traducía, en la mayor parte de los casos, en la provisión de predios sin casa edificada. Con la creación de la Caja de la Habitación se buscaba básicamente revertir esta situación. Para ello, el marco de atribuciones de la Caja le permitía realizar las siguientes acciones que se sintetizan a continuación conforme a lo expresado por la

Junta Central de la Habitación Popular durante la Exposición de la Habitación

Económica (1936).



Figura 27. Conjunto Habitacional. Fte: Caja de Habitación Chile, Viviendas Económicas, Santiago de Chile, 1942.

1. *Construcción directa de viviendas*

Se trataba de construir viviendas obreras que se entregaban al interesado en arrendamiento por dos años. El buen cumplimiento del compromiso de arrendamiento abría el paso a la posibilidad de transferencia abonándose el alquiler pagado como parte del precio. El pago anticipado de parte del capital se estimulaba con nuevos abonos.

2. *Sistema de préstamos habitacionales*

Se consideraban préstamos:

- a los propietarios de terrenos que edificaran su propia casa,
- a las sociedades sin fines de lucro fundadas para construir casas higiénicas para arriendo o venta a sus socios,
- a instituciones con personalidad jurídica de empleados y obreros con el mismo fin, a los propietarios de viviendas consideradas insalubres para fines de reparación o construcción,
- a las Municipalidades para fines de construcción habitacionales

colectivas higiénicas en terrenos a proveer por el municipio, en especial aquellas destinadas a los propios empleados y obreros municipales,

- a los industriales que pidieren préstamos para proveer vivienda a sus obreros, en especial, para quienes la provean gratuitamente y para el caso de industrias situadas fuera del límite urbano y más de 2 km. de las ciudades,
- a los propietarios de predios agrícolas para efectos de proveer de habitación higiénica a sus inquilinos, lo que era obligatorio para los dueños de fundo de avalúo superior a \$ 20.000.

3. *Declaratoria de insalubridad y urbanización de barrios obreros*

La Caja conserva atribuciones para exigir la demolición o reparación de poblaciones, viviendas individuales o colectivas e incluso poblaciones que sean consideradas antihigiénicas. Así mismo puede adquirir o expropiar los predios necesarios para formar nuevos conjuntos habitacionales y urbanizar poblaciones ya formadas que carezcan de ellas.

4. *Jefes de familias numerosas*

En casos calificados, correspondientes a jefes de hogar de familias numerosas se previó que la Caja pudiese otorgara subsidios de hasta un 20% del valor del dividendo.

5. *Fomento del huerto familiar y la industria doméstica*

Se le encomendó a la Caja de un modo taxativo la facultad de otorgar préstamos para fomentar la formación de los “huertos obreros” y las industrias domésticas a los pequeños propietarios jefes de familia.

b) Los Huertos Obreros e Industrias Caseras

La noción de “huerto obrero” (Fig.28) aparece señalada por primera vez en el marco jurídico nacional, sin mayor especificación del concepto, en el art. 14 del DFL N°33 de 1931.

Se autorizaba, a través de esta legislación, otorgar préstamos para adquirir “*huertos obreros y vivienda con explotación de industrias caseras*”. Al constituirse la Caja de la Habitación en 1936 (DL 5950), esta normativa se mantuvo. Conforme al texto de la ley se aplica entonces la designación de “huerto obrero” a “*la vivienda popular que tenga un terreno anexo adecuado a la explotación de una pequeña industria o cultivo y cuyo rendimiento económico sea suficiente para cubrir los intereses del préstamo y para el sustento de la familia*” De acuerdo a estudios realizados por la Sección Técnica Agrícola del Departamento de la Habitación se estableció por entonces que la superficie adecuada debía ser de 5000 m². (Robinovitch, 36)

En el reglamento general (D.S. N°187 de 1944) correspondiente a la Ley 7600 (1943), mediante la cual se reorganiza la Caja de la Habitación se introducen mas precisiones al respecto. Se distingue, por una parte, entre “huertos” y “jardines”. Los primeros tienen un carácter profesional agrícola y comprenden la vivienda y terrenos anexos adecuados para una explotación o industria agrícola. Los segundos se sitúan en el radio urbano o sus inmediaciones y comprenden terrenos no superiores a 5000 m². Ambos debían organizarse en agrupaciones no inferiores a 20 predios y considerar superficie para calles, espacios públicos y equipamiento local. En el caso de los “huertos” esta

superficie se establecía en un 20%. De otra parte, se definía que estas soluciones habitacionales estaban destinadas a familias

legalmente constituidas, distinguiendo entre los apelativos “familiar” y “obrero”:



Figura 28. Loteo de Huertos Obreros. Fte: Conferencias. Exposición de la Habitación Económica. Santiago de Chile, 1937.

Huerto obrero: destinado a ser ocupados por familias en que el jefe de ella, o alguno de sus miembros, trabaja en actividades ajenas a la explotación del huerto y que sus emolumentos los emplee en el sustento común de la familia.

Huerto familiar: destinados a ser ocupados por familias que en su totalidad se dediquen a la explotación del huerto y vivan de sus productos

Jardín obrero: destinado a ser ocupados por familias obreras en que sólo la esposa puede dedicarse a la explotación de la industria casera anexa.

Jardín familiar: destinado a familias en que además de la esposa pueden dedicarse a la atención de la industria casera anexa los hijos mayores de 14 años.

El trasfondo de estas definiciones normativas es una suerte de hermenéutica de la responsabilidad social en el dominio público con respecto a los trabajadores, tanto en lo concerniente a su bienestar y estabilidad como a su disponibilidad como fuerza de trabajo socializada. Se trata de constituir un cause de redención de la pobreza fortaleciendo la posibilidad del trabajo mediante el afincamiento de la familia a parcelas agrícolas. Hay en ello, cierta conciencia de que la familia obrera se encuentra desposeída de medios de producción y una suerte de creencia en virtudes moralizadoras inherentes al arraigo del sujeto con la “madre” tierra. Tales

parecen ser las bases doctrinarias que animan estas iniciativas de propagación de la pequeña propiedad.

En gran medida, esta hermenéutica se inspiraba en las doctrinas filantrópicas europeas de fines del siglo XIX, una de cuyas manifestaciones fue la internacionalización del ideario mutualista constituido inicialmente en Bélgica e institucionalizado como una “Liga Nacional del Rincón de tierra y del Hogar”. Entre los precedentes se menciona la experiencia del abate francés Gruel y del industrial belga José Goemaere iniciadores de los Jardines Obreros de Bruselas (Salas, 36), la labor de la Asociación “Rincón de Tierra y Jardín Obrero” fundada por el abate Lemier en Luxemburgo (Rabinovitch; 36), o la experiencia realizada hacia 1890 en Francia por Felicia Hervieu en su fábrica de paños de Sedán destinada a impulsar la “Reconstitución de la Familia”. En términos genéricos, lo que estos benefactores hicieron fue sustituir “*el pan de la limosna por el pan del trabajo*” proveyendo pequeñas parcelas de suelo agrícola a trabajadores, las que cultivadas con el esfuerzo conjunto de todos los miembros de la familia, dieron soporte alimentario e ingresos adicionales a los hogares, además de restablecer las bases morales de la reproducción social de sus vidas (Rabinovitch, 36).

Señala Salas (36) que el auge del movimiento de los huertos obreros llevó a la constitución, en Octubre de 1926, de la Oficina Internacional de Jardines Obreros, con sede en Luxemburgo, bajo la presidencia del abate Lemier. Una década mas tarde la Oficina podía exhibir una nómina de 2 millones 600 mil Jardines Obreros como aporte constitutivo de 14 naciones afiliadas.

Las cuentas alegres de los adeptos nacionales a este ideario, consideraban que la rentabilidad de los cultivos de los huertos permitiría no sólo complementar los menguados jornales de los trabajadores, sino también financiar, incluso, el coste de viviendas cómodas e higiénicas para las familias obreras, además de constituir un sólido soporte frente a la cesantía. Señalaba al respecto el Jefe de la Sección Técnica Agrícola del Departamento de la Habitación:

“De estos estudios se desprende que el huerto obrero es sin duda alguna, la habitación más económica que puede idearse, ya que el obrero sin invertir un centavo de su salario o sus posibles economías, sirve y paga la deuda de la habitación que adquiere con el sólo producto de su huerto. Este le permite no sólo servir la deuda, sino que también atender el sustento total de la familia durante todo el año, quedándole aún un pequeño excedente, para atender en parte otras necesidades, tales como vestuario, etc.....”

Además, el Huerto Obrero permite que en los períodos de crisis, cesantía o paro forzoso, el obrero y su familia pueda alimentarse, mediante su propio esfuerzo, sin recurrir a la ayuda estatal o a la caridad pública.....”

El Huerto Obrero tiene pues la apreciable cualidad de proporcionar trabajo al obrero en sus horas desocupadas y a su familia durante todo el día, sin necesidad de que ella se aleje del hogar. Contribuye, pues, a restablecer, a conservar y a unir a la familia, en un mismo sentimiento de solidaridad y una misma aspiración: biológica, económica y social”.

Para efectos del desarrollo de las Industrias Caseras, consideradas inicialmente como un aspecto complementario al de la producción hortense y pecuaria, la Caja de la Habitación consultaba una línea de préstamos adicionales destinadas a la adquisición de herramientas, maquinarias, materias primas y capital en giro. Posteriormente, la idea evoluciona hacia otra fórmula que apunta en una dirección similar a la esbozada precedentemente con los huertos y jardines obreros, para efectos de fortalecer el hogar obrero. Se trata en este caso de la provisión de espacio doméstico concomitante con acciones de capacitación laboral. Estas debían desarrollarse a través de programas educacionales de orientación vocacional que permitieran desarrollar oficios remunerativos de fácil aprendizaje para ejercerlos en el hogar, de modo de constituir bases complementarias del ingreso familiar. Señalaban al respecto, en noviembre de 1936, autoridades de la educación Técnica y Vocacional del Ministerio de Educación:

La casa del obrero y del empleado deben ser una colmena de acción disciplinada en el trabajo económico. El instinto social sano y vigoroso de muchos países Europeos, han formado una técnica especial de la industria casera y así podemos ver como en países como Suiza, Holanda, Alemania, Noruega, etc. existen industrias de importancia universal que son realizadas dentro del Hogar (Narbona, 36)

El carácter moralizador y salvacionista de estas ideas se expresa con claridad meridional en otro párrafo del discurso de la misma autoridad señalada anteriormente:

“La conversión de la masa proletaria en propietaria con sus beneficios tangibles y rápidos, contribuirá a desvanecer esta

situación paradójal de que haya miseria, que haya hambre, donde abundan la tierra, se tiene clima de rica variedad y la población es reducida para el área que ocupa. Oyese a menudo que se atraviesa por un triste período de la historia nacional, en que la crisis moral se suma a la crisis económica y agudiza sus trágicas desventuras. Pues bien, si tiene fundamento esa amarga queja, mayor motivo para incorporar a la ofensiva contra ambas, los estímulos generadores de la pequeña propiedad cultivable puesta en manos de las clases trabajadoras. Podría Chile hacer suya y valorizar en la práctica la conclusión presentada por M. Dautry en los Estados Generales de la Familia Francesa en Mayo de 1923: “la familia tiene el derecho de habitar una casa decente y cultivar una parcela del suelo nacional” (Narbona, 36)

El arquitecto Carlos Carvajal Miranda, miembro de la Junta Central de la Habitación Popular, iba más allá en sus planteamientos sobre los huertos obreros. Pensaba que deberían considerarse como el aspecto central de una política de lo que hoy llamaríamos ordenamiento territorial. Pensaba que debían fundarse los huertos obreros a lo largo de los caminos interurbanos, constituyendo corredores configurados conforme a la doctrina de “La ciudad Lineal” de Soria y Matta.

Para la formación de las agrupaciones de lo que genéricamente se denominaba los “huertos obreros”, la Caja de la Habitación disponía de un Departamento técnico-agrícola, la que definía según los suelos y climas y según la calidad de huerteros, los tamaños de los predios y los tipos de cultivos.

3.3. Vivienda social en las postrimerías del desarrollismo nacional-industrialista

En el acontecer histórico de nuestra sociedad, los partidos políticos, en cuanto institución canalizadora del sentir político de la nación, no siempre han tenido un desempeño a la altura de su misión profesada, y la gran masa ciudadana, desencantada de la actividad partidaria suele, en ocasiones, abrirse cauce por rumbos propios, distintos de los previstos por los estrategas de la clase política. Esta situación se manifiesta en Chile a comienzos de la década de los 50 en un proceso que culmina con la contienda electoral presidencial del año 1951.

La economía política impulsada precedentemente durante 14 años por los gobiernos radicales se manifiesta agotada. La percepción de la opinión pública lo interpreta como consecuencia del extravío político partidario y la inoperancia política administrativa. Si se restablece el orden y se abren cursos de acción adecuados puede restablecerse el curso del desarrollo. Tal esperanza es la que esta representada por el triunfo electoral del General Carlos Ibañez del Campo. Mediante una candidatura virtualmente gestada al margen de los partidos políticos tradicionales, alcanza Ibañez una amplia mayoría absoluta y consigue luego, del parlamento, al comienzo de su mandato, facultades extraordinarias (Ley 11.151 del 5 de febrero de 1953) para proceder a desarrollar las modificaciones estructurales que a juicio del ejecutivo fuesen necesarias para mejorar el accionar del aparato político - administrativo del Estado.

a) La gestación de la CORVI.

Es en el contexto de esta dinámica de cambio político - administrativo, bajo condiciones de excepción, que se dicta el Decreto con Fuerza de Ley N°285 de fecha 25 de Julio de 1953 mediante el cual se crea la Corporación de la Vivienda. Junto a la firma del Presidente Ibañez del Campo suscriben también Orlando Latorre, Felipe Herrera, Enrique Monti y Eugenio Suarez. Los primeros pasos de la gestación de la CORVI parecen provenir de la actividad partidaria del Agrario Laborismo.

La legislación promulgada representa una drástica modificación del estatuto del sector que responde a un propósito de vasto alcance en materia de racionalización planificadora modernizante no sólo de la acción del Estado sino del conjunto de actividades económicas del país ligado a la construcción habitacional. Se advierte, por una parte, un claro propósito concentrador, alienador y unificador de la acción pública en materias habitacionales, como así mismo, una decidida orientación destinada a lograr la incorporación más amplia y orgánica del sector privado de la construcción en el proceso de producción habitacional del Estado, incluyendo también la participación de las instituciones del saber y la regulación tecnológica del país. Por otra, se definen los términos de referencia del problema habitacional explicitando al respecto una visión técnica voluntarista que lo reconoce básicamente como una tarea de producción sectorial.

Se trata, en suma, de un esfuerzo destinado a consolidar, en la esfera gubernamental, un sector formal de acción administrativa del

Estado en materias habitacionales, en conformidad a una mentalidad que pone su fe en el poder estatal ejercido centralizadora y concentradamente mediante el desarrollo de una racionalidad técnica firme y sostenida.

La lectura que las autoridades políticas y técnicas hicieron de la situación habitacional del país está claramente expresada en los considerandos de la legislación que creó la CORVI. El problema de la vivienda, reconocido como uno de los más graves problema del país se entiende básicamente como uno de "carencia". No hay suficientes viviendas. Se requiere por tanto organizar su producción apoyando a la industria nacional de la construcción y concitando la participación de la iniciativa y el capital privado.

Considerando:

- a) Que uno de los más graves problemas que enfrenta el país es el de la carencia de viviendas, hecho de tal magnitud que exige una resolución integral para resolverlo;*
- b) Que para ello, el Estado debe apoyar en forma eficaz a la industria nacional de la construcción;*
- c) Que para solucionar el problema de la vivienda debe sumarse a la acción estatal la iniciativa y el capital particular;*
- d) Que es indispensable colocar la vivienda especialmente al alcance de las clases modestas del país, creando sistemas de adjudicaciones a plazos y financiamientos convenientes o arrendamientos adecuados;*
- e) Que para encarar este problema nacional es de primordial importancia la creación de un sólo organismo estatal que construya y fomente la construcción de viviendas económicas de acuerdo a las necesidades del país y de sus regiones;*
- f) Que este organismo, en el orden técnico debe contar con todos los medios necesarios para el fomento, investigación y control de todos los recursos y ramos que se*

relacionan con la construcción de viviendas económicas y

g) Que los social, en lo económico y en lo espiritual, es necesario construir barrios y poblaciones con todos los servicios que exige la convivencia humana (CORVI, 1957, pag. 13)

Frente a esta definición del problema habitacional, cuya resolución exige integración interinstitucional y racionalidad técnica centralizada, la actuación de la CORVI, debía desenvolverse al interior de un ambiente de planificación, especificado formalmente como un Plan de la Vivienda (Art. N° 5, a), cuya definición técnica fue encomendada a la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas DIPLA. La dirección ejecutiva, en lo político fue confiada a un Consejo presidido por el Ministro de Obras Públicas y un Vicepresidente Ejecutivo. El Consejo fue concebido como una entidad de representación interinstitucional. Estaba integrado por el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Inversiones, un representante empleado y un representante obrero designados por el Presidente de la República, los Directores de Obras Sanitarias y Pavimentación del MOP, representantes de los institutos profesionales: Colegios de arquitectos ingenieros y constructores, cuatro parlamentarios, dos miembros del directorio de la Fundación de Viviendas de Emergencia, etc. (Art. N° 27). En lo administrativo y técnico, la CORVI estaba dirigida por una Gerencia General y un Jefe de Departamento Técnico, quienes formaban parte del Consejo, sin derecho a voto.

Un comentario que conviene intercalar aquí, es la especial forma de concebir la estructura organizacional de la CORVI, particularmente en lo concerniente a la

definición de las instancias de toma de decisiones. Pareciera existir por una parte, el propósito de no excluir virtualmente a ningún actor institucional que esté relacionado disciplinaria o técnicamente con la producción habitacional. Por otra parte pareciera existir la creencia de que si reúne a todos estos actores institucionales, con derecho a voz y voto, se asegura, en virtud del mandato de la ley, un proceso de toma de decisiones transaccionalmente convergente, capaz de articular la diversidad y heterogeneidad de intereses, puntos de vista y operatorias, de los distintos partícipes de la función directiva. En un análisis de los primeros años del funcionamiento de la CORVI, Bravo (1959) muestra un esquema organizativo del Plan Habitacional y hace ver la debilidad del concepto organizacional y las frustrantes consecuencias que ello tuvo para el desarrollo de ese Plan de la Vivienda.

En lo concerniente a los elementos operacionales del funcionamiento de la CORVI, la legislación es más bien conservadora. La CORVI se define como el resultado de la fusión de dos entidades pre-existentes: la Caja de la Habitación (1) y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio (2). Son las funciones, recursos y patrimonio de estas instituciones las que, en gran medida, se amalgaman en la nueva corporación. Se la define como la entidad encargada del estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas, así como de la ejecución, de la urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de la Vivienda y de los Planos Reguladores elaborados por el MOP (Art. N° 2 y 3). Por otra parte la creación de la CORVI “obliga” a la reciente Corporación de Nacional de Inversiones de Previsión (Ley 200 de 1953), a las

instituciones de previsión, a cualquier otro organismo fiscal, semi - fiscal, empresas autónomas del Estado, y en general, a todas las personas jurídicas creadas por ley en que el Estado tenga aportes de capital o representación, a contratar “preferentemente” con la CORVI la construcción de viviendas económicas.

Esta “preferencia” expresa a nuestro juicio un principio centralizador que si bien no cambia la situación básica precedente de iniciativas multifocales definidas desde las instituciones de previsión, abre un curso paralelo alternativo a la producción habitacional. La iniciativa de la producción habitacional se encontraba en manos de las distintas organizaciones previsionales creadas en el contexto nacional las que desarrollaban sus actividades programáticas independientemente unas de otras. Frente a ello la CORVI representa para estas instituciones no sólo un recurso técnico adicional al que pueden recurrir, sino también un marco de posibilidades racionalizadoras del proceso productivo. Para el cumplimiento de sus funciones la legislación consignaba un amplio repertorio de competencias que posibilitaban la actuación de CORVI en el desarrollo de las siguientes operaciones (Art. N°6):

1. *Construir viviendas económicas y locales comerciales destinados a la venta o arrendamiento;*
2. *Construir viviendas y locales comerciales por cuenta de terceros;*
3. *Urbanizar y lotear terrenos para ser vendidos individualmente;*
4. *Construir edificios escolares y edificios para servicios públicos y sociales que se le encarguen, en los casos previstos en el presente DFL;*

5. *Construir viviendas de uso provisional, destinados exclusivamente al arrendamiento;*
6. *Fomentar y coordinar con los Institutos universitarios y otras instituciones dedicadas a este fin, la investigación científica de materiales y nuevas modalidades de construcción relacionadas con los objetivos del presente DFL;*
7. *Adquirir maquinarias y elementos para la mecanización de la industria de la construcción. Estas maquinarias podrán ser vendidas o arrendadas, en casos calificados, a los contratistas de obras de la Corporación o de edificación de viviendas económicas*
8. *Conceder préstamos para la edificación, reparación, ampliación y saneamiento de viviendas individuales y de grupos o conjuntos que se construyan conforme a la Ley 6.071 de 16 de agosto de 1937 (CORVI, 1957, pg.15 y 16)*

En cuanto a recursos, CORVI operaría con fondos no inferiores a los que percibían las entidades fusionadas, consultados anualmente en la Ley de presupuesto. A ello se añadiría un porcentaje del ahorro público, el impuesto del 5% a las utilidades de las empresas mineras e industriales, los fondos aportados por las instituciones previsionales y públicas que encomienden la construcción de viviendas económicas a CORVI y otras fuentes complementarias de recursos.

b. Las primeras orientaciones sociales de la CORVI

La CORVI surge un año después de uno de los momentos notables en la evolución de las responsabilidades sociales del Estado. En Junio de 1952, en los últimos momentos del gobierno del Presidente González Videla

se dictó en Chile la legislación que reorganizó la Caja de Seguro Obrero originándose así el Servicio de Seguro Social y se creó el Servicio Nacional de Salud. Hay en ello la expresión de una suerte de mayoría de edad en la modernización de las condiciones de desarrollo de la fuerza de trabajo. La enfermedad del trabajador dejó de ser causal de suspensión del salario y de las imposiciones. La previsión y atención de salud se hacía extensiva a la familia del trabajador. Los nuevos beneficios incluían además: subsidio de maternidad y de enfermedad, mejora de las pensiones de invalidez y vejez, pensión de sobrevivencia. Se establecían así los primeros elementos modernizadores de la proletarización formal de la clase obrera en Chile. La CORVI venía a complementar este esquema básico. Se trataba ahora de empezar a superar las insuficiencias habitacionales de los trabajadores.

La CORVI debe enfocar entonces su acción hacia un repertorio más amplio de sujetos poblacionales. No se trata sólo de proveer cobertura a los sujetos del Estado social cobijados en las estructuras de las Cajas de Previsión existentes sino también de atender a las organizaciones de la clase trabajadora, tanto en sus expresiones cooperativistas de significativo desarrollo en la década de los 50 como en su expresión socio-previsional cobijada en el Servicio de Seguro Social.

El contexto de necesidades gubernamentales en que la CORVI ha de actuar es complejo. Se trata desde luego de un momento populista que debe enfrentar el escándalo social de la época, representado por la eclosión de innumerables “poblaciones callampas” en el espacio urbano de la Capital y las principales ciudades del país. Es el momento de los grandes movimientos

migratorios rural urbanos, con su correlato de movilizaciones populares reivindicativas orientadas a la consecución de mejores condiciones habitacionales, expresados bajo

la forma de asentamientos irregulares emergentes en el escenario social urbano de la década (Fig.29).

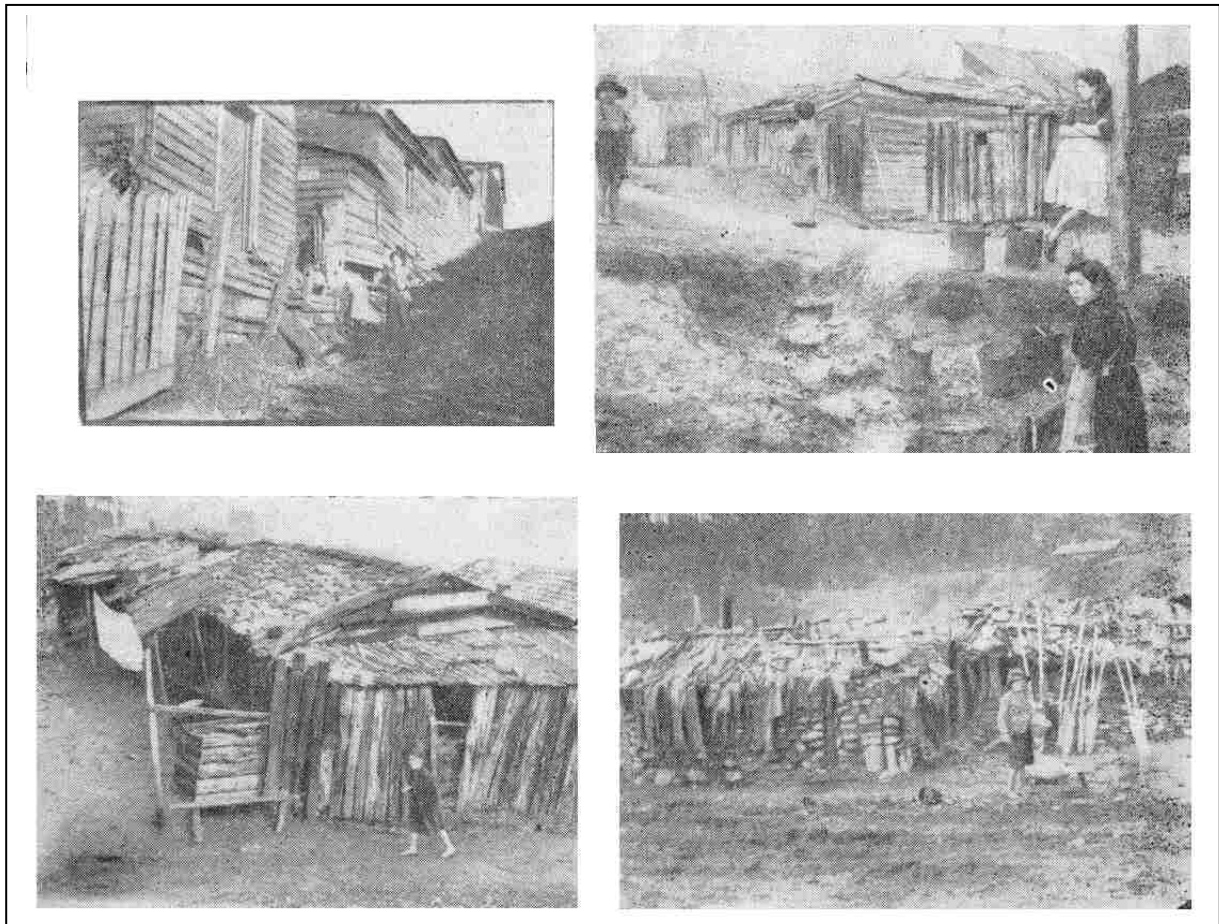


Figura 29. Poblaciones Callampas. Concepción. Fte: Revista "El Estanquero" N° 89, Santiago de Chile, 2 de Octubre de 1948.

Frente a éste cuadro la CORVI actúa en primera instancia dirigiéndose directamente al sujeto poblacional y sus organizaciones. Surge la autoconstrucción asistida como una de sus primeras líneas de trabajo. En el marco de un convenio suscrito entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos, se desarrolló, a partir de junio de 1954, un programa cooperativo de vivienda que se denominó Programa Chileno

Norteamericano de Viviendas en el que participó la CORVI, el Instituto de Asuntos Interamericanos I.I.A.A. y el Centro científico de la Vivienda. El Programa que operaba mediante un Fondo Común de Vivienda dio como resultado la autoconstrucción, iniciada en 1955 de 651 viviendas en la población Germán Riesco en Santiago. En base a esta experiencia se creó mas tarde, por resolución 805 de fecha 11

de Abril de 1957 la Oficina de Autoconstrucción de la Corporación de la Vivienda. Otras obras importantes realizadas en materia de autoconstrucción fueron La Palma, la Clara Estrella y lo Valledor Sur en Santiago, en las que la acción pública se articula con las organizaciones cooperativas de los pobladores. En consecuencia, se crea el año 1954, en la CORVI el Departamento de Cooperativas de Vivienda destinado a fomentar la construcción de viviendas económicas a través de la organización de cooperativas.

3.4. Estabilización, Reactivación económica y producción habitacional

Como es sabido, el gobierno de Ibañez no logró restablecer el proyecto nacional desarrollista y la economía política del industrialismo hubo de ceder su lugar a la economía política de la estabilización requerida por el orden económico del capitalismo transnacional. A siete años de la vida institucional de la Corporación de la Vivienda, y en el contexto de la nueva orientación política representada por el gobierno del presidente Jorge Alessandri Rodríguez, se produce importantes cambios en el escenario institucional del sector los que tienen su correlato en transformaciones de la estructura y funcionamiento de la Corporación. La tarea gubernamental es la de compatibilizar las políticas estabilizadoras con acciones de restablecimiento de la dinámica de expansión de la economía. La puesta en acción del sector construcción constituye uno de los elementos centrales en el marco de este propósito

a) El DFL N°2 y la transformación de la CORVI

El gran hito normativo de los cambios político - administrativos del sector es el DFL. N°2 del 31 de Julio de 1959, denominado Plan Habitacional, al que deben añadirse, entre otras innovaciones normativas, la ley 205 del 5 de abril de 1960 que crea el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Fig.30).

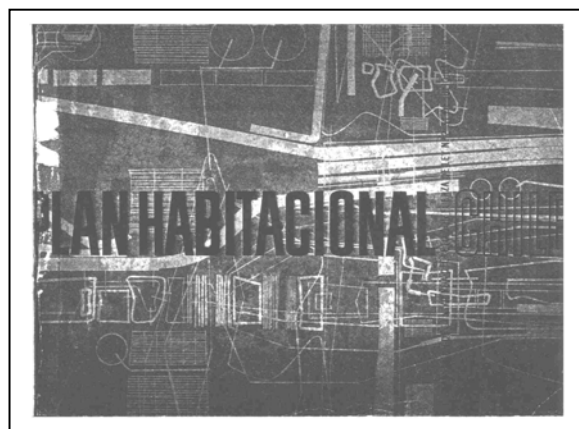


Figura 30. Portada. CORVI. "Plan Habitacional Chile", Santiago de Chile, 1963.

El DFL. N°2 responde también a un concepto centralizador que enfatiza la especialización funcional de la actividad pública en materia de vivienda. Completa el proceso de unificación del accionar del Estado en el sector, traspasando a CORVI funciones aún radicadas en otras instituciones. Se suprime la Corporación de Inversiones de Previsión constituyendo a la CORVI como su sucesora legal. Paralelamente se suprimen los Departamentos Técnicos o de Arquitectura de las instituciones de previsión y se traspasan y fusionan en la CORVI las funciones que están tenían, en materia de diseño y ejecución de obras habitacionales. Cabe señalar que esta decisión representó el cierre de ciertas tradiciones de trabajo en materia de proyectación arquitectónica de la

vivienda social, cuya edificación es relevante considerar como hitos del desarrollo de la arquitectura habitacional en el país.

Una consideración que nos parece sin embargo más relevante, es que esta centralización representa una mengua en la vigencia de un esquema de “Estado Social” existente en el país. El sesgo gremialista de la institucionalidad previsional queda debilitado. En materia habitacional, las instituciones de previsión ya no podrán actuar por sí mismas sino a través de CORVI. Como se señaló anteriormente, a diferencia de los países europeos en que el Estado de Bienestar representa la provisión de grandes sistemas de cobertura abiertas a cualquier ciudadano, en el caso de América Latina y chileno, los beneficios se otorgan a través de instituciones previsionales bajo cuyo alero se cobijan los ciudadanos adscritos a los frentes laborales mas institucionalizados.

Por otra parte, el DFL N°2 busca crear incentivos económicos tanto para la oferta como para demanda de vivienda, a fin de estimular la participación de la empresa privada en la producción habitacional. Para este efecto se contemplan franquicias y exenciones tributarias que benefician tanto a los inversionistas y otros partícipes del proceso productivo como a los adquirentes de las viviendas acogidas a esta legislación. Un instrumento importante del nuevo modelo es la modificación del reglamento de viviendas económicas.

b) Del plan decenal al plan habitacional.

El marco global de inversiones proyectadas del Plan habitacional de la administración Alessandri fue establecido por el Plan decenal de la CORFO 1961-1970. Este plan, fue básicamente concebido para reactivar la

economía nacional en un marco de políticas estabilizadoras. Para su ejecución se creó el Comité de Programación Económica y Reconstrucción (COPERE), encargado de su supervisión. El Plan decenal confiere al sector construcción un rol estratégico en el proceso reactivador y le asigna por tanto la mayor proporción de la inversión, la que alcanza a la cuarta parte del total de la asignación sectorial de recursos, con una expansión prevista del 6.9% para el período. En este marco, la inversión en vivienda (tanto pública como privada) tiene sin embargo una asignación restringida, la que alcanza sólo al 18% de la inversión en capital social fijo con una expansión estimada del 5,36% en el decenio (CORFO, 1961). La magnitud de esta restricción puede ser apreciada si se considera las cifras prevalecientes en los años anteriores. En el período 1940 - 1954 osciló entre un máximo de 46.1 % en 1944 y un mínimo de 27 % en 1949 (CORVI, 1963)

Para efectos de la definición de metas del Plan Habitacional se tomó como referencia la hipótesis IV recomendada por el Plan Decenal. Según éste la necesidad de producción habitacional en el decenio para atender la formación de nuevos hogares y la reposición corriente del stock, alcanzaba a una meta de 538.700 viviendas, incluyendo en esta cifra la reconstrucción de las viviendas destruidas por el sismo de 1960 y que se estimaba en 58.700 viviendas. De la meta total, el 82.5 % correspondería al sector urbano y el 17.5 % al sector rural. La definición que dan los analistas de CORFO respecto de la distribución de esta meta en términos de estratificación social es reveladora de sus concepciones sobre la conformación estamental de la sociedad chilena (Corfo, 1961):

Tipo de vivienda	Area Urbana		Area rural		País	
	Total período	%	Total período	%	Total período	%
Obrero-proletaria	321.090	72.2	85.630	90.9	406.720	75.5
Grupo medio	86.070	19.4	1.980	2.1	88.050	16.3
Patronal-empresaria	37.340	8.4	6.590	7.0	43.930	8.2
Totales	444.500	82.5	94.200	17.5	538.700	100

Frente a estas metas de producción se considera que el 70% corresponde a la labor que debe impulsar el sector público y que el 30% restante al resultado propio de las iniciativas del sector privado.

Para efectos de estimar la magnitud de la inversión, CORFO estableció estándares de superficie que dan cierta idea de los conceptos prevalecientes entonces sobre la dignidad habitacional de los grupos objetivo. Considerando un hogar promedio de 5.5 habitantes por vivienda, se estimó para la vivienda obrera una superficie de 40 m², en sitios de 150 m² (7.3 m². construidos por persona), para la vivienda media 82,5 m² en predios de 250 m² (15 m². construidos por persona) y para la vivienda alta 137.5 m² (25 m². por persona).

Con estos estándares se examinó los costos de la producción habitacional. El costo medio de la vivienda obrera se estimó a precios de 1960 en E°2.150 y el de la vivienda media en E° 6.600. Al relacionar estos costos con la capacidad de pago de los estratos considerados, en plazos de 25 años para la vivienda obrera y de 20 años para la

vivienda media, con un interés del 3%, se advierte que en 1960, las viviendas quedan al alcance de sólo el 70 % de las familias obreras y el 80 % de las familias medias, aunque estas cifras mejorarían hacia fines del decenio.

Frente a este cuadro de referencia la administración Alessandri se propuso activar la producción habitacional tanto pública como privada dentro de un marco que se circunscribía sólo a la atención del incremento de la población y a la tarea de la reconstrucción de las mermas producidas por el sismo de 1960. Según cálculos de CORVI (1963) la insuficiencia habitacional que presentaba el país (déficit de arrastre cuantitativo y cualitativo) en 1962 alcanzaba a 454.000 viviendas.

El instrumental operacional del Plan Habitacional contempló, por una parte, la articulación de un sistema de instituciones financiero crediticias: Asociaciones de Ahorro y Préstamo reguladas por la Caja Central, operaciones hipotecarias del Banco de Estado y Bancos privados y créditos de los institutos de Previsión. De otra parte articuló la labor de las entidades

gubernamentales: el Instituto de Vivienda Rural, derivado de la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, que actuaba en materia de villorrios campesinos y pesqueros, el Depto. de Cooperativas del Ministerio de Fomento, Economía y Reconstrucción que actuaba apoyando las Cooperativas de Vivienda, y la Corporación de la Vivienda, CORVI, en el centro de la acción pública como institución tutora de la ejecución del Plan habitacional.

Los primeros planteos gubernamentales en materia de producción habitacional para el conjunto del país, señalaron una meta de 250.000 viviendas en el sexenio con un ritmo de construcción de alrededor de 40.000 viviendas anuales (Mensaje Presidencial, 1959). Dentro de este marco, el Estado participaría principalmente en términos de labor directa, a través de CORVI y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social.

Si conforme a la definición programática, el Estado debía asumir el 70% de la meta (175.000 viviendas) la labor directa del sector público implicaba una producción habitacional de alrededor de 29.000 viviendas anuales. Esta cifra era claramente muy lejana a las reales posibilidades de acción del Estado. La producción habitacional impulsada por las agencias públicas en el período 1953-58 habían

alcanzado a un total de 20.070 viviendas con un promedio de sólo 4.345 unidades terminadas anuales. Así, Los ajustes finales del programa del Plan Habitacional comprometieron al Estado en una cifra más conservadora de 130.000 viviendas para el sexenio. En el quinquenio 59-63 la administración Alessandri logró elevar significativamente la actividad del sector público alcanzando un total de 83.960 viviendas terminadas a un nivel promedio de 16.692 unidades anuales (Mensaje Presidencial, 1963).

Para abordar su labor directa CORVI actuó conforme a dos planes trienales alcanzando una producción cercana a 100 mil soluciones habitacionales. En el primero 1959-61 se terminaron alrededor de 54.500 viviendas en tanto en el trienio siguiente se estima que se emprendieron otras 45.000.

La acción de CORVI se desarrolló conforme a estándares que consideran similares requerimientos espaciales entre los sectores de empleados y obreros y que opta por proveer unidades de lotes con caseta sanitaria a aquellos segmentos de la población cuyos ingresos no le permiten acceder a la vivienda mínima. Conforme a estos criterios se definió las características de las viviendas mínimas, medias y las de tipo superior:

- A. Las unidades mínimas consultan terreno urbanizado y la edificación de un núcleo inicial de vivienda que puede ser como mínimo una caseta sanitaria (baño y cocina), de 8 m² en total. (básicamente destinadas a programas de erradicación)
- B. Las viviendas medias consultan entre 35 y 84 m² edificados, siendo esta última superficie la correspondiente a un programa de 4 dormitorios. (básicamente destinadas a obreros y empleados de rentas bajas)
- C. Viviendas de tipo superior comprenden superficies entre 66 y 84 m² pero consultan terminaciones de más calidad que las de tipo medio. (básicamente destinadas a empleados de rentas medias).

Para la definición de estándares habitacionales de edificación, urbanísticos y de uso del suelo, la CORVI realizó un análisis de 60 poblaciones construidas entre 1938 y 1960 arribando a los siguientes patrones:

Región	VIVIENDA		URBANISMO						
	M2 edif./habt		Sup.terreno		Densidad (habts/há)				
	Grupo familiar		m2 (1 y 2 pisos)		1 y 2 pisos	3 pisos	4 pisos	5 pisos	
	6 habts	8 habts	Mínimo	Max.	Mínimo	Max.	Max.	Max.	Max.
Norte	9.5	9.0	160	220	200	300	525	650	780
Núcleo Central	11.0	10.5	“	“	“	“	“	“	“
Concepción	12.0	11.0	“	“	180	“	“	“	“
La Frontera	“	“	“	260	“	250	“	“	“
Los Lagos	13.0	11.5	“	“	“	“	“	“	“
Los Canales	14.0	12.5	“	“	“	“	“	“	“

USO DEL SUELO	Población en extensión		Población en altura		Circulación Pobl. de 500 y Mas habts.	Serv.Comunes
	Nº pisos	%	Nº pisos	%		
VIVIENDA	1 a 2	55 a 60			30% max.	6%
			3	19		
			4	18		
			5	17		

Fuente (CORVI, 63)

En términos de ítems de costo CORVI estableció una pauta en que se establece como criterio de referencia la siguiente distribución: un 4,74 % al costo del terreno, un 19,08 % a la urbanización y un 76,18 % a la edificación. Para efectos de comparación, cabe señalar que en la actualidad Serviu Metropolitana no considera deseable que el valor del terreno supere el 10% del valor total de la vivienda social.

En el marco del re-direccionamiento general de la economía que ha de enfrentar la administración Alessandri, hay una imagen subyacente del desarrollo social, en la cual, el mejoramiento de las condiciones de vida es entendido como una consecuencia o correlato de la prosperidad económica de la empresa. En la medida que esta mejore su productividad será posible impulsar el mejoramiento salarial y con ello las condiciones de vida de los trabajadores. Consecuentemente con esta hermenéutica de lo social, el Plan Habitacional se planteó

con austeridad en sus metas, no aborda la deficiencia habitacional acumulada, no contempla explícitamente subsidios a los adjudicatarios de los programas públicos, cobra un 3% de interés anual por sus créditos y establece una política de reajustes en base al índice de variación del costo de la vida o salarios aplicable tanto a los dividendos como el ahorro habitacional.

Se pone en acción, sin embargo, una decidida y paternalista labor de asistencia y disciplinamiento social, aplicada a los estratos pobres de la sociedad. Parte significativa del Plan estuvo dirigido a desarrollar grandes operaciones de erradicación y re-radicación de asentamientos irregulares. Se estima que en el sexenio se erradicó a más de 30.000 familias residentes en tales asentamientos. En 1960, un censo realizado por CORVI en Santiago contabilizó 141 asentamientos irregulares (Fig.31), con un total de 14.337 viviendas insalubres y 65.278 habitantes (Mensaje Presidencial 60).

Entre las operaciones de radicación más importantes cabe señalar las realizada entre mayo y octubre de 1959, en la Población

San Gregorio (Fig.32). Se instaló allí a 3.904 familias que sumaban alrededor de 24 mil personas. Otra fue la radicación de pobladores en la Población José María Caro con cabida para 9.300 viviendas mínimas y 60 mil habitantes. Otras de importancia similar fueron las realizadas en Santiago en las Poblaciones Sta. Adriana, Neptuno, Sta. Laura, Patria Vieja, Exequiel González Cortes II, Unidad Vecinal Sta. Rosa II y III, Población San Bernardo y otras.

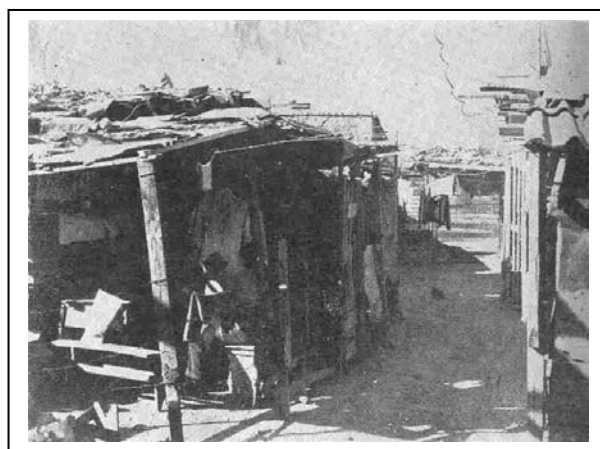


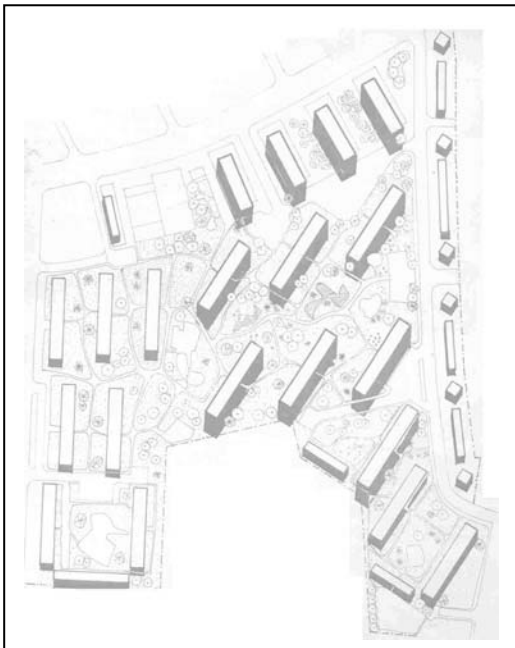
Figura 31. Asentamiento Irregular. Santiago. Fte: CORVI, "Plan Habitacional Chile", Santiago de Chile, 1963.



Figura 32. Población San Gregorio. Fte: CORVI, "Plan Habitacional Chile", Santiago de Chile, 1963.

En el marco de este plan se desarrollaron también las obras habitacionales de mayor lucimiento arquitectónico y urbanístico de la CORVI, expresivas de la pujanza del cambio modernizante de la imagen de la ciudad. A través del Subdepartamento Correlacionador de Cajas de Previsión se realizaron los proyectos de mejores estándares y significación en la imagen urbana de las ciudades del país. Entre otros puede mencionarse el edificio Brasil en Valparaíso, la población 15 Norte en Viña

del Mar, la población Capredena en Quilpué. En Santiago: la Unidad Vecinal Providencia, el Conjunto Esperanza-Maipú, la Remodelación República, el edificio Agustinas, el edificio Thayer Ojeda, la Unidad Vecinal Portales, la Unidad Vecinal "Exequiel González Cortes" (Villa Olímpica), la Población Juan Antonio Ríos sector 2-B y 3-B. En Rancagua el Edificio Empart. En Concepción el Edificio Tribunales y la Villa San Pedro, etc. (Fig.33a y 33b).



Figuras 33a y 33b. Unidad Vecinal Providencia y Unidad Vecinal Portales. Fte: CORVI, "Plan Habitacional Chile", Santiago de Chile, 1963. Wren Strabucchi (ed) "Cien Años de Arquitectura en la Universidad Católica", Santiago de Chile, 1994.

Respecto del sector privado, el Plan Habitacional operaba a través de las franquicias tributarias otorgadas tanto a los productores como a los adquirentes privados de "viviendas económicas", en virtud de disposiciones establecidas en el DFL N°2. La ley contempla exención de

impuestos a las escrituras públicas de las propiedades, rebajas a los derechos de inscripción de las mismas, exenciones de la contribución de bienes raíces y de los impuestos de herencia y exenciones a las limitaciones de rentas de arrendamiento. El conjunto de estas exenciones gran parte de

las cuales operarían a futuro, representa un subsidio al costo y a la oferta cuyo monto se desconoce. Arellano (85,244) señala que, según estimaciones para 1968 hecha por el Servicio de Impuestos Internos, estas franquicias representaron en 1968, menores ingresos tributarios equivalentes al 11 % del gasto realizado ese año en el sector vivienda y urbanismo. Conforme a su análisis, el autor concluye que este tipo de subsidios significa una importante filtración de recursos públicos los que sólo llegan en una fracción muy reducida a los hogares más necesitados.

3.5. Alianza para el Progreso, desarrollo urbano y vivienda social.

A la administración del gobierno Demócrata Cristiano se debe uno de los principales avances del aparato político administrativo del Estado chileno en materia de institucionalización de la acción pública para la producción de la vivienda social y el desarrollo urbano. Como ya se indicó en otra parte de este texto, se crea un sistema de acción gubernamental constituido por un nuevo Ministerio, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, secundado por el accionar de cuatro Corporaciones descentralizadas: CORMU, orientada principalmente a acciones de renovación urbana y al fomento y proyección de obras de mejoramiento urbano, COU orientado hacia la producción de infraestructura de urbanización, CORHABIT a cargo de la labor social de orientación y organización de la actividad comunitaria, de asistencia técnica en el desarrollo de acciones de autoconstrucción y de organización de la demanda y adjudicación de servicios habitacionales y CORVI abocada a su tarea de producción de vivienda social y provisión de coberturas crediticias. Para el

desarrollo de labor del conjunto de este nuevo sector institucional se contará con importantes créditos externos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo BID y de la Agencia Interamericana de Desarrollo AID.

Las primeras ideas de la reforma administrativa que dieron origen al sector vivienda y urbanismo, datan del año 1956. Se constituyeron entonces un grupo de técnicos dirigido por el Sr. Raúl Sáez, quienes elaboraron un conjunto de antecedentes y proposiciones para un plan nacional de viviendas. En base a ellos se elaboró posteriormente el denominado "Plan Frei", que fue presentado al parlamento como proyecto de Ley en 1959, por el entonces senador Eduardo Frei Montalva.

La idea central de la proposición de Sáez se centra en el tema del ahorro popular:

"hay un tercer camino y es el que preconizamos. Consideramos que la vivienda es un motivo capaz de movilizar los más valiosos esfuerzos; tiene en sí las características más dinámicas como estímulo al ahorro, constituye el acicate más directamente visible, el más humano y alegre, dignificador y permanente. Se siente como algo definitivo y estable que sobrepasa la duración de una vida. Es por eso que para conseguirlo, si hay un camino posible no se escatiman sacrificios, creemos que la solución del problema sólo será realidad haciendo fluir a un cause común los ahorros, esfuerzos y desvelos de aquellos que necesitan la vivienda y los medios de que el Estado disponga. Sólo si el problema se enfoca de este modo es posible encontrar nuevos recursos financieros y humanos que hasta la fecha no han sido movilizados" (Sáez, 59; 35).

Entre las principales medidas concretas que plantea el informe Sáez cabe destacar las siguientes:

a. *“Creación de un Ministerio de la Vivienda destinado precisamente a orientar, coordinar y fomentar la acción pública y privada en torno al problema habitacional. La política nacional en esta materia sería formulada por un Consejo de la Vivienda y sería dirigida por el Ministerio y los organismos dependientes de éste.”*(Sáez, 59;85).

En la proposición de Sáez se considera además la Corporación de la Vivienda y la Fundación de Viviendas de Emergencia con sus funciones estatuidas; un Instituto de Asistencia Habitacional (o departamento del Ministerio) para fomentar el desarrollo social de las poblaciones y administrar las propiedades estatales dándolas en arrendamiento a la gente de recursos más modestos. Se consideraba también un Instituto de Edificación (o departamento de la CORVI) para desarrollar la investigación, normalización y reglamentación en materias habitacionales. Finalmente, se mantenía la Caja Central de Ahorros y Prestamos.

A través del nuevo Ministerio se realizaría además la coordinación con las Cajas de Previsión, con las Municipalidades y con la Cooperativas de Autoconstrucción.

a) El contexto del desarrollo urbano

Una situación de contexto que influye en el accionar del nuevo sector tiene relación con el advenimiento de lo que podría denominarse “la ingeniería espacial del desarrollo”. No se trata ya sólo de la planificación para activar el crecimiento económico, sino de la planificación de las

relaciones de la actividad económica con el espacio territorial. Las características espaciales de la economía son ahora los asuntos a considerar. Estos incluyen tanto lo concerniente a la distribución espacial de los recursos y las actividades productivas como lo que dice relación con la distribución espacial de la población y de los factores socioeconómicos que definen sus niveles de bienestar y características como fuerza de trabajo. El desarrollo del sistema urbano nacional se constituye así en materia de política gubernamental, tanto como lo habían sido las preocupaciones sobre la función social del espacio rural que motivaron las iniciativas de *“reforma agraria”*. Deben por tanto establecerse *“políticas nacionales de urbanización”* y acciones de *“planificación del desarrollo regional”* en cuyo marco deben llegar a situarse las acciones definidas por las políticas de vivienda.

Las acciones públicas en materia de desarrollo urbano a nivel de la estructura de las ciudades no consultaban, sin embargo, una *“reforma urbana”* que respondiera a alguna reconsideración política del rol social del suelo urbano y de la plus valía generada por las inversiones públicas, sino que planteaba el perfeccionamiento de las regulaciones existentes y mejoramientos programáticos a desarrollar en el marco del accionar convencional de los mercados inmobiliarios. Quizás por ello, las relaciones entre la acción habitacional del Estado y las necesidades del desarrollo urbano no constituyeron la base de la formulación de las políticas habitacionales. Así, estas se definieron sólo en el marco del enfoque sectorialista tradicional referido al déficit y la necesidad normativa de producción habitacional.

No obstante, durante el transcurso del sexenio, la programación habitacional va siendo crecientemente contextualizada por la planificación del desarrollo urbano. En 1966 se inicia un programa de asistencia técnica dirigida a los municipios de las principales ciudades del país para efecto de desarrollar lo que se denominó Estudios Pre-inversionales de Vivienda y Desarrollo urbano. Paralelamente se inicia un programa de capacitación municipal para instalar las Oficinas de Programación del Desarrollo Local en los municipios, las que pueden ser consideradas como precursoras de las actuales Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación. Al igual que estas la labor principal de las Oficinas fue elaborar el Programa de Inversiones en conjunto con los Comités de Programación. Minvu creó luego un equipo itinerante de asistencia técnica que dinamizaba el accionar de estas Oficinas (Fig.34).

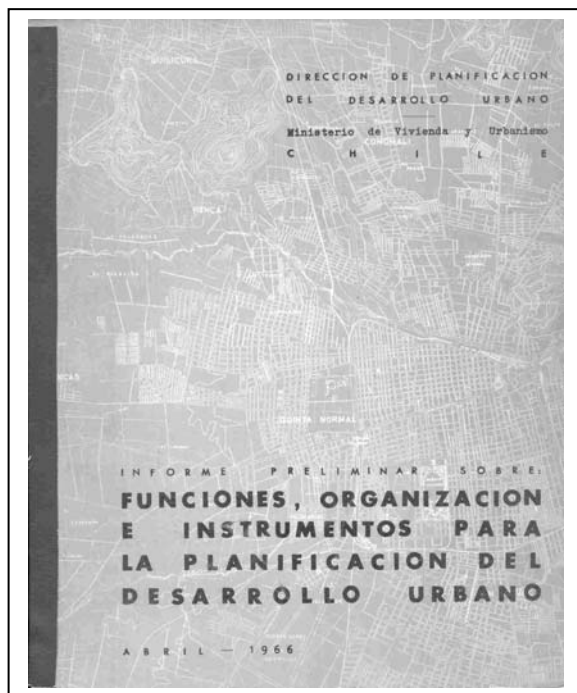


Figura 34. Portada. DPDU, MINVU "Informe preliminar...", Santiago de Chile, Abril, 1966.

Una iniciativa importante y esencial para la operatividad de las políticas de vivienda y desarrollo urbano del gobierno del Presidente Frei Montalva fue la modificación del Art. 10 N°10 de la Constitución política del Estado, que posibilitaba formas de acción más expeditas de expropiación del suelo urbano, compatibles con las necesidades de la programación, proyectos y ejecución de las obras. En ella se planteó el pago diferido de las expropiaciones a 5 años plazo; el descuento de la plus valía derivada de las obras públicas o municipales y la ocupación material inmediata del predio expropiado.

La racionalización del proceso administrativo del sector Vivienda y Urbanismo es un aspecto importante de su labor, particularmente en lo concerniente a la programación y control de las inversiones. Hacia el bienio 69-70 se llega a establecer un sistema de planificación de presupuesto por programa para la formulación del presupuesto de inversión, el que se aplica a la formulación de un conjunto coordinado de proyectos sub-sectoriales de desarrollo urbano, denominado "Proyecto Ciudad". En la formulación de estos proyectos, precursores de los que actualmente se denomina PLADECO (Plan de desarrollo comunal) se previó la participación de las comunidades locales a través de un comité (Comités de Programación) en que participan las autoridades de los gobiernos locales representantes de las uniones y juntas de vecinos y los jefes zonales de Minvu.

Otra importante línea de acción es la desarrollada por CORMU es la constitución de Sociedades mixtas, suscritas

principalmente con municipalidades. A través de estas Sociedades se ejecutaron proyectos de remodelación, de parques industriales, áreas habitacionales, centros de equipamiento, áreas de esparcimiento, terminales de buses, centrales de distribución de productos agropecuarios y otros en distintas ciudades del país. Un ejemplo vastamente divulgado de la labor de estas sociedades en este período, fue la URCOREI en cuya labor se coadunaron las acciones de CORMU y del Plan de desarrollo comunal de la Municipalidad de La Reina (Santiago de Chile).

b) El enfoque social

Los programas de vivienda social, si bien implicaban un nivel alto de actividad del sector construcción habitacional, no fueron objeto de exigencias estratégicas en el marco de finalidades de reactivación económica, como había ocurrido en el gobierno de Alessandri. El Estado privilegia la orientación de su labor habitacional poniéndola al servicio de objetivos sociales. Hay dos aspectos principales a considerar en este respecto. i) De una parte están los objetivos redistributivos que se expresan tanto en términos de la producción y provisión habitacional, dirigida preferente a los sectores de menor ingreso, ii) de otra está el desarrollo de operatorias de subsidio a la demanda.

i) En el primer aspecto, cabe señalar que entre los enunciados del Plan de Desarrollo Nacional impulsado por la Democracia Cristiana se incluye destacadamente el de *“promover la construcción de las viviendas necesarias para absorber el crecimiento demográfico y mejorar el nivel habitacional de los grupos de menores ingresos”*.

Entre las acciones orientadas a la consecución de este objetivo son relevantes aquellas destinadas a regular el mercado productor: la expansión de líneas de crédito a la oferta guiadas por criterios de mayor productividad, el control y ajuste de los márgenes de comercialización a través de la contratación de viviendas prefabricadas a precio fijo, la nivelación y regulación de precios de materiales y elementos de construcción.

De otra parte son particularmente significativos los esfuerzos destinados a profundizar la racionalización de la producción habitacional. CORVI desarrolla entonces una importante labor en materia de racionalización de nuevos prototipos edificatorios y crea un Registro Único de Productores de Viviendas y Construcciones Industrializadas.

ii) El sesgo redistributivo de las políticas de vivienda se expresa de variadas formas: el fomento del ahorro popular para la vivienda, el apoyo a la formación de cooperativas de vivienda y el apoyo financiero al accionar de las mismas. La expansión de la autoconstrucción asistida y la autoconstrucción individual, los beneficios a la demanda mediante subsidios, son también relevantes en este respecto. En lo concerniente a los subsidios, estos se producen a través de distintos canales: bonificaciones al ahorro para la vivienda, disminuciones del % de reajustabilidad, excenciones a la reajustabilidad de saldos de deuda o bonificaciones para amortización de las mismas, condonaciones de intereses penales, sanciones y multas, etc.

Sin embargo, a pesar de que en el marco del diagnóstico sobre las realidades sociales del país hay conciencia de que las malas condiciones habitacionales en que vive gran

parte de la población, son un aspecto más de un vasto cuadro de necesidades básicas insatisfechas que constituyen la situación de pobreza, el sentido general de los programas habitacionales continúan teniendo una génesis y contextura circunscrita a los factores productivos del sector construcción.

Al igual que en la administración anterior, el compromiso del gobierno del Presidente Frei Montalva en materias habitacionales no comprende la reducción del déficit de arrastre sino tan sólo absorber las demandas generadas por la formación de nuevos hogares y las necesidades de reposición del stock. En este contexto la demanda normativa de producción habitacional se estableció en la magnitud de 360.000 unidades para el sexenio, con un promedio de 36.000 viviendas anuales de las cuales dos tercios corresponderían a la labor pública.

Consecuentemente con los objetivos distributivos y finalidades sociales del gobierno, se definió que dos tercios de este total deberían estar dirigidos a los sectores de bajo nivel de ingreso. Complementariamente se estableció que la acción habitacional se desarrollaría teniendo como correlato un sólido y sostenido programa de obras destinadas a equipamiento comunitario. Paralelamente se estableció una vigorosa política de adquisición de suelos urbanos para el desarrollo de los proyectos. Para el financiamiento de la demanda se mantuvieron las operaciones crediticias de CORVI y del SINAP incluyendo repactaciones y el otorgamiento de subsidios al crédito como ayuda a los deudores morosos del sistema, mediante rebajas de las tasas de interés que equipararan el monto de los dividendos con

respecto a la capacidad económica de los beneficiarios.

En la práctica sin embargo, en el desarrollo de los programas habitacionales del gobierno Demócrata Cristiano, se mantiene la misma polarización de la provisión de vivienda dirigida hacia sectores medios altos y a los sectores pobres de la sociedad del gobierno anterior. Incluso parece perderse el rumbo con respecto a la orientación de los programas implementados. Un análisis retrospectivo elaborado por Rosenbluth (1971) sobre la acción habitacional desarrollada en este sexenio indica que se produce una importante desviación de la meta de dos tercios con que se quería favorecer a los sectores más desposeídos.

De una parte, el fortalecimiento de los grupos medios de la sociedad se tradujo en demandas que, canalizadas a través de las Cajas de Previsión, gravitaron muy importantemente sobre la labor de CORVI. De otra parte surgieron demandas del sector desarrollo urbano que buscaban impulsar proyectos significativos de mejoramiento urbano en las áreas centrales de las principales ciudades del país, al mismo tiempo que constituir en el espacio de la ciudad imágenes emblemáticas expresivas de la pujanza modernizadora del régimen. A través de CORMU, se constituyeron con los municipios y otras entidades públicas, sociedades mixtas de mejoramiento urbano destinados a la realización de proyectos específicos de renovación urbana (Fig.35).

Tal es el caso de la Remodelación San Borja, cuyo proyecto, modelo en su género en Sud América, reflejará en forma integral – como concepción urbanística y arquitectónica - todos los planteamientos que el Supremo Gobierno se ha impuesto en

esta materia” (Mensaje Presidencial 69;545).

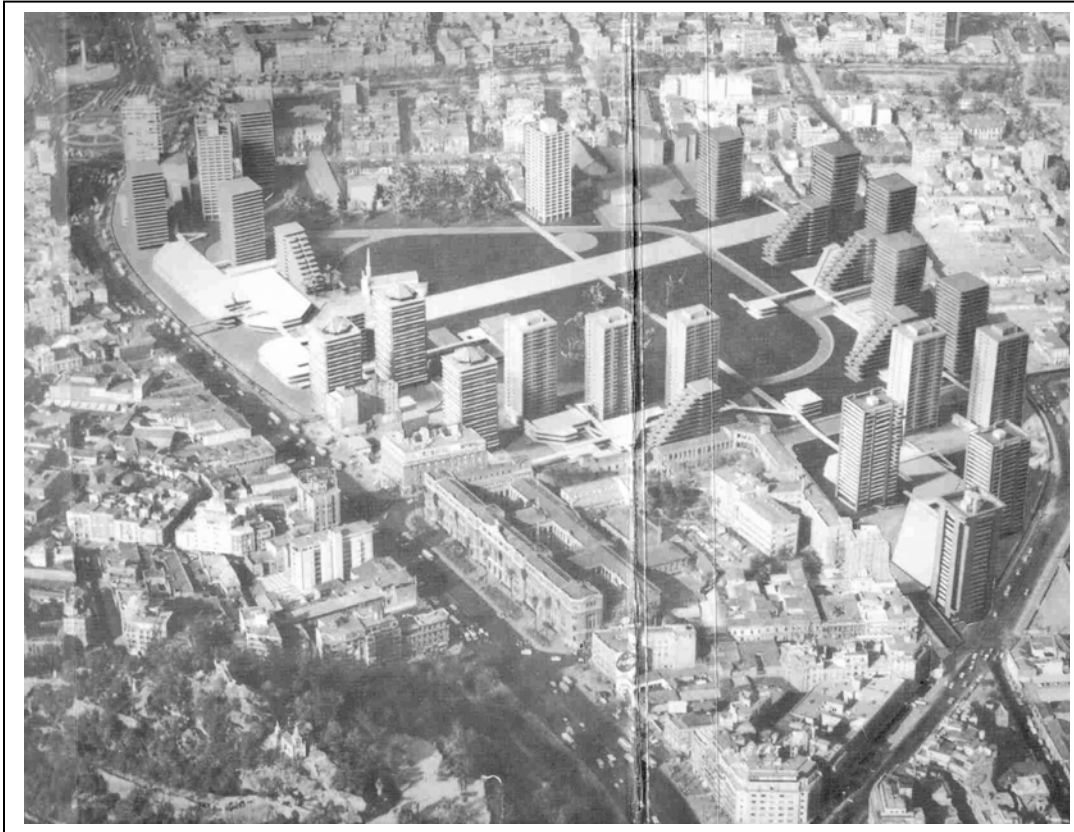


Figura 35. Remodelación San Borja. Fte: Revista AUCA N° 16, Santiago de Chile, 1969

La Villa Frei, construida en Santiago es otro buen ejemplo que da cuenta de estos planteamientos, similares en muchos aspectos a los expresados en algunos proyectos habitacionales del gobierno del Presidente Alessandri (Fig.36).

La otra cara de la labor habitacional pública de la administración Frei era la destinada a los sectores de más bajo ingreso de la sociedad. Para ellas había un reconocimiento explícito de las limitaciones de inversión gubernamentales:

“Cuando por diversas circunstancias debe el Estado proporcionar una vivienda de menor superficie o terminación que el mínimo establecida, se entenderá que se trata de la primera etapa de un proyecto perfectamente establecido, cuya complementación posterior podrá efectuar el asignatario con la asistencia correspondiente” (68,504)

En el enunciado de sus políticas habitacionales se señala que ellas no se

conciben sin la participación activa de la comunidad organizada. El programa más importante y emblemático en este respecto fue la denominada “Operación Sitio. Consideraremos brevemente a continuación los antecedentes de este programa.



Figura 36. Villa Frei. Fte: Wren Strabucchi (ed) “Cien Años de Arquitectura en la Universidad Católica”, Santiago de Chile, 1994.

d) La Operación Sitio. De la promoción a la movilización reivindicativa.

En el análisis retrospectivo de las orientaciones populistas del gobierno demócrata cristiano, ha sido objeto de particular atención el cruce entre las acciones de promoción popular y uno de los principales programas habitacionales de su administración: la denominada “Operación Sitio” que se inició en 1965, a la cual se le atribuyó un “hondo contenido social”. Este cruce estuvo secundado por la concurrencia de otros tres programas complementarios: el denominado programa de “Autoconstrucción”, el “Programa de Equipamiento Comunitario” y el “Plan de Ahorro Popular” PAP.

El siguiente párrafo es ilustrativo del rol que el gobierno de la DC le asigna a la Operación Sitio, en el marco de la construcción populista que anima su ethos social.

“En su primera fase, este programa proporciona a las familias de bajos ingresos, sitios individuales dotados de obras básica de urbanización de equipamiento comunitario. Posteriormente, conjuntamente con la organización de la comunidad, a través de los comités de pobladores, juntas de vecinos, cooperativas y otras formas de organización social se terminan las obras de urbanización y se inician la construcción de las viviendas definitivas, preferentemente por el sistema de autoconstrucción.

En la etapa inicial, la familia obtiene un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida, a través de un terreno del que será propietario, de la vivienda provisional que ocupa, además del equipamiento con que cuenta la población; lo que le permite superar la marginalidad urbana y lo incorpora a un proceso en el que, con su propio esfuerzo, el de la comunidad que se organiza en el barrio que nace, y el apoyo del Estado, obtendrá una vivienda definitiva. Finalmente en los casos en que la comunidad organizada aporte su esfuerzo de trabajo, las viviendas pueden ser ampliadas al tamaño que la familia requiera para su normal desenvolvimiento. Una acción complementaria de formación de la organización social y su preparación para el uso y administración de los edificios de equipamiento, ha logrado la integración a la comunidad nacional de un vasto sector se ciudadanos que, hasta ahora, se veían marginados de esta participación.

A través de la operación, del saneamiento de poblaciones irregulares y del otorgamiento de títulos de dominio, se está asentando en la propiedad urbana a miles de familias que alcanzaron con estas iniciativas la seguridad y la estabilidad material indispensable para levantar sus hogares y desarrollar dignamente su vida familiar (Mensaje Presidencial 68,513).

La noción de “participación activa de la comunidad” en la solución de “su propio problema habitacional”, puesta en juego en las “operaciones sitio” tenía su correlato en el programa de “autoconstrucción”. Este programa atendía peticiones de grupos de personas interesadas en autoconstruir sus viviendas o edificios de equipamiento comunitario y obras de urbanización. La tuición, tanto de los aspectos técnicos como organizacionales de las acciones emprendidas estaba a cargo de la Corporación de Servicios habitacionales. Parte importante de la labor de esta institución se realizó correlativamente con las “operaciones sitio”.

Complementariamente se desarrollaron en las “operaciones sitio” obras de equipamiento comunitario. Actuaban en este respecto: CORVI, dotando el equipamiento básico de las nuevas poblaciones y CORHABIT, proveyendo equipamiento de nivel vecinal en poblaciones y barrios ya consolidados y estableciendo también equipamientos mayores de alcance comunal que quedaban bajo la tuición de instituciones o el municipio. Este énfasis que se otorga a las inversiones en dotación de equipamiento comunitario, es un aspecto destacado por las políticas de desarrollo urbano, considerado como esencial para el fortalecimiento barrial y consolidación de la vida comunitaria.

En Octubre de 1967 se pone en acción el denominado Plan de Ahorro Popular con el que sustituye el régimen anterior de postulación y asignación de viviendas. El nuevo sistema permite a los pobladores postular a alguno de los 5 planes que este comprende. Ellos corresponden a una sucesión incremental de soluciones que van desde un sitio urbanizado hasta una casa terminada. Los aportes del poblador a los planes de ahorro son principalmente monetarios pero incluyen también la valoración de su participación como fuerza de trabajo en la autoconstrucción. Parte importante de los PAP estuvieron dirigidos a las “operaciones sitio”. Entre octubre de 1967 y diciembre de 1968, el nuevo sistema registraba un total 49.571 inscritos de los cuales 28.581 estaban en el Plan 1 correspondiente a sitios urbanizados. (Mensaje presidencial 1969; 549)

Es con el conjunto de estas líneas programáticas que se articula la labor de Promoción Popular. Esta entidad contemplaba el desarrollo, en el marco del sistema de gobierno local, de una trama de entidades encargadas de integrar social y políticamente a los pobladores, mediante acciones de asistencia, capacitación y de fomento de su organización. Teniendo como referente el espacio residencial, se constituyeron organizaciones de base denominadas “comandos de pobladores”, las que luego adquirieron personalidad jurídica en conformidad a la Ley de Juntas de Vecinos. Por su carácter popular, estos nuevos organismos contaron en muchos casos con el apoyo de los sectores de izquierda, los que frecuentemente lograron desvincularlos de las agencias gubernamentales de promoción popular (Castells 73,23).

Los problemas de la economía nacional que hacia 1967 generaron una crisis expresada en un recrudecimiento del proceso inflacionario, asociado a la expansión de la deuda externa, se tradujeron en una acentuada declinación de la producción habitacional sostenida por el Estado. Ello tuvo como consecuencia el desarrollo de una coyuntura de dinámica social y política que determinó el quiebre del proyecto populista. Un análisis de Castells al respecto explica así el proceso:

Por una parte, a nivel económico casi todos los reformismos tropiezan con el mismo insalvable obstáculo: tratan de reajustar la distribución del producto sin alterar las bases mismas de la estructura productiva, y basan esa política de dávidas su capacidad de integración social. Ahora bien, sin capacidad política para revolucionar la estructura de clases, pronto se hacen limitados los recursos de que se disponen para distribuir lo que no distribuye el sistema. A partir de ese momento, cuanto más altas han sido las expectativas y la movilización en términos de demanda de consumo, mayor es la posibilidad de radicalización en sentido inverso de las masas que constituían las clases de apoyo. Tal sucedió en la movilización en torno a la vivienda” (Castells, 73;23).

La pérdida del control político de esta movilización se tradujo en un proceso de creciente agitación social caracterizado por la irrupción, inicialmente ocasional, de “tomas de terreno” pero que luego se multiplican en el conjunto del espacio urbano, de la capital y ciudades mayores del país. En la medida que la situación política va debilitando la influencia gubernamental sobre los grupos-objetivo de los programas de promoción popular, aumenta el protagonismo reivindicativo de los pobladores, lo que se traduce en cada vez

más abiertos desafíos al orden jurídico, tanto en lo concerniente a las normas que rigen el acceso a la propiedad como las concernientes al uso del suelo. Las autoridades gubernamentales, en nombre del restablecimiento de la legalidad vigente, optan por desencadenar acciones represivas que logran, en lo inmediato, contener la expansión del proceso de formación de nuevos asentamientos irregulares (Fig.37).

El proceso rebrota sin embargo con mas virulencia a partir de la denominada “masacre de Pto. Montt” ocurrida el 9 de Marzo de 1969 con motivo de la represión de la “toma de terrenos” de “Pampa Irigoín”. Los partidos de izquierda comienzan a desarrollar estrategias sistemática de control del movimiento de pobladores, impulsando sus reivindicaciones a la confrontación con las regulaciones del estado de derecho. Se formalizó así una práctica de formación de “campamentos” consistentes en el asentamiento de formas organizadas transitorias de sostenimiento colectivo de la vida cotidiana destinadas a asegurar la retención de los suelos ocupados y presionar por la permanencia y ulterior habilitación residencial del lugar.

Señala al respecto Castells (73,25) que en la magnitud de la brecha abierta en el orden urbano, incide fuertemente la coyuntura electoral de 1970 y la imposibilidad del gobierno de la DC, de enfrentar, mediante acciones represivas, una movilización tan masiva, generada en parte por las expectativas que ella misma había ayudado a crear. De hecho, en varias ocasiones, las propias autoridades del sector hubieron de plegarse a las “tomas de terreno” y las prácticas de formación de “campamentos” para favorecer a sus bases sociales de apoyo. Así, varios proyectos de “operación

sitio” debieron ser ocupados prematuramente cuando aún no se iniciaban las obras de urbanización. Estas prácticas

llevaron a que el programa fuera motejado como “operación tiza”.

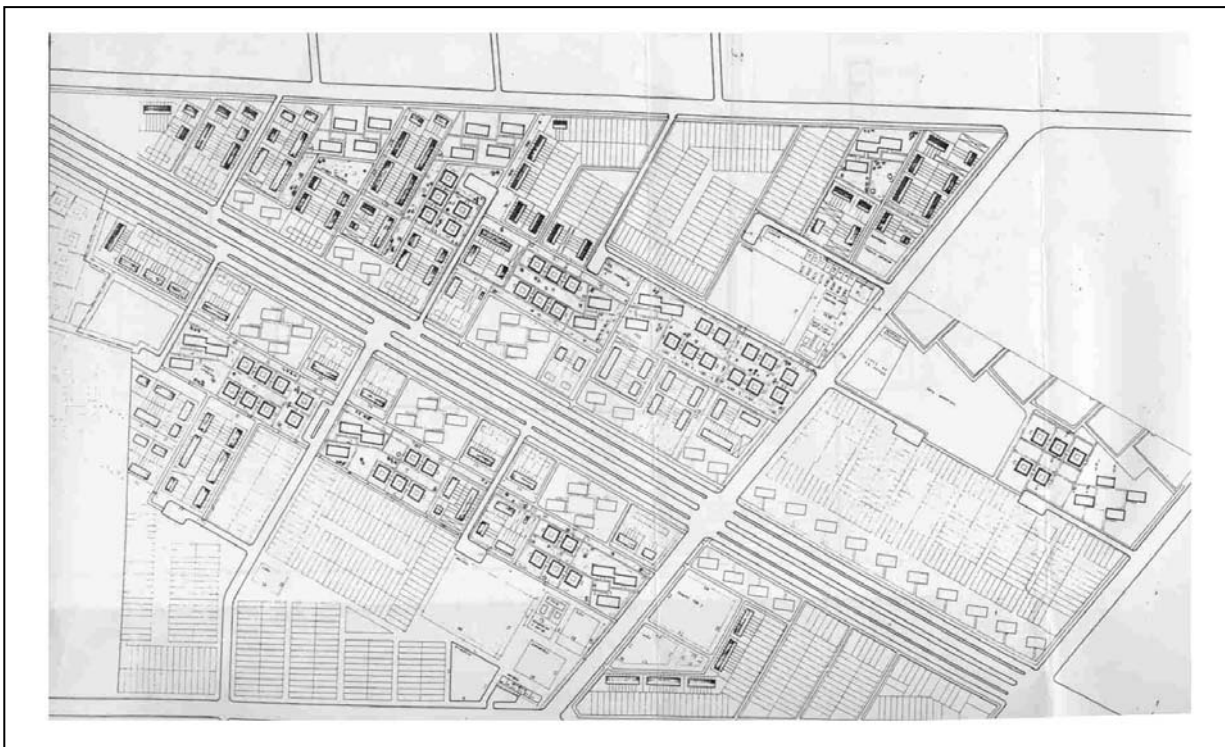


Figura 37. Proyecto de remodelación de la Operación Sitio. Villa O'Higgins sectores 1 y 2, Comuna de La Florida.

La discontinuidad de los procesos de desarrollo progresivo que implicaban las “operaciones sitios” construidas entre 1967-1970 originó el desarrollo de vastas áreas irregulares suburbanizadas en las ciudades del país. En 1976, en el marco de las acciones públicas en materia de desarrollo urbano, se planteó la necesidad de intervenir estas áreas mediante un programa de **Remodelación de Operaciones Sitio**, centrado en objetivos de densificación demográfica y habitacional. El plan inicial para Santiago contemplaba las siguientes Operaciones Sitio Prioritarias: Laguna Oriente y Poniente (Pudahuel), Villa O'Higgins (La Florida), La Bandera (La Granja), Las Acacias y Santa Elena (La Cisterna), La Faena (Peñalolen) y Huamachuco (Renca y Quilicura). La División de Desarrollo Urbano de MINVU completó los estudios y programación del Plan de Remodelación Densificación, pero finalmente, en virtud de consideraciones de política gubernamental el programa fue suspendido.

“Durante los años 1967-1970 se asignaron sitios semi-urbanizados en el Gran Santiago a más de 60.000 familias y casi igual número en otras ciudades del país. Todo lo anterior constituía la primera etapa del Programa de Ahorro Popular formulado en esa época.

La Operación Sitio consistía en la asignación a cada familia de un terreno semi-urbanizado con 1 vivienda (mediagua) de madera de aproximadamente 18 m²., sin revestimiento interior ni piso, techo de fonolita sin cielo, agua potable en pilones (uno cada manzana) y servicios higiénicos en base a pozos negros y formación de calles y calzadas.

Lo señalado constituía la primera etapa, ya que existía el propósito de construir una vivienda unifamiliar definitiva en cada sitio, meta que no se cumplió.

Solamente en el Gran Santiago las Operaciones Sitio ocupan aprox. 1.800 há. De terrenos de propiedad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que en gran medida constituyen focos de insalubridad y que precisan de ser renovados con urgencia.

La densidad promedio actual es de 31 viv/há. proponiéndose como meta alcanzar las 80 viv/há. Con este aumento de densidad y siempre que se cuente con los recursos adecuados anualmente para esta operación, en el curso de 4 años se logra la total remodelación de las operaciones sitio prioritarias, saneando en esta forma estos conjuntos hoy insalubres y a su vez satisfaciendo la demanda normal a través de la postulación del sector vivienda”.

Fte: MINVU “Políticas de Crecimiento Urbano”, Santiago de Chile, 1976.

El hecho de haber estimulado la movilización social tanto en el espacio rural como en el espacio urbano y de haber perdido luego su control, ha llegado a ser considerado como una situación que se le reprocha a la administración del gobierno de la DC:

“De igual manera, no se entendió que una cosa es movilización y otra es gobernar. Movilizar, desde luego, no garantizaba un adecuado manejo de las demandas. Tampoco garantizaba un ordenado accionar político. En efecto, lo que se generó, particularmente después de 1967, fue una avalancha de expectativas, de ilusiones que resultaron imposibles de satisfacer y frenar. No pudieron ser retribuidas porque por un lado se predicaba gradualismo a la vez que se aceleraba el cambio a nivel de las estructuras” (Joselyn-Holt, 98, 100)

3.6. Transición al socialismo y vivienda social

En el marco de las tareas sociales que se propuso la Unidad Popular, las de Vivienda y Urbanización ocupan una posición preponderante, lo que queda expresado en los objetivos que se establecen en materia de política habitacional. Se trata de lograr que cada familia llegue a ser propietaria de

su casa, de sustituir el sistema de dividendos reajustables por otro que no exija más allá del 10% del ingreso familiar, y de revertir las tendencias segregativas hacia las periferias urbanas con que se decide la localización de las viviendas populares, mediante acciones orientadas a la remodelación de las ciudades y barrios sin expulsar a los residentes. La imagen objetivo de los planes de producción habitacional se conciben en el marco de desarrollo de la industrialización de la construcción y control de las utilidades de las empresas privadas o mixtas que operen en el sector. (Partido Socialista: 1970)

Una primera imagen de las preocupaciones de la Unidad Popular en materias habitacionales es la que se enuncia en la lista de las 40 primeras medidas del Gobierno (Fig.38). Varias de ellas apuntan a aliviar la penuria de vivienda e introducir más equidad en la situación habitacional y condiciones de vida residencial de los sectores populares, en especial la de los estratos socio-económicos pobres de la sociedad:

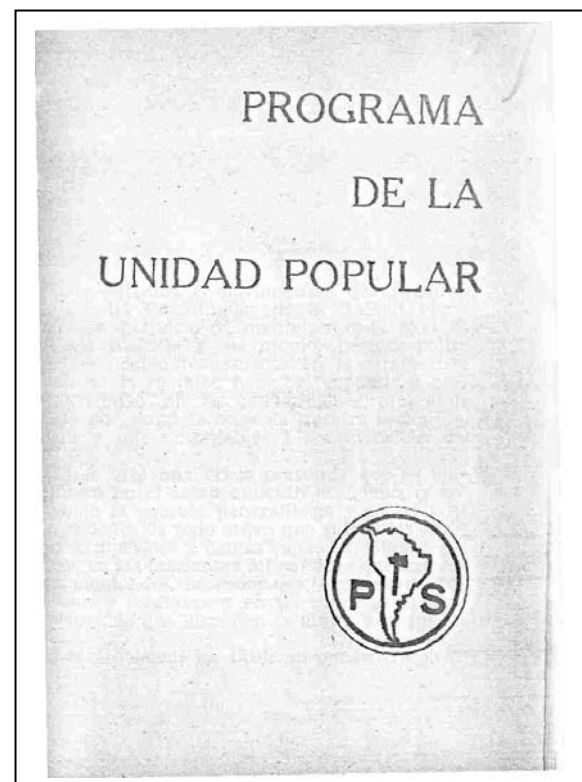


Figura 38. Portada. Programa de la Unidad Popular.

N°16. Consultorio materno - infantil en su población.

N°19. Casa, luz, agua potable para todos. (Plan de Emergencia para construcción rápida de viviendas y garantías de luz y agua por manzana).

N°20. No más cuotas CORVI reajustables

N°21. Arriendos a precio fijo (10% de la renta familiar como máximo para el pago de arriendos y dividendos. Supresión inmediata de los derechos de llave).

N°22. Sitios eriazos: NO / Poblaciones: SÍ (destinación de todos los sitios eriazos fiscales, semifiscales y municipales a la construcción).

N°23. Contribuciones sólo a las mansiones (liberación del pago de contribuciones a la casa habitación hasta un máximo de 80 m², donde vive permanentemente el propietario y no sea de lujo o de balneario).

N°36. Trabajo para todos. (nuevas fuentes de trabajo con los planes de Obras Públicas y Viviendas....).

N°37. Disolución del Grupo Móvil (garantías de orden en los barrios y poblaciones y la seguridad de las personas mediante el cumplimiento de las funciones esencialmente policiales)

N°38. Consultorios judiciales en su población.

En el marco de apreciaciones que la Unidad Popular hace sobre la situación nacional, la deficiencia habitacional existente en el país es vista como una expresión más de las condiciones en que opera el desarrollo capitalista en el país. La creciente

dependencia externa de la economía, las características del proceso de urbanización con sus acentuados rasgos de primacía metropolitana, la concentración de la propiedad y del ingreso, son factores de contexto que están incidiendo en el proceso. Más específicamente, la lógica de producción habitacional guiada por el lucro en que la vivienda se constituye como mercancía constituye el trasfondo de la creciente disparidad entre la capacidad de pago y el costo de la vivienda. Frente a este contexto, el gobierno de la U.P. asume como responsabilidad del Estado, dar contenido concreto al reconocimiento de la vivienda como un derecho de ciudadanía de todas las familias de Chile. En el Primer Mensaje Presidencial de 1971, se enuncia la emblemática consigna:

“La definición básica de la política habitacional establece que la Vivienda es un derecho de todas las familias chilenas, independientemente de su nivel de ingreso, su posición política, ideológica, o religiosa, siendo prioritario en función de la necesidad habitacional”

a) El aparato político - administrativo.

Para su accionar, el gobierno de la Unidad Popular, no obstante considerar críticamente el aparato institucional heredado, opera básicamente con las mismas entidades administrativas creadas durante el gobierno anterior. Estas instituciones, MINVU y las cuatro corporaciones: CORMU, COU, CORHABIT, y CORVI, habrán, sin embargo de reorientar substantivamente su labor, llegando a incorporar en ellos Departamentos de Ejecución Directa. (Mensajes presidenciales 1971 a 1973) No se tratará ya de una labor sectorial sino de una acción orientada a profundizar las

relaciones intersectoriales de la producción habitacional. Esta ha de llegar a ser crecientemente: *parte* del desarrollo productivo global, *parte* de la formación del área social de la producción, parte de la activación industrial, *parte* de la estrategia de generación de empleo, *parte* del proceso de desarrollo tecnológico nacional, *parte* del proceso de posicionamiento de los trabajadores como poder popular y como fuerza de trabajo, *parte* de las formas de organización, integración, y participación de los pobladores, *parte* del desarrollo regional del país, *parte* de las políticas de desarrollo urbano y de las políticas de suelo urbano, *parte* de proceso de la integración en la valoración social del espacio urbano. (Programa UP).

En MINVU se crea la Oficina Central de Atención del Poblador. CORHABIT, a través de sus delegaciones regionales y oficinas locales, ha de continuar su labor en materia de saneamiento de loteos irregulares, de asistencia técnica y económica a grupos sociales o jurídicamente organizados de postulantes, de atención a familias damnificadas y asignatarios de operaciones sitio, de fomento laboral en la autoconstrucción de asignación selectiva de viviendas y créditos, etc. Para el desarrollo de estas tareas ha de enfatizar el significado eminentemente social de su labor, lo que implica entre otros aspectos sustituir el Plan de Ahorro Popular (PAP) por otro de mayor equidad social y generar, para este efecto un Rol Unico de Postulación.

CORMU ha de ampliar y profundizar su acción para lo cual se modifica su organigrama incorporando un Departamento de Planificación y un Departamento de Ejecución, creándose además Delegaciones regionales en Arica,

Antofagasta, Concepción y Punta Arenas. De otra parte, ha de reorientar su labor abriendo nuevas líneas de renovación urbana mediante la formación de Sociedades Mixtas con municipalidades y convenios con instituciones (Ejército, Fuerza Aérea, INDAP, ETC y otras). Se trata de revertir las tendencias de localización periférica y segregación espacial de la vivienda social y reposicionar el espacio de reproducción de los sectores populares en las áreas pericentrales e intermedias de la ciudad, proveyendo al propio tiempo, en el conjunto del ámbito urbano, equipamientos tales como restaurantes populares, lavanderías, centros sociales, jardines infantiles, dotaciones de lugares de esparcimiento masivo popular y de núcleos de abastecimiento populares (supermercados en convenio con la DINAC). Ejemplos habitacionales de CORMU en Santiago fueron: los Conjuntos habitacionales “Compañero Ministro Carlos Cortes” en la comuna de Las Condes y “Alcides Leal” en la comuna de La Reina, la Remodelación Mapocho-Bulnes en la Comuna de Santiago, la Remodelación Polígono de Tiro en la Comuna de Recoleta (ex-Conchalí) y otras (Fig.39). Paralelamente se prosiguió con el desarrollo de las Sociedades Mixtas con municipalidades y otras entidades.

CORVI ha de especializar y diversificar su labor focalizando sus acciones en los grupos más postergados, para lo cual se modifica el organigrama de la institución creando cuatro nuevos departamentos: el Departamento de Ejecución Directa que ha de asumir un rol primordial en el incremento de la producción habitacional, la reducción de los costos y la absorción de la cesantía; el sub-departamentos de Viviendas Industrializadas y el de Diseño que han de establecer las bases de nuevos niveles de

productividad en base al aprovechamiento de la capacidad ociosa de la industria de materiales de construcción y la provisión de nuevos prototipos edificatorios acordes con mejores niveles de habitabilidad para la vivienda popular. El Subdepartamento de

comunicación y acuerdo con los pobladores organizados de asentamientos irregulares y comités sin casa.

Ca
mpa
men
tos
que
ha
de
con
stitu
ir
bases
de

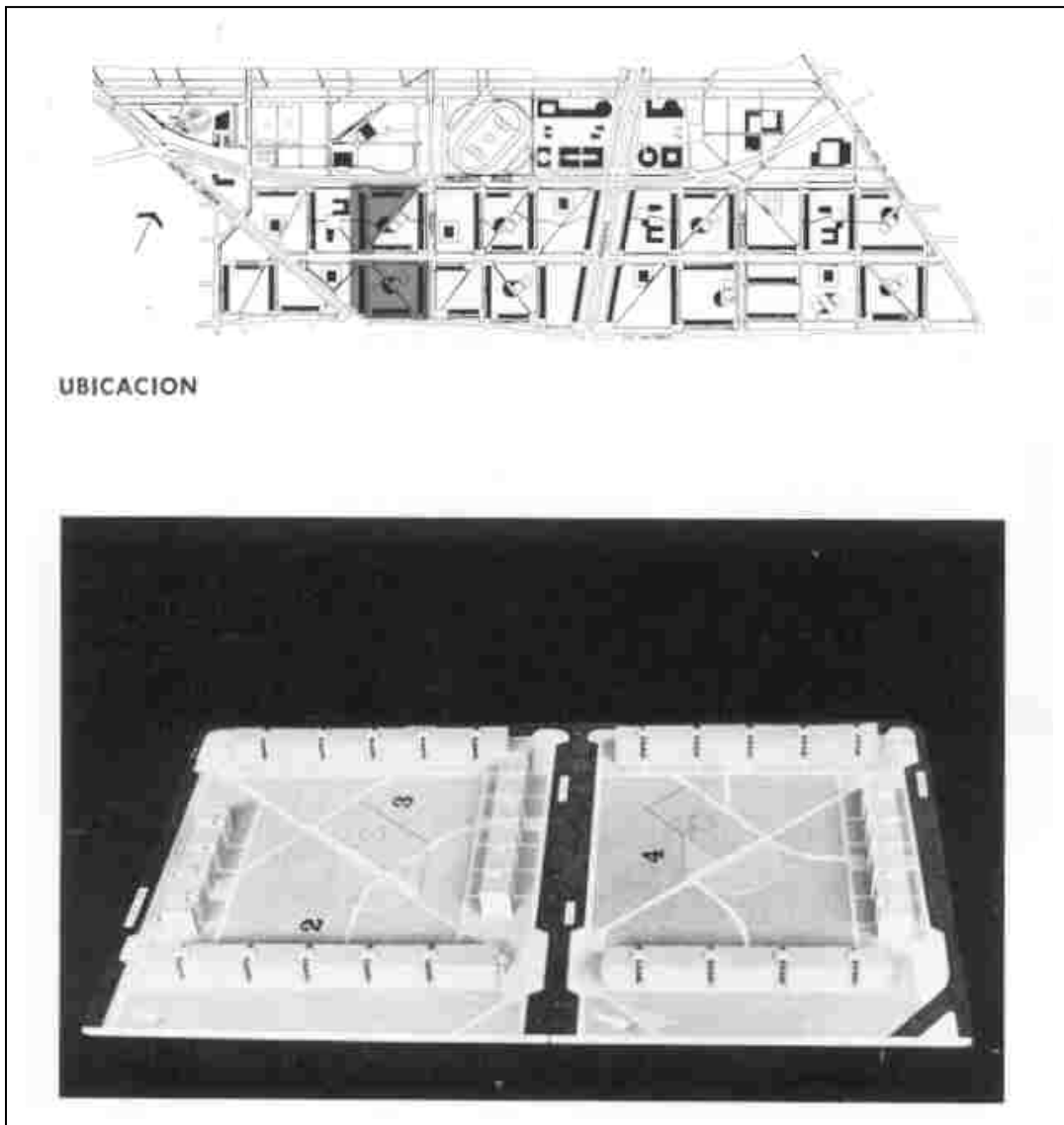


Figura 39. Población San Luis. Fte: Revista AUCA N° 21. Santiago de Chile, 1971.

b) Acciones y reacciones

En el marco de las políticas de desarrollo, en el Plan Anual 1971 preparado por ODEPLAN y presentado al Consejo Nacional de Desarrollo en febrero de 1971 se planteó un programa de vivienda, con carácter de Plan de Emergencia que comprendía la iniciación de más de 83.000 viviendas y la dotación de servicios de infraestructura sanitaria a 124.000 sitios. Este programa formaba parte de un cuadro general de políticas de aumento de la producción (“la batalla de la producción”) y de un programa de acciones de corto plazo orientado a la reactivación económica, en especial del sector industrial. En este marco, el sector público, a través del Comité Nacional de Inversiones, desarrolló convenios y colocaciones de ordenes de producción con el sector privado industrial, entre los cuales se menciona contratos de compra al contado de 20.000 viviendas prefabricadas y de stocks de materiales de construcción. (Vuskovic, 71).

Entre las primeras reacciones frente a estos planteamientos cabe destacar las de Cámara Chilena de la Construcción CCC. Hubo en primer término, por parte de la Cámara, una propuesta de lineamientos generales de un Plan Habitacional para el período 1971-1981 el que no tuvo acogida por su carácter sectorialista centrado en consideraciones

circunscritas al déficit habitacional. Un informe de Minvu elaborado al respecto hace ver la ausencia de consideraciones respecto de materias tales como: la desocupación, la subutilización de la capacidad instalada, la regionalización de las inversiones, las relaciones con la fuerza de trabajo y otros aspectos

Por otra parte, se suscitaron en los medios empresariales del sector construcción, demandas de definición de la posición de gobierno frente al sector, las que fueron representadas por la CCC.

Entre las diversas expresiones de esta definición gubernamental, parece particularmente expresiva de la complejidad que entrañaban las nuevas políticas en el contexto de una nueva articulación de relaciones sociales de producción, la enunciada por el Presidente de la República en el memorándum de fecha 25 de Marzo de 1971 (Fig.40). En este memorándum dirigido al Sr. Arsenio Alcalde, se da respuesta a las preocupaciones de la CCC con respecto a la situación general del sector Construcción y situaciones de coyuntura que se presentaban en la época:

- i) Respecto del rol de la empresa privada, manifiesta el gobierno su compromiso con la realización de un Programa Básico de construcciones

- habitacionales públicas. Reafirma su propósito de generar un área estatal de la construcción, garantizando al propio tiempo la existencia de un sector de Empresas Constructoras privadas a las cuales se le reconoce un rol en la ejecución de los programas de vivienda y una participación de acuerdo a sus capacidades técnicas y posibilidades de movilización de ahorros y financiamiento. En materia de construcción habitacional señala su propósito de desarrollar una experiencia limitada de ejecución de una parte del programa global de viviendas contemplado en el marco del Plan de Construcciones 1971 – 1976, mediante la creación de una Empresa Constructora del Estado.
- ii) Respecto a las relaciones laborales en el Sector, el gobierno manifiesta su propósito de fortalecer el marco jurídico regulador de las organizaciones de los trabajadores de la construcción, agrupando a los sindicatos de base en federaciones provinciales y en una confederación. Señala que a través de esta organización se espera llegar a establecer un sistema unificado nacional o convenios provinciales orientados a establecer contratos de trabajo que permitan dar estabilidad a los acuerdos. Para efectos de las concertaciones colectivas se plantea también un sistema de contratos tripartitos con la concurrencia de la CUT Confederación Unica de Trabajadores, Gobierno y empresarios. Plantea también el gobierno su disposición a perfeccionar la aplicabilidad al sector construcción, de las leyes relativas a inamovilidad laboral y la conveniencia de constituir un fondo de desempleo que permita entregarles un ingreso estable a los trabajadores de la construcción cubriendo los períodos intermedios entre inicio y término de obras. Señala su acuerdo para perfeccionar los programas de contratación de obreros desocupados de modo de mejorar la productividad de las faenas de la construcción.
- iii) Con respecto a las ocupaciones ilegales de terrenos y obras en ejecución por parte de pobladores, el gobierno asume su responsabilidad con respecto a normalización de la situación producida y la previsión de acontecimientos futuros.
- iv) Respecto a las relaciones contractuales empresas – Estado, el gobierno garantiza la puesta en un funcionamiento de un sistema flexible y dinámico de licitaciones para la adjudicación de contratos que posibiliten la participación de las empresas constructoras en concursos independientes y competitivos.
- v) Respecto a la provisión de insumos de la construcción, el gobierno asegura una adecuada provisión tanto para las obras del sector público como del sector privado, a costos competitivos. Para ello el Estado cuenta con la formación de industrias en el área de propiedad social y con la formación de poder comprador estatal, de modo asegurar la demanda que estas empresas requieren para su desarrollo.
- vi) Respecto al accionar del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo SINAP, el gobierno asegura su funcionamiento regular habitual para operar con la oferta habitacional privada, tanto para el stock en oferta

y en construcción como para la futura ejecución de nuevos proyectos. Se mantiene la reajustabilidad, se mantiene el mercado secundario de hipotecas, se mantienen las formas contractuales y continúa el flujo hacia el SINAP del %5 de tributación habitacional de las empresas. Para los futuros proyectos, el financiamiento se constituirá mediante los préstamos que se otorguen a los adquirientes con lo cual desaparecen para las empresas los riesgos por falta de compradores, riesgos de la inversión de capital, intereses bancarios y lentitud de las operaciones del SINAP. En el desarrollo ulterior de las políticas y programas

habitacionales de la administración del Presidente Allende cabe destacar las iniciativas en materia de provisión de equipamiento. En 1972 se planteaba la necesidad de desarrollar un plan de ejecución acelerada de proyectos de equipamiento social para satisfacer urgentes necesidades de servicios colectivos de los sectores habitacionales obreros y medios. Dicho plan estaría a cargo de organismos de programación a nivel regional bajo la supervisión de una Junta Central de Planificación del Equipamiento Social.

MEMORANDUM PRESIDENCIAL EN RELACION A LA SITUACION DE LA CONSTRUCCION. -

Con referencia a los planteamientos de la Cámara Chilena de la Construcción que Dn. Arsenio Alcalde C., me hicieron llegar el pasado mes de Febrero, deseo referirme a sus puntos esenciales. Estimo que los aspectos técnicos de detalle pueden ser objeto de un análisis más detenido a través del comité respectivo que funcionará dentro del Consejo Nacional de Desarrollo, cuyas actividades se han iniciado este mes, en particular con los Ministerios de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Corporación de Fomento y Central Unica de Trabajadores etc.

Deseo resumir a continuación la posición del Gobierno sobre estas materias:

1) Definición del rol de la Empresa privada de la construcción.

Este Gobierno dará estricto cumplimiento al Programa Básico, garantizando la existencia de un área estatal de la construcción y un área privada. Como es de dominio público, un elevado porcentaje de la construcción de viviendas ha sido financiada por el sector público en los últimos años y es natural que el Gobierno desee perfeccionar la planificación y ejecución de este tipo de obras. Para estos efectos el Gobierno creará la Empresa Constructora del Estado a fin de iniciar una experiencia limitada y que tendrá a su cargo la ejecución de una parte del programa global de viviendas y obras, conforme se determinará en el Plan de construcciones para el periodo 1971-76 que está formulando el Gobierno y que oportunamente será consultado con esa Cámara. Seguirán existiendo las empresas privadas de la construcción y participarán en los programas de viviendas de acuerdo a su capacidad técnica y posibilidades de movilización de ahorros y financiamiento. La extensión del área privada de la construcción dependerá, a nuestro juicio, de la actitud que en este sentido adopten los empresarios privados; si algunos de ellos se negaren a asumir responsabilidades en la ejecución de los programas de viviendas, conforme a las disposiciones que se establezcan, no quedaría al Gobierno otra alternativa que la de ampliar su esfera de acción; y si por el contrario existe una amplia cooperación por parte de las empresas privadas, este Gobierno les garantizará ayuda crediticia, un tratamiento tributario técnico y empresarial. Así como en la agricultura, la industria, la minería y otras actividades, el Gobierno está garantizando la participa-

Figura 40. Memorándum Presidente Allende. Fte: Archivo Holger Hegmunfelt.

Otra iniciativa relevante es la que se plantea en términos de acciones habitacionales a mediano plazo. En agosto de 1972 el Consejo de directores de Minvu planteó las bases de trabajo para la elaboración de un Plan trienal 1973-1975. Dicho Consejo cumpliría el rol de secretaría técnica de un Comité Superior de Coordinación Sectorial. En el trabajo de diagnóstico para la formulación de este Plan puede advertirse la complejidad de aspectos considerada por los agentes técnicos de entonces. El informe comprende el análisis de 5 comisiones: 1. Trabajadores y Empresas de la Construcción. 2. Relaciones con los pobladores, 3. Líneas de acción según demandas y problemas detectados. 4. Recursos financieros y materiales 5. Reorganización institucional

El peso de los problemas inherentes a esta complejidad recaía principalmente en el accionar institucional de la CORVI. Ello se expresa por ejemplo, en una autoevaluación de la situación del Departamento de Ejecución, a cargo de las obras realizadas por administración directa de CORVI, de fecha 25 de Septiembre de 1972. En el informe al respecto se señalan el severo desequilibrio que representa la carga de trabajo entregada con respecto al tamaño y estructura de la organización, lo que impide lograr un manejo administrativo racional. Se hace ver también la inadecuación del manejo financiero con respecto a los presupuestos de obras y las posibilidades de programación y control. Se señala, además, la falta de organización necesaria para desarrollar una política de adquisición de insumos y equipos que permita una programación eficiente de entregas, de manejo de cuantías y especificaciones de los stocks. Al mismo tiempo se observan discrepancias salariales con el tarifado del Convenio Nacional de la Construcción. A esto se añade la percepción de severas limitaciones y debilidades de la organización interna, expresadas en el desdibujamiento de la jerarquización y

unidad del mando. (Fte: Archivo Holger Hegumfelt-Jorgensen)

Estos elementos de evaluación interna no son sino el correlato de las inquietudes de los agentes privados que participan en el sector. En las Jornadas de la labor CORVI patrocinadas por la propia institución en Mayo de 1972, la CCC presentó un cuadro de observaciones en que se hace ver las preocupaciones de las empresas constructoras con respecto al desarrollo de los programas públicos habitacionales. Señalan las debilidades de la productividad laboral, la indefinición de programaciones de mediano y largo plazo que permita a las empresas constructoras privadas e industrias de materiales de construcción saber a que atenerse. Manifiestan también sus preocupaciones por el desabastecimiento de algunos materiales y su disconformidad con algunas de las modalidades de contratación para la ejecución de obras.

Paralelamente las preocupaciones del empresariado de la construcción se expresaban a través de cauces más formales. En comunicación dirigida al Vicepresidente de CORVI, en mayo de 1972, por el Gerente General de la Cámara Chilena de la Construcción y el presidente del Comité de Contratistas de Minvu, se hace ver el endeudamiento y dificultades que enfrentan las empresas por el alza de sus costo y la prolongación de los plazos de ejecución de las obras contratadas, como consecuencia de diversas situaciones imprevisibles en la actividad del sector. Entre estas se

menciona: baja de la productividad por la incorporación de obreros cesantes no especializados, inestabilidad laboral por sucesivos y frecuentes paros y tomas de obras por los trabajadores, alzas salariales debidas al Convenio Nacional de la Construcción no reconocidas en toda su magnitud por MINVU, éxodo de personal calificado por mayores valores salariales de los Departamentos de Ejecución Directa de los distintos organismos de MINVU, desabastecimiento de materiales y equipos, alza desmesurada de algunos materiales, virtual desaparición del crédito de proveedores, alza del costo de los fletes por falta de repuestos de vehículos de carga, etc. El conjunto de estos factores repercute incrementando los gastos generales, y generando dificultades financieras de las empresas. A ello se añade la inestable e incierta situación de pagos por la que atraviesa CORVI.

En un tono de ya mas abierta impugnación y beligerancia, el Consejo Nacional de la Cámara Chilena de la Construcción en su 54ª reunión ampliada celebrada los días 26 y 27 de Junio de 1972, denuncia ante la opinión pública, lo que considera una situación de "anarquía" (Fig.41). Ello, según el libelo, es observable en los distintos aspectos concernientes al accionar el sector construcción: en plano laboral, en el de abastecimiento de materiales, en los sistemas de ejecución de obras, en el Sistema de Ahorro y Préstamo y aún del propio financiamiento de los programas públicos:

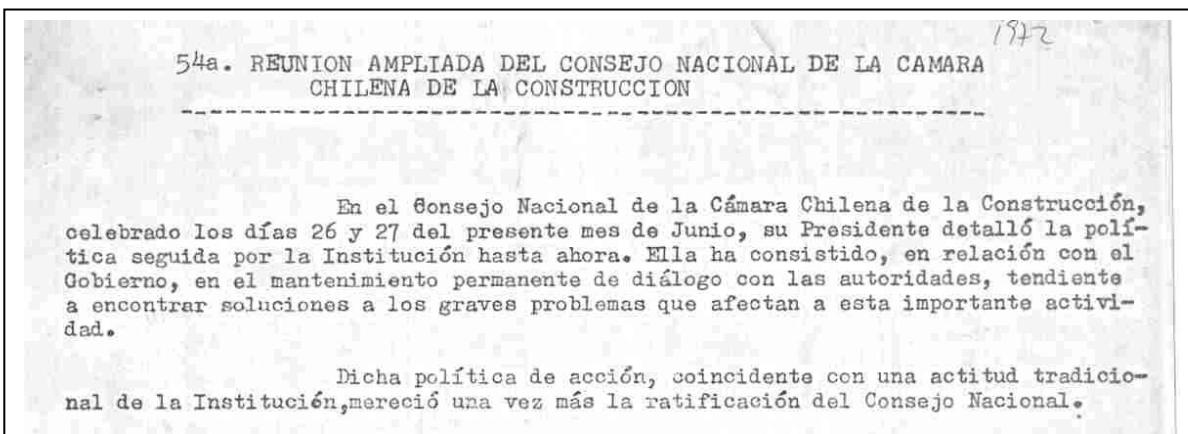


Figura 41. Acta Consejo Nacional de la CCC. Fte: Archivo Holger Hegumfelt.

“Anarquía laboral caracterizada especialmente por pérdida de la disciplina, trabajo lento, fuerte disminución de la productividad, afán desorbitado de remuneraciones y tratos que sobrepasan a menudo el Convenio Nacional para la Construcción, paros injustificados, ausentismo, tomas de industrias y faenas incluso con secuestro. Gran parte de los vicios descritos han tenido su origen o son tolerados en las obras ejecutadas directamente por el Estado, donde se ha prescindido de los factores de costos y plazos de ejecución, contagiándose la actitud de los trabajadores contratados por el Estado a aquellos que se desempeñan en la empresa constructora privada.

Anarquía en el abastecimiento de materiales, las compras masivas de materiales de construcción hechas por entidades públicas sin la debida programación, han conducido a la acumulación de stocks ociosos en su poder y al desabastecimiento simultáneo de las demás faenas. Este efecto se vio aumentado

con la contratación de un gran volumen de obras en un plazo reducido. Además se han producido serias dificultades en la producción de materiales debidos a problemas en la importación de materias primas, repuestos y maquinarias para la renovación de equipos, como así mismo y por similares razones en la capacidad de transporte disponible, que resulta insuficiente.....”

“Anarquía en los sistemas de ejecución de obras. La iniciación de obras ejecutadas directamente por el Estado, ha producido un descontrol de los costos y plazos de ejecución, dificultando a las empresas privadas la concurrencia a las licitaciones bajo el sistema de suma alzada sin correr riesgos desmedidos que escapan a su control. Por otra parte las alzas en los precios de materiales de la construcción, en el dólar y en las remuneraciones, han hecho absolutamente insuficientes todos los sistemas de reajustes establecidos.

El ausentismo de las empresas (en las licitaciones) tiende a fortalecer el sistema de construcción directa por el Estado con los inconvenientes que hemos señalado. Estos mismo hechos han deteriorado a tal extremo los contratos en ejecución, que las empresas se han visto forzadas en numerosos casos a solicitar la liquidación anticipada de ellos o su recontractación.

Anarquía en el Sistema de Ahorro y Préstamo. Se da el absurdo de una gran acumulación de fondos en el sistema y de una gran demanda de vivienda de parte de los sectores medios de la población, al mismo tiempo que una retracción casi total en las iniciativas privadas de construcción destinadas a satisfacer las necesidades habitacionales de dichos sectores. Ello se debe, además de muchos factores de tipo general, a que la Caja Central se ha obstinado en establecer condiciones tales que hacen en este aspecto inoperante el sistema.

“Anarquía en el financiamiento de las obras. Los factores que generan esta anarquía son: Insuficiencia de recursos presupuestarios fiscales frente a compromisos contraídos con las empresas constructoras. Utilización de fondos en programas no consultados en los presupuestos fiscales, otorgándose preferencias a los pagos a estas obligaciones en detrimento de los contratos de construcción suscritos con las empresas privadas. Aumento de los costos de construcción, frente a un insuficiente sistema de reajustes que produce la descapitalización de las empresas privadas; excesiva tramitación burocrática que impide una recuperación oportuna de las inversiones hechas por los contratistas; supresión casi total del crédito de

proveedores y su no remplazo por créditos bancarios”.

En la percepción de algunos analistas de la época, la CCC se planteó desde un primer momento en una posición de antagonismo a la acción de la administración Allende y se unió a las acciones de boicot económico. Durante los primeros siete meses de gobierno, la administración hubo de enfrentar una virtual huelga de las empresas. Durante ese lapso las empresas adscritas a la CCC no construyeron ni una sola vivienda. (Castells, 73; 27).

“Por otra parte, cuando el gobierno empezó a ceder llamando a concurso al sector privado, las grandes empresas se pusieron de acuerdo previamente para presentar sólo una respuesta a cada licitación. La situación así creada no tenía salida, puesto que el Gobierno, no podía utilizar más del 20% del presupuesto del Ministerio para ejecución directa de obras, según normas estipuladas por Ley”.

De esta forma, si a través de CORMU se organizó un sector de ejecución directa (que construyó el 20 % de las viviendas financiadas por el Estado, CORVI que inició el 75% de las viviendas públicas actuó fundamentalmente a través del sector privado (78% de la inversión) según los canales tradicionales. Esto quiere decir que las grandes empresas que controlan la CCC absorbieron el 77% de la inversión total de CORVI en el sector privado, siendo así que no representan sino el 9.8% de las empresas, mientras que el 61.8% de empresas menores no recibieron más que el 1.4% y tuvieron que seguir funcionando como subcontratistas de las grandes, incluso en peores condiciones. (Castells, 73; 28).

Entre las reacciones gubernamentales frente a esta situación son significativas aquellas destinadas a fortalecer la dirección del sector. Se desarrolló una labor de sistematización en el Comité Sectorial constituido por las autoridades máximas de Minvu y sus Corporaciones, aunando criterios con el Comité Político de Vivienda constituido por representantes de los partidos de gobierno. Se centraliza el visado de materiales en la Central Coordinadora de adquisiciones de materiales críticos de la construcción y se centraliza el manejo de los recursos financieros utilizados por las Corporaciones.

Con respecto a las relaciones entre la actividad habitacional y el fortalecimiento del poder popular, se incorporan a la Central Unica de Trabajadores, el Sindicato Unico de la Construcción y la Federación de Trabajadores de la Construcción a los organismos de dirección y coordinación sectorial. La implantación del tarifado único y el desarrollo de formas de control del consumo de materiales y de la productividad son los temas a desarrollar. Con respecto a los pobladores se plantea el fortalecimiento de los Comités Paritarios de Asignación de Viviendas y la creación de la Secretaría Nacional del Poblador.

La magnitud de la labor habitacional emprendida por el gobierno de la Unidad Popular es una de las epopeyas gubernamentales sin parangón en la historia de la administración del Estado en nuestro país. Es también un momento heroico de la profesión de arquitectos, en particular de los arquitectos funcionarios, quienes deben enfrentar la mayor cuantía y concentración de proyectos producida nunca antes en el país. En el Mensaje Presidencial de 1973, se da cuenta de la labor realizada por MINVU en el período 71-72. Se contabiliza un total

de 110.030 viviendas iniciadas, de las cuales 81.404 se encontraban en construcción. Paralelamente se habían generado 38.275 sitios urbanizados de los cuales 15.707 se encontraban en construcción

Un balance físico de Marzo de 1973 de la Dirección de Planificación y presupuesto de MINVU se indica que, en materia de viviendas, considerando la labor directa de CORVI, CORMU y CORHABIT se encontraban en ejecución 61.670 viviendas y 5.595 con contratos materializados. El informe reconocía que podrían terminarse 49.991 viviendas durante 1973, cifra superior a las 35.000 viviendas terminadas en 1972 de un total de 60.000 que se había programado entregar.

c) La vivienda en la hermenéutica de la transición

Entre las acciones habitacionales significativas del gobierno de la Unidad Popular es necesario señalar la organización y realización de la VIEXPO. Exposición Internacional de la Vivienda y Encuentro Solidario Nacional e Internacional, realizados en Septiembre de 1972 (Fig. 42 y 43). Este evento es importante por cuanto representa una de las instancias a través de las cuales se elabora la hermenéutica y el ethos social de los discursos que informan el accionar de las agencias habitacionales del Estado. Al respecto parece de interés consignar algunos párrafos de uno de los textos de convocatoria a dicho evento:

“En el proceso capitalista las masas presionan en demanda de sus necesidades de techo y esa es la razón por la cual todos los gobiernos y hasta las dictaduras fascistas pierden el sueño por “el sueño de

la vivienda” que viven intensamente sus pueblos.

El desarrollo político chileno de las últimas décadas ha dado gran dimensión a la protesta de masas y las ha canalizado políticamente. En Chile nació toda una expresión propia y nueva de la lucha revolucionaria, mediante las “tomas de sitio” de las comunidades “sin casa” y organizaciones de pobladores, juntas vecinales, etc.

La respuesta clásica del sistema capitalista a la presión de las masas por viviendas es el método del “colchón”. El colchón es un método burocrático, generalmente tecnocrático, previsto para absorber la lucha de clases y suavizar la presión. De

paso, en él prolifera y vive una frondosa capa de empleados, técnicos y profesionales de clase media, sub-utilizada por la economía del país. Pero en el colchón, con sus leyes y estatutos priman también grandes empresas y monopolios de la construcción para su creciente acumulación de poder. Esto es, más o menos el esquema de lo que, en términos tradicionales se entendió por política habitacional.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO

Hulger

COMPAÑEROS TRABAJADORES :

El Gobierno de Chile, por intermedio del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo está convocando a los trabajadores campesinos y pobladores del país a las Jornadas de la Vivienda, Exposición y Encuentro Solidario Nacional e Internacional. Este acto se llevará a cabo en mayo del próximo año, al término de la Conferencia UNCTAD III, con participación de técnicos y delegados extranjeros.

I- A COMENZAR LA OPERACION VERDAD EN VIVIENDA :

Todo chileno sabe que 3.000.000 de sus compatriotas, casi un tercio de la población entera del país no tiene techo. Si lo tiene, es tan precario y adolece de tantas necesidades elementales para la vida y seguridad de sus familias, que debe ser reemplazado. Otra parte equivalente de la población, aunque no figura en la cifra de 600.000 viviendas que ilustra el déficit nacional, habita malamente, amenazada por un alquiler que se dispara más allá de su capacidad de pago.

¿Cuál es la parte de la población castigada más brutalmente por la falta de techo, de agua potable, de acantarillado ?

¿ Quién se anega cada invierno ? ¿ Dónde peligra la vida de los niños ? ¿ Qué paredes se derrumban en los terremotos ?

La respuesta es clara y más que conocida : la misma gente que carece de trabajo o está explotada bajo todas las formas. La misma población marginada de la economía de consumo, del desarrollo

Figura 42. Convocatoria VIEXPO. Fte: Archivo Holger Hegumfelt.

Todas esas políticas parten de un principio, una especie de dogma intocable: la vivienda popular es una mercancía de la sociedad de consumo y como tal objeto de lucro, sometida a la ley de oferta y demanda. ¿Cuáles son los términos de esa ley de oferta y demanda?

La demanda ya la conocemos: la población crece velozmente, las ciudades absorben en sus suburbios masas campesinas ilusionadas con perspectivas de trabajo y de cultura. Cada día que pasa, en Chile se necesitan 120 casas nuevas, manteniendo intactas las ya existentes.

En cuanto a la oferta de materiales, créditos y servicios necesarios para construir una casa, la han controlado tradicionalmente los monopolios y grandes empresarios de la construcción. Ellos tejieron la extensa madeja que une eficazmente los hilos de las sociedades anónimas, los bancos, las asociaciones de Ahorro y Préstamo, y, hasta la fecha de hoy

comprometió incluso las Corporaciones estatales de vivienda.

¿Qué ha resultado de esta invariable aplicación de la política de vivienda para el pueblo, enredada de los hilos de la madeja?. El precio de una casa se alejó cada vez más de las posibilidades de pago de las capas más necesitadas de la población: 1 m² de mala construcción cuesta el doble del salario mensual de un obrero chileno.

Resultado:

“El sueño de la vivienda para el pueblo terminó en unas marcas de tiza alrededor de una letrina”.

Por esta vía se ha legitimado la marginalidad y el pauperismo. Santiago y las demás ciudades de Chile están estrictamente estratificadas de acuerdo a su composición social: la ciudad de los ricos, con arboledas, luces de mercurio, agua en

abundancia para piscinas y parques; la ciudad de los pobres: barrios insalubres, canales a tajo abierto, pilones colectivos de agua potable, botadores de basura junto a las viviendas.

Algunas conclusiones: La primera y más importante lección a deducir es que el problema de la vivienda, aunque el pueblo las siente en carne propia como la más cruel de las necesidades sin satisfacer, no es un problema en sí, aislado del cuadro general de lacras sociales. Es un reflejo, es la consecuencia de un gigantesco y muy perfeccionado esquema de explotación del trabajo humano.

Por lo tanto, la lucha de las masas por la vivienda es justa y necesaria para la ruptura de este esquema. Pero no es, tampoco, una lucha en sí. No termina con la obtención de un techo o con el título de propiedad sobre un rectángulo de tierra. Si no hay conciencia de las raíces más profundas del fenómeno, todo se limitará a un objetivo mediatista de lograr una mísera imagen de la vida pequeño – burguesa bajo el techo propio. Es posible para algunos alcanzar ese objetivo. Sin embargo, bajo este planteamiento, los trabajadores quedaran desarmados, se habrán agotado, tras la perspectiva del techo todas las bases de acción popular, sin alterar un ápice aquel esquema de explotación de las masas.

No es ese el camino: La conquista del “derecho a la vivienda” pasa por la conquista del poder para los trabajadores, como ocurre con sus demás derechos. La construcción de las nuevas comunidades destinadas a satisfacer integralmente las necesidades humanas se confunde con la construcción del socialismo”.



Figura 43. Portada. Política Habitacional del Gobierno Popular, Santiago de Chile, 1972.

3.7. Hacia la desestatización de la vivienda social

El examen de las políticas habitacionales del Estado durante el prolongado período que sucede al del gobierno de la Unidad Popular, requiere de suyo un espacio para consideraciones, más amplio que las del marco de estas notas. Mencionaremos aquí sólo algunos de los hitos más notables del período que se extiende hasta la reforma administrativa del sector acontecida en 1976 (Fig.44)



Figura 44. Gral. Augusto Pinochet. Fte: Revista Mensaje N° 252, Septiembre 1976.

Se trata de un período de “normalización” o más propiamente de “reciclaje” del aparato político - administrativo del sector. Si bien se mantienen la organización del MINVU y sus Corporaciones hay cambios importantes de política institucional así como de procedimientos y personal. La tarea principal es la terminación de las obras iniciadas en la administración anterior y que se estima en 35.016 viviendas. Para estos efectos se traspasan a empresas constructoras privadas las obras que tenían en ejecución los Departamentos de Ejecución Directa de las Corporaciones. Complementariamente se suprimen los controles estatales y fiscales en la distribución y venta de materiales de construcción y se procede a la liquidación de los stocks en poder del Estado.

Paralelamente continúan los programas de servicios sanitarios y los de CORHABIT de atenciones habitacionales destinados a la construcción de “unidades progresivas” y “unidades sanitarias”.

Conforme a lo expresado en el Mensaje Presidencial de 1974, los lineamientos a futuro consultaban dar prioridad a la construcción de viviendas de interés social para las familias de recursos medios y bajos en un marco de maximización de los recursos disponibles. En lo inmediato se consideraba urgente erradicar en un plazo no superior a 3 o 4 años la totalidad de las poblaciones marginales existentes. Para ello se concibe un Plan de Emergencia para la construcción de “viviendas provisionales” prefabricadas con una superficie no superior a 50m². y una durabilidad de 10 a 15 años, las que serían entregadas en arrendamiento a los usuarios. Se estimaba que en ese lapso la situación económica del país permitiría remplazar las viviendas provisorias por viviendas definitivas aprovechando la misma infraestructura de urbanización. Luego de su anuncio, el programa parece haber sido reconsiderado por las autoridades y no volvió a ser mencionado.

Hasta la década de los ochenta los asentamientos irregulares urbanos denominados “campamentos” permanecieron en situación irregular, bajo la supervisión del Ministerio del Interior, a través de las municipalidades. Sólo con la dictación de la ley 18.138 se dio inicio al programa de Saneamiento de Campamentos, el que comprendía acciones de radicación y de erradicación. (Fig.45)

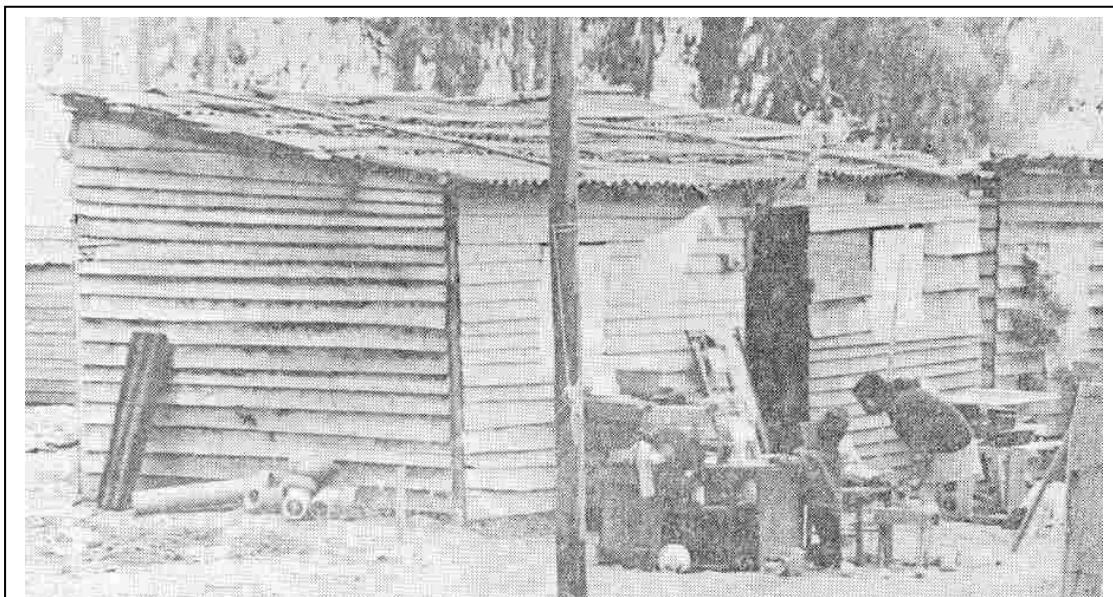


Figura 45. Mediagua. Fte: Revista Mensaje, N° 275. Diciembre de 1978.

El 21 de Diciembre de 1944 el Arzobispo Monseñor Caro bendijo la colocación de la primera piedra de la primera sede del Hogar de Cristo, institución creada por el sacerdote jesuita Luis Alberto Hurtado Cruchaga para prestar ayuda a los pobres. En 1950, como prolongación de la institución, se constituye la Sociedad "Hogar Obrero" S. A. Destinada a producir casas baratas para proveer mediante venta o donación a familias pobres. Hacia mediados de los 50, la producción de viviendas denominadas "mediaguas", en los talleres de la Sociedad, se había hecho masiva. Consistían estas en paneles entablados de madera de pino para armar, por autoconstrucción, un habitaculo de 18 m2. El grueso de los extensos asentamientos irregulares (poblaciones callampa, campamentos) que se formaron en las periferias de las principales ciudades chilenas entre 1950 y 1980 estaban constituidos con "mediaguas". Puede hablarse de la cultura de la "mediagua" como una constante de la imagen del espacio reproductivo popular, de la exclusión social, y de la segregación espacial urbana y rural y e los movimientos reivindicativos de pobladores de Chile. Se estima que hasta la actualidad, el Hogar de Cristo ha provisto más de 600 mil "mediaguas" a las familias pobres del país.

Otro lineamiento inicial del gobierno militar fue el propiciar el aumento de la densidad de población de las ciudades, para contener el crecimiento en expansión. Para ello se proponía que la provisión de viviendas sociales fuese predominantemente en altura, considerando bloques de hasta 4 pisos. Junto con ello enunciaba su decisión de sostener programas en materia de equipamiento comunitario mediante la reiniciación y recontratación de obras destinadas a jardines infantiles y el otorgamiento de préstamos para otras obras de equipamiento en materia de deporte y acción social.

El fomento de la autoconstrucción a través de asociaciones cooperativas de viviendas es otro aspecto mencionado explícitamente en el marco de los propósitos gubernamentales. En 1975 se planteaba establecer normativamente entidades denominadas Cooperativas de Vivienda Social con las cuales se esperaba dar continuidad a las organizaciones orientadas a la realización de proyectos habitacionales.

Se contaba para ellos con recursos provenientes de préstamos garantizados por la AID.

La promoción del desarrollo y de la aplicación de sistemas constructivos industrializados, y la introducción de innovaciones técnicas en la producción habitacional, es también un aspecto que da cuenta de las orientaciones tempranas del Gobierno Militar

De especial interés son los propósitos enunciados en términos de reformas administrativas. Se planteaba al respecto reestructurar y reorganizar el MINVU y sus Corporaciones en conformidad a las ideas de descentralización administrativa y regionalización del país, lo que finalmente se realizó en 1976 con la supresión de las Corporaciones y la creación de una entidad regionalizada que se denominó Servicio de Vivienda y Urbanismo SERVIU. Es importante hacer notar que los SERVIU regionales quedaron bajo la dependencia del MINVU, pero también dependen

indirectamente del Ministerio del Interior por la injerencia de los Intendentes (Fig. 46).

Se planteaba además otorgar atribuciones a las Municipalidades en la programación y realización de planes habitacionales, conforme a los programas regionales y provinciales, lo que en 1975 (Decreto Ley 1.088) se materializó con la instauración de los Comités Habitacionales Comunales CHC. La creación de estas entidades es una experiencia rara y única en la historia institucional centralista del sector. Se plantea por primera vez una descentralización que sitúa en el nivel local, en los municipios, la iniciativa de la producción habitacional pública, tanto en términos de administración de los recursos financieros como de gestión de la generación de los proyectos y ulterior ejecución. Fueron entidades autónomas de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida y operaron básicamente con los recursos

provistos por la tributación del 5% de las empresas.

1976 es un año que los analistas han reconocido como un punto de inflexión en el proceso de consolidación del Gobierno Militar. La polarización interna del régimen ya se ha hecho manifiesta y comienza a decantarse. Quienes propiciaban el restablecimiento del proyecto nacionalista republicano de economía mixta han sido superados por quienes impulsan la implantación de una sistema neoliberal bajo el marco de severas restricciones políticas y sociales (Milos, 98). Para entonces se consolida la personalización del régimen y la primacía del Ejército. Se encuentra en plena marcha la llamada “política de shock” destinada a recuperar la economía y abrir paso a la instalación de las transformaciones revolucionarias capitalistas. Se encontraban establecidas las bases para el discurso presidencial de Chacarillas (9 de Julio de 1977) y su itinerario político.



Figura 46. Población SERVIU. Fte: Diplomacia N° 28. Publicación de la Academia Diplomática de Chile. Santiago de Chile. 1983.

En el mensaje presidencial de 1976 ya hay otro enfoque de las políticas habitacionales y otro tenor de enunciados y aún hasta una nueva filosofía:

“El principio básico que informa la política habitacional postula que la vivienda es un derecho que se adquiere con esfuerzo y ahorro, para lo cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad. En este sentido, la vivienda deja de ser una dádiva del Estado, producto del sacrificio de muchos en beneficio de algunos privilegiados. Inspirados en este principio, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo ha deducido toda una filosofía con la cual opera y que se ha traducido en un conjunto de políticas específicas que sustentan líneas de acción concretas; en un Plan Nacional de la Vivienda y Urbanismo; en programas anuales concordantes con dicho Plan, en todo un cuerpo jurídico y normativo coherente y en una organización racional específicamente implementada para la administración de estos programas”

Se ha decantado un sistema de meridiana claridad. Hay dos grupos – objetivo: los que pueden acceder a las soluciones habitacionales ofertadas por el Estado, inscribiéndose para ello en el Sistema Unico de Postulación y los que no tienen ingresos que le permiten acceder a la vivienda mínima provista por el sector público.

Para estos últimos se ha establecido una línea de acción denominada “Viviendas de Interés Social”, la que forma parte del instrumental con que cuenta el gobierno en

su estrategia para combatir la extrema pobreza y la marginalidad y está destinado a la erradicación masiva de áreas marginales. Se trata de un programa descentralizado a nivel comunal, administrado por los Comités Habitacionales Comunales. La vivienda provista en este programa es sólo transitoria y representa sólo una instancia de espera para la provisión de la casa definitiva.

En el Sistema Unico de Postulación, no se acepta que las viviendas correspondientes a sus planes regulares sean bonificadas.

“Los asignatarios de las mismas deben cancelar totalmente su valor real debidamente actualizado. En cambio el Estado, consciente de la finalidad social perseguida, concede un subsidio a los adquirentes que se materializa en la baja tasa de interés pactada” (Mensaje Presidencial 1976,527)

Los cambios de mayor trascendencia que se derivan de la *filosofía* ministerial se produjeron, sin embargo, el bienio siguiente, con la promulgación de los Decretos N° 622 (1977), 1.292 (1977) y 306 (1978) a través de los cuales se estableció el denominado Sistema Llave en Mano destinado a la Adquisición de Viviendas Terminadas con Proyectos Precalificados (Fig.47).



Figura 47. Portada. "Sistema Llave en Mano" MINVU, Santiago de Chile, 1979.

El nuevo sistema tiene ya un contenido acorde con los impulsos revolucionarios que se cobijan bajo la cobertura del gobierno militar. Con él se alcanza un nuevo estadio en el accionar público que pone término al antiguo régimen político administrativo y las prácticas técnicas y profesionales constituidas en las instituciones del sector. Representa el ajuste final del aparato político - administrativo a los preceptos de subsidiaridad del ideario neoliberal: se traspasa la función crédito para la vivienda desde el Estado al Sector Privado, se traspasa el conjunto de la función productora al Sector Privado, desde la adquisición de suelos hasta el proyecto de arquitectura y urbanismo. Representa en suma, desestatizar la actividad relacionada con la vivienda social, reservándose al Estado sólo las funciones normativas y subsidiarias hasta que estas fueren necesarias.

Se inicia con ello la introducción de la imagen SERVIU en la constitución de las áreas residenciales en el espacio reproductivo de las ciudades chilenas, con consecuencias urbanas merecedoras de consideraciones que exceden el marco del este trabajo.

Bibliografía:

- Alvarado, Luis / Cheetham, Rosemond / Rojas, Gastón. “*Movilización Social en Torno al Problema de la Vivienda*”. En **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE** Vol. III, Abril 1973 N° 7, Universidad Católica de Chile. Centro de Desarrollo Urbano Regional
- Arellano, José Pablo. “*Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924 –1984*”. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina. CIEPLAN. Santiago 1985.
- Bagú, Sergio. “*Industrialización, sociedad y dependencia en América Latina*” 71, En : **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, N°1/2, Junio/Diciembre 1971, pp 172-197. FLACSO, Santiago 1971;
- Bianchi, Andrés (1967)“*Notas sobre la teoría del desarrollo económico latinoamericano*”. En: “**América Latina. Ensayos de Interpretación Económica**”. Editorial Universitaria, Santiago. 1969.
- Carvajal, Carlos. “*Reformas necesarias a la ley de habitaciones para obreros*” Congreso Regional Agrícola de Concepción. Imprenta Kosmos. Santiago, 1913
- Carvajal, Carlos. “*Los Huertos Obreros. Breves reseñas históricas. Su aplicación en Chile*”. En: **Junta Central de la Habitación Popular. “Conferencias y Estudios. Exposición de la Habitación Económica**”. Semana de la Habitación. Noviembre y Diciembre de 1936. Imprenta Gutemberg. Santiago 1937.
- Castells, Manuel. “*Movimiento de Pobladores y Lucha de Clases en Chile*”. En **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE** Vol. III, Abril 1973 N° 7, Universidad Católica de Chile. Centro de Desarrollo Urbano Regional
- Castro, Antonio B. de (1966) “*Una tentativa de interpretación del modelo histórico latinoamericano*”. En: “**América Latina. Ensayos de Interpretación Económica**”. Editorial Universitaria, Santiago 1969.
- Cibotti, Ricardo / Sierra, Enrique. “*El sector público en la planificación del desarrollo*” Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Editorial Siglo XXI / Editorial Universitaria, Santiago 1976.
- Colegio de Arquitectos “*Primer Congreso Nacional de Arquitectura y Urbanismo celebrado en Santiago entre el 17 y 22 de diciembre de 1934*”. Documento mimeografiado.
- Corporación de la Vivienda. “*Recopilación de Leyes y Reglamentos Orgánicos y Leyes y Reglamentos sobre Habitación Popular.*” Santiago de Chile 1957. Pg. 13.
- Corporación de la Vivienda “*Plan habitacional. Chile. Corporación de la Vivienda. Decreto con fuerza de Ley N° 2*” Santiago 1963
- Debuyst, Frédéric / Garcés, Joan E. “*La opción chilena de 1970. Análisis de los tres programas electorales*”. En: **Revista Latinoamericana de Ciencia Política** FLACSO, Santiago de Chile. Agosto, Vol II, N°2

Faletto, Enzo. “*La Especificidad del Estado Latinoamericano*”. En: **Revista de la CEPAL N°38**. Agosto 1989, pp 69-88

Friedmann, John / Lackington, Thomas “*La hiperurbanización y el desarrollo nacional de Chile: Algunas hipótesis*” Pontificia Universidad de Chile- Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano. Santiago. 1967.

Garretón M., Manuel Antonio. “*1970-1973. Sentido y derrota de un proyecto popular*”. En: “**Mensaje**” N°266 Enero 1978

Geisse G., Guillermo / Valdivia V., Mario “*Urbanización e Industrialización en Chile*” Documento de Trabajo N° 91, Marzo 1978. Pontificia Universidad de Chile- Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano / Instituto de Planificación Urbana. Santiago. 1967

Giusti, Jorge “*El programa de promoción popular en Chile. Un intento de organización política de los sectores populares*”. En **Revista Latinoamericana de Ciencia Política**. FLACSO, Santiago de Chile. Abril 1972, Vol III N°1.

Góngora, Mario “*Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*”. Editorial Universitaria. Santiago 1986

Gurrieri, Adolfo “*Vigencia del Estado planificador en la crisis actual*”. En : **Revista de la CEPAL N° 31**, Abril 1987.

Hodara, Joseph. “*Prebisch y la Cepal. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*”. El Colegio de México. México 1987

Joselyn-Holt, Alfredo. “*La independencia de Chile*” Editorial Mapfre, Madrid 1992.

Joselyn-Holt, Alfredo “*El Chile perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar*”. Editorial Planeta/Ariel, Santiago 1998.

Junta Central de la Habitación Popular (JCHP). “*Conferencias y Estudios. Exposición de la Habitación Económica*”. Semana de la habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Imprenta Gutemberg. Santiago 1937.

Marsal, Juan F. “*Cambio Social en América Latina. Crítica de algunas interpretaciones dominantes en las ciencias sociales*” Solar/Hachette. Buenos Aire 1967.

Mattelart, Armand / Castillo, Carmen / Castillo Leonardo. “*La ideología de la dominación en una sociedad dependiente*” Ediciones Signo. Buenos Aires 1970.

Milos, Pedro. “*Seguridad humana en Chile. Antecedentes históricos para su estudio. 1920-1980*”. Documento de Trabajo. (Sin referencias).

Ministerio de información de la República Francesa “*La lucha contra la vivienda insalubre en Francia*” Oficina Central para América del Sur. Documento N° LI, 1947

Miras, Pedro “*Desde la Ciudad*” **Diario La Epoca “Temas de la Epoca”** Domingo 28 de Diciembre de 1997.

Muñoz, Oscar. “*Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*” Santiago 1987

Narbona, José María. “*Discursos*” En: Junta Central de la Habitación Popular. “**Conferencias y Estudios. Exposición de la Habitación Económica**”. Semana de la

habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Imprenta Gutemberg. Santiago 1937.

Ortega Martínez, Luis y otros. “*Corporación de Fomento de la Producción. 50 Años de Realizaciones*”. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile. 1989.

Ormeño Karzulovic, Juan. “*El discurso teórico sobre la modernidad en Chile: Un estado de la Cuestión*”. Universidad Católica del Maule. Departamento de Teología. Proyecto de investigación Interno N° 221/94. Informe final.

Suárez, Eduardo L. “*Nueva actitud de América Latina hacia Estados Unidos. El Consenso de Viña del Mar*”. En : “**Foro Internacional**” El Colegio de México. Vol X, N°3, Enero-Marzo 1970. (pg. 237-256)

Tironi, Ernesto “*Politización, organización Económica y Participación en la Sociedad Chilena*” En “**Mensaje**” N° 231, Agosto 1974

Rabinovitch, Victor. “*El huerto obrero*”. En: Junta Central de la Habitación Popular. “**Conferencias y Estudios. Exposición de la Habitación Económica**”. Semana de la habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Imprenta Gutemberg. Santiago 1937. Pg.169.

Ramírez Necochea, Hernán. “*Balmaceda y la contrarrevolución de 1981*” Ed. Universitaria, Stgo 1969.

Rosembluth, Guillermo. (mimeo s/d)

Sáez S, Raúl. “*Casas para Chile*” Editorial Del Pacifico S.A., Santiago de Chile, 1959.

Salas Marchant, Maximiliano. “*Discursos*”. En : Junta Central de la Habitación Popular. “**Conferencias y Estudios. Exposición de la Habitación Económica**”. Semana de la habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Imprenta Gutemberg. Santiago 1937.

Salazar, Gabriel / Pinto, Julio. “*Historia de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*”. Ediciones LOM. Santiago 1999.

Salazar, Gabriel “*El municipio cercenado. (La lucha por la autonomía de la asociación municipal de Chile, 1914-1973)*”. En: Salazar Gabriel / Benítez, Jorge. Compiladores. “**Autonomía, Espacio y Gestión. El Municipio Cercenado**” Ediciones LOM. Santiago 1998.

Sepúlveda Taborga, Cristián. “*Dos modelos de acumulación de capital en el desarrollo capitalista chileno*” Centro de Estudios Socio - económicos. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Chile. Santiago 1972.

Sunkel, Osvaldo (1967) “*Política nacional de desarrollo y dependencia externa*”. En: “**América Latina. Ensayos de Interpretación Económica**”. Editorial Universitaria, Santiago 1969.

Tavares, María da Conceicao (1964). “*El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina*”. En: “**América Latina. Ensayos de Interpretación Económica**”. Editorial Universitaria, Santiago 1969.

Vanderschueren, Franz “*Significado Político de las Juntas de Vecinos en Poblaciones de Santiago*” P. Universidad Católica de Chile. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional,

Documento de Trabajo N° 28. Octubre 1970.

Vergara, Ximena / Barros, Luis. “*La guerra civil del 91 y la instauración del parlamentarismo*”. En: **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, N°3, Junio 1972, pp 71-94. FLACSO, Santiago.

Vial, Gonzalo. “*Historia de Chile 1891-1973*” Editorial Santillana, Santiago 1981.

