CONFLICTO DE ALQUILERES Y POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL EN LA DÉCADA DE 1920. EL CASO DE CHILE

POR

RODRIGO HIDALGO DATTWYLER*

Hacia finales del siglo XIX una de las primeras actuaciones que desarrollaron algunos Estados de Europa para dar solución al problema de la escasez de residencias higiénicas, que afectaba con especial vigor a las clases más necesitadas, fue la promulgación de diferentes normativas que pretendieron controlar la construcción de viviendas sin los mínimos servicios de urbanización y promover la edificación de habitaciones baratas y salubres.

Destaca en este sentido la ley belga de 1889 y la ley inglesa de 1890. Dichas normativas fueron parte de la respuesta que dieron las élites políticas al problema de la escasez de residencias higiénicas. Su formulación pretendió abordar dicho problema desde una perspectiva global, intentando trascender las ordenanzas locales que restringían la construcción de habitaciones «malsanas» al interior de determinados límites de las ciudades. Ellas buscaban abarcar diversos aspectos, desde la constitución de agencias públicas especialmente abocadas al tema, pasando por el fomento de los capitales privados, hasta la elaboración de reglamentos de edificación que establecieron las condiciones generales de construcción que debían cumplir las viviendas que se acogerían a los beneficios que otorgaban esas normativas.

A estas iniciativas se sumaron otras, no sólo en el resto de países del Viejo Mundo, sino que también hubo respuestas de este tipo en algunas

* Rodrigo Hidalgo Dattwyler. Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile.

naciones americanas. En este sentido, Chile fue uno de los países de América del Sur que desarrolló en forma más temprana su legislación habitacional. La primera ley chilena que aborda el problema de la habitación¹ popular es la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. Este texto legal es, además, el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado este país para aproximarse a la solución de sus problemas sociales. Por otro lado, esta normativa marcó el comienzo de las actuaciones públicas en el contexto de la vivienda social y tuvo importantes implicaciones en el inicio de la discusión en torno a como debían planificarse las ciudades chilenas considerando los requerimientos que planteaba la localización de los primeros barrios obreros en aquellas áreas urbanas.

La mencionada legislación creó los Consejos de Habitaciones para Obreros, entre cuyas atribuciones estaba la de favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción. Los Consejos tuvieron una función higienizadora importante, que estuvo representada por la rehabilitación de aquellas viviendas que no cumplían con los mínimos vigentes en materia de higiene, o su demolición en caso de inhabilitabilidad. Al amparo de las franquicias de la Ley de 1906, entre ese año y 1925, se construyeron 3243 casas con 8734 habitaciones y repararon 614 casas con 9814 habitaciones. En total se demolieron 15147 habitaciones y se construyeron 9778.

Los resultados mencionados en la aplicación de dicha normativa marcaron los pasos siguientes que desarrolló el Estado chileno en materia de casas baratas. El alto porcentaje de habitaciones demolidas sumado al escaso efecto que tuvieron los incentivos propuestos a las empresas privadas para la construcción de nuevas residencias, provocaron importantes alzas en las tarifas de los alquileres de las viviendas populares.

Hacia la década de 1910, la situación descrita dio a lugar a las primeras movilizaciones sociales en torno al problema de vivienda en Chile, las que estuvieron enlazadas con las serias dificultades económicas que tuvo el país a causa del impacto que provocó la Primera

¹ El concepto de habitación es usado en las primeras décadas del siglo xx en Chile tanto para referirse a una vivienda como para aludir a los cuartos que forman parte de la misma.

Guerra Mundial en la comercialización de la producción del nitrato, que representaba una de las principales riquezas nacionales.

Estos acontecimientos llegaron a su máxima expresión durante la primera mitad del decenio de 1920, más específicamente en 1925, año en que se produce una de las principales huelgas de arrendamientos que ha vivido Chile en el siglo xx. Ello llevó al Estado de ese país a generar una serie de acciones, que intentaron rebajar el precio de los alquileres y detener los desahucios de los arrendatarios morosos. Además, en ese mismo año se promulgó una nueva ley de casas baratas, que reimpulsaron la construcción de viviendas salubres y económicas.

Dentro de este esquema, el presente artículo² intenta aproximarse al desarrollo y resultados de estas últimas acciones, considerando para ello el marco social, político y espacial en el cual ellas se desarrollaron. En esta perspectiva, se describirán los diferentes conflictos de alquileres que se desencadenaron durante las primeras décadas del siglo xx y las respectivas respuestas que dio el Estado chileno para abordar las demandas planteadas por los movimientos sociales asociados a dichos problemas.

El conflicto de los arrendatarios 1914-1925

Uno de los problemas que generados con la aplicación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, fue el alza de los precios de los alquileres debido a la acción higienizadora de los Consejos Habitacionales; la cual no fue acompañada por una reposición de los «conventillos»³ demolidos, y por el respectivo aumento de la edificación de nuevas casas para las clases trabajadoras.

² El presente artículo expone parte de los resultados de la investigación de doctorado que desarrolló el autor en la Universidad de Barcelona, titulada «La Vivienda Social en Chile en el siglo xx». Ella fue dirigida por el Dr. Horacio Capel y financiada por el Fondo Central de Becas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Gobierno de España a través del Programa Mutis.

³ El «conventillo» es una tipología de habitación popular que se comenzó a difundir en Chile hacia el último cuarto del siglo xix. Se asocia fundamentalmente a una vivienda colectiva y tuvo variados matices y diversos orígenes. Por una parte, podía definirse como una reunión de habitaciones a lo largo de una calle que sirve de patio común; en este caso se trataba de construcciones precarias concebidas originalmente para ser puestas en el mercado en régimen de alquiler. Por otro lado, los «conventillos» también se formaron por la acción deliberada de los antiguos propietarios de casas ubicadas en las zonas centrales de la ciudad de Santiago que las subdividieron y comenzaron a arrendar las habitaciones en forma separada.

Por otra parte, las viviendas construidas al amparo de la citada Ley tuvieron costos relativamente altos para ser arrendadas o adquiridas por obreros de bajos ingresos; esta sección de la población chilena siguió habitando en condiciones mínimas, ajenas de la presencia de los servicios de urbanización. Un estudio efectuado hacia principios de la década de 1920 y que hizo una evaluación de la legislación de 1906, señalaba que «el 90 por ciento de las habitaciones higiénicas construidas en Santiago al amparo de la Ley, está formado por departamentos de varias habitaciones, cuyo canon mensual fluctúa entre cuarenta y ochenta pesos, cantidad muy distante de los medios económicos de la clase más pobre de la sociedad: jornaleros, gañanes y lavanderas, que no pueden gastar más de veinte pesos mensuales en arriendo de habitación».

Precisamente los propietarios rentistas que estaban relacionados con las habitaciones para obreros no se involucraron en el negocio inmobiliario sin obtener ganancias. Tanto los «conventillos» insalubres como las casas higiénicas reportaban importantes ganancias a sus propietarios. A lo anterior debemos agregar que los precios de los alquileres no solo se elevaron por a una disminución de la oferta de las viviendas, sino también a causa del alza en general del costo de la vida en la segunda mitad de los años 1910.

Esto último tuvo su origen, en parte, en la crisis económica que vivió Chile en la primera postguerra, la cual estuvo marcada por las sucesivas bajas de los precios internacionales del nitrato, principal fuente de ingresos del país. En esos años el comercio exterior de Chile prácticamente se paralizó; el salitre chileno fue reemplazado por el nitrato sintético, lo que causó una importante conmoción financiera que repercutió en el sistema político y social. La estructura política parlamentaria sobre la cual se cimentaba la forma de gobernar la nación estaba fundamentada en gran parte por la riqueza salitrera. Una vez iniciada la desvalorización de dicho mineral, se comenzaron a sentir con mayor fuerza los embates de los movimientos sociales que demandaban soluciones inmediatas ante la crisis generalizada.

En este escenario, durante este período surge la figura política de Arturo Alessandri Palma, abogado que hizo su tesis de licenciatura sobre el tema de las habitaciones obreras. En 1920 ganó las elecciones presidenciales, apoyado por los grupos medios emergentes, aglutinados en lo que se llamó la Alianza Liberal. En su discurso estuvo siempre presente la necesidad de generar una reforma social, que abordara las significa-

tivas carencias que tenía Chile en esas materias. Su programa de gobierno, señalaba que la solución al grave problema que representaba la ausencia de una legislación social que comprometiera firmemente la acción del Estado no podía esperar; agregando que:

Nadie puede desconocer la eficacia del proletariado como factor económico irremplazable y el Estado debe tener todos los elementos necesarios para defenderlo, física, moral e intelectualmente. Debe exigirse para él habitaciones higiénicas, cómodas y baratas que resguarden su salud y que tengan el atractivo necesario para alejarlo de la taberna y para generar en su espíritu los sentimientos de hogar y de familia. Hay que protegerlo en los accidentes, en las enfermedades y en la vejez.

La demagogia y el populismo fueron las principales críticas que se le hicieron a Alessandri, sin embargo este particular personaje de la historia parlamentaria chilena representó el cambio que se comenzaba a gestar en Chile en esos años. Alessandri aprovechó hábilmente el momento histórico que vivía el país, y se apoyó en el despertar político de la clase media y de los diferentes grupos de trabajadores⁴.

El sistema político y social chileno cambia substantivamente en esos años. En 1925 se aprueba una nueva constitución que validaba al presidente como el protagonista del Gobierno y con amplias atribuciones. Este fue el comienzo de la construcción de un Estado comprometido con los problemas sociales y que se transformó en el eje de la actividad productiva del país; en esta perspectiva más amplia, las respuestas a la «cuestión habitacional» se generaron en un contexto en donde el protagonismo de las actuaciones públicas fueron cada vez mayores y las soluciones planteadas llegaron vía este pensamiento político-social, es decir el Estado se comprometió directamente en la edificación de las viviendas para trabajadores e intentó regular cada vez más la intervención de los privados.

Las ligas de arrendatarios en 1914

El primer movimiento de arrendatarios que se genera en Chile ocurre en 1914, más precisamente en la ciudad portuaria de Valpara-

⁴ HEISE, J., *op. cit.* en nota 6.

íso, al noroeste de Santiago. En ese año, las sociedades obreras comenzaron a realizar manifestaciones en torno a la carestía de la vida, y en ese marco, se formó una Liga de Consumidores que tuvo dentro de sus principales banderas de lucha el alto precio de los arriendos; esta asociación derivó, en ese mismo año, en la constitución de una Liga de Arrendatarios. Esa agrupación en su declaración de intenciones daba a conocer los objetivos que perseguía: «impedir el alza de los cánones de alquiler en las habitaciones; trabajar para obtener una reducción del cuarenta por ciento en los arriendos; exigir a los propietarios reformas higiénicas y el cumplimiento municipal de las disposiciones de aseo; y combatir todo abuso de los propietarios en contra de los arrendatarios».

En Santiago y otras ciudades de Chile hubo también otros movimientos de arrendatarios, los que convocaron a mítines para exponer las abusivas condiciones de los alquileres y dejar presente la crisis económica que afectaba a los obreros que debían pagar mes a mes una renta de arriendo. En general, las ligas no obtuvieron los resultados esperados: los propietarios no bajaron los cánones y el Estado no declaró la moratoria en los pagos; a lo más se llegaron a negociaciones individuales entre propietarios y determinados grupos de moradores de casas de alquiler.

La única respuesta contundente a favor de las peticiones que realizaban las organizaciones de arrendatarios, vino en esos años desde la Iglesia Católica, que decretó en 1914 una rebaja del treinta por ciento en los cánones de alquiler en las viviendas de su propiedad. La respuesta por parte de los rentistas no se hizo esperar, haciendo valer también su condición de personas necesitadas y que en muchos casos el ingreso obtenido por este medio constituía la única fuente de ingresos de familias numerosas y con dificultades para sobrellevar la vida diaria. Algunos de estos propietarios señalaban que «el arzobispado u otros millonarios si quieren hacer la caridad, encontramos que es santo y loable; pero es preciso que el pueblo se imponga de que nadie tiene el derecho a saciar el hambre con el despojo y la ruina de los que tenemos la debilidad de sacrificarnos por largo tiempo para asegurarnos una pequeña asistencia»⁵.

⁵ *El Mercurio* de Valparaíso, 1 de octubre de 1914 (citado en Espinoza, V. *op. cit.* en nota 9).

*Los movimientos de arrendatarios 1922
y la Exposición de la Habitación Económica*

Hacia 1922 las movilizaciones alrededor del problema de los alquileres tomaron mayor fuerza que los años anteriores. El alza en el costo de la vida, hizo que en 1918 se formara la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional, conformada por las más importantes delegaciones obreras de Santiago; en ese año se produjeron treinta huelgas y en 1919 sesenta y seis paralizaciones de la jornada laboral, todas las cuales tenían como demanda básica el abaratamiento de los artículos de consumo y la mejora salarial.

En 1921, la organización de trabajadoras «Unión Femenina» comenzó a constituir el «Comité pro Abaratamiento e Higienización de las Habitaciones». Hacia 1922 dicho comité se unió a otras agrupaciones que demandaban mejoras similares, como la baja en el precio de los tranvías. El conjunto de estas organizaciones se refundió en lo que se vino a llamar el «Comité Obrero de Acción Social». En ese marco, en el mismo 1922 un pequeño grupo de arrendatarios de un «conventillo» de Santiago acude al citado Comité con el fin de impulsar una huelga contra su propietario y de paso recibir el apoyo de dicha agrupación. Esa acción que comenzó a principios del mes de mayo del mencionado año, terminó en un par de semanas con trescientos «conventillos» movilizados y con la firme convicción de no cancelar los alquileres hasta que los propietarios aceptasen su pliego petitorio⁶.

Las soluciones que se plantearon al problema descrito provinieron fundamentalmente de algunas autoridades oficiales; por ejemplo, para el caso de Santiago el Intendente intentó intervenir, y como presidente del Consejo Superior de Habitaciones Obreras determinó inspeccionar los conjuntos de viviendas en las cuales sus propietarios se encontraban en conflicto con sus arrendadores⁷.

Desde un punto de vista más amplio, una de las alternativas interesantes que se planteó para buscar soluciones al conflicto habitacional en cuestión, provino de la Cámara Nacional del Comercio, la que promovió la Exposición de la Habitación Económica de 1922. Este evento tuvo

⁶ Entrevista al secretario del Comité pro Abaratamiento e Higienización de las Habitaciones, publicada en el periódico *La Federación Obrera de Chile* (citado en Espinoza, V. *op. cit.* en nota 9).

⁷ Espinoza, V., *op. cit.* en nota 9.

como objetivo interesar a los empresarios y sociedades del gremio de la construcción para que discutieran y propusieran soluciones al déficit de viviendas baratas.

Uno de los números del *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*⁸ de Madrid publicado en septiembre de 1922, da testimonio del discurso inaugural de la citada Exposición, que es realizado por el entonces vicepresidente del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Ramón Subercaseaux. En esa oportunidad dicha autoridad señala que muchas naciones de Europa habían alcanzado soluciones satisfactorias respecto de las viviendas baratas, pero que para el caso de Chile «no se ha avanzado más porque no se ha querido, porque no se ha entrado en el convencimiento de que se puede y se debe hacer una reforma importantísima en provecho del bienestar de la cultura de los chilenos». Parte de la crisis que vivía la edificación de vivienda baratas, era explicada por Subercaseaux a partir del alza de los materiales de construcción, refiriéndose a ello de la siguiente forma:

Los materiales, ladrillos y adobes, que valían cincuenta pesos, subieron a doscientos pesos, y así lo demás. El resultado se ve claro: la casita sana y decente de dos mil pesos, hoy cuesta seis mil. El interés del dinero obtenido en la forma de alquiler no compensa ya, el capitalista prefiere otra cosa⁹.

La solución propuesta por parte de la citada autoridad era ofrecer por medio de las Cajas de Ahorros, sumas considerables para la edificación de viviendas económicas, con bajos intereses. Respecto de esta materia, podemos apuntar que existía un proyecto de ley desde 1917 que buscaba a través de la Caja de Crédito Hipotecario organizar sociedades anónimas con el objeto de comprar terrenos y construir habitaciones higiénicas para obreros. La propuesta mencionada quedó como muchas

⁸ El Boletín del Instituto de Reformas Sociales, sería el medio editorial de la entidad del mismo nombre que se fundaría en España a partir del Real decreto del 23 de abril de 1903; constituyó un centro de estudio de los problemas sociales en ese país y en él cual se generaron numerosas iniciativas que intentaron aproximarse a la solución de los problemas sociales de las clases populares. En dicho Boletín se publicarían durante las primeras décadas del siglo XX, un gran número de noticias de lo ocurría en materia de promulgación de leyes sociales en distintos países iberoamericanos, situación que mostraría la proximidad y relación que tendría en parte el desarrollo de aquella legislación con lo que ocurría en Europa en similar período de tiempo.

⁹ *Ibidem*.

otras en la maraña burocrática del parlamentarismo chileno, que hacia principios de la década de 1920 se negó prácticamente a cualquier reforma social.

A partir de lo expuesto, podemos constatar que el conflicto de los alquileres pasaba por construir más y mejores viviendas, pero que esto no se lograba debido a una falta generalizada de recursos, a lo que contribuía la situación de crisis social y política que vivía Chile en ese período.

Las conclusiones generadas en la Exposición de la Habitación Económica de 1922, mostraron claramente, la separación que debía existir entre las actividades que desarrollaba el Estado en torno al problema de la vivienda obrera con las que efectuaban los agentes privados. En este sentido, se señaló por parte de los organizadores del evento que el Estado no debía a entrar a competir con los particulares en la materia, «pues mataría la iniciativa privada»; su acción tenía que limitarse a proporcionar los medios y facilidades necesarias para fomentar las inversiones de los empresarios interesados por invertir en aquellas áreas.

Respecto de la huelga de arrendatarios de 1922, ella terminó con escasos logros para quienes demandaban mejoras en las condiciones del régimen de alquiler; transcurridas unas cuantas semanas se utilizaron mecanismos coercitivos, algunos cobros de las rentas se realizaron acompañados de la policía y abogados, iniciándose también juicios por el no pago de la tarifa de arriendo. Sin embargo, se logró una significativa participación de los afectados en torno a la cuestión habitacional; situación que cimentó en parte la huelga de arrendatarios de 1925 que dio origen a una ley inédita en la legislación chilena, como fue la de rebajar los cánones de alquiler.

La huelga de arrendatarios y la promulgación de la Ley de Alquileres en 1925

Hacia 1925 se produce la movilización de habitantes de «conventillos» que mayores repercusiones tuvo en la década de 1920. En ese año, por un lapso de seis meses, un significativo número de arrendatarios dejó de pagar sus cánones de alquiler. El contexto en que se produce el conflicto de 1925, desde el punto de vista político y social recoge la particular situación que vivía Chile en ese período. El gobierno tuvo serias dificultades para tramitar algunos proyectos de ley, que contaban con la férrea opo-

sición de los grupos más conservadores que se encontraban atrincherados en el sistema político parlamentario que imperaba en el país. Uno de esos proyectos era el referido a la Ley de Impuesto a la Renta, que al momento de ser aprobado tuvo su rápida respuesta por parte de los propietarios de tierras, habitaciones y edificios, quienes elevaron prácticamente en un cien por ciento las tarifas de alquiler.

En Santiago y Valparaíso estas medidas encontraron una inmediata reacción por parte de las organizaciones de arrendatarios, todas ellas vinculadas diferentes asociaciones obreras con orientaciones políticas bien definidas. En la capital del país existían la «Liga de Arrendatarios» y la «Sociedad de Arrendatarios de Defensa Mutua»; la primera de ellas tenía una orientación sindical con influencia anarquista, mientras que la segunda se concebía como una organización de asistencia y estaba vinculada a grupos más moderados ¹⁰.

La huelga comenzó hacia principios de febrero de 1925, tanto en Santiago como en Valparaíso. La respuesta de las autoridades no se hizo esperar, la Presidencia de la República y el Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, intervinieron directamente en el conflicto. Desde esta última institución, el ministro José Santos Salas, quien tuvo una activa participación en la legislación de vivienda promulgada en 1925, señalaba que «había llegado el momento de solucionar rápidamente el problema, que es acaso el más trascendental de los que tenga el país en lo que respecta a la cuestión social» ¹¹. Transcurridas unas pocas semanas del inicio masivo del movimiento se dio curso a la aprobación del Decreto Ley 261, definido en el presente documento como Ley de Alquileres, que declaraba una rebaja del cincuenta por ciento del canon de arrendamiento en las viviendas declaradas insalubres e instituyó los Tribunales de la Vivienda para dirimir los conflictos entre los arrendatarios y los propietarios.

Los Tribunales de la Vivienda se establecieron en cada Departamento de la República, previa autorización del Gobernador. Cada Tri-

¹⁰ ESPINOZA, V., *op. cit.* en nota 9, p. 77.

¹¹ El editorial de la Revista de la Habitación del primer trimestre de 1925, daba cuenta de la importante labor que habría de desarrollar el Dr. Salas, señalando que: «La Revista de la Habitación cumple el grato deber de agregar la suya, muy cordial y sincera, a las numerosas felicitaciones que el señor Ministro de Higiene y Previsión ha recibido de todo el país por esta feliz iniciativa, fecunda en bienes para las clases trabajadoras y para Chile entero» («Hacia la solución del Gran Problema», *Revista de la Habitación*, vol. V, n.º 1, 1925, pp. 3-9).

bunal estaba «formado por tres miembros: uno designado por el Gobernador del Departamento, otro por la Municipalidad o Junta de Vecinos respectiva, y el tercero por la correspondiente Liga de Arrendatarios»¹². Los Tribunales también tuvieron competencia para conocer las infracciones a las respectivas leyes sanitarias, vinculadas a la vivienda y a la Ley de Habitaciones Obreras de 1906; así, ellos podían proceder a decretar el cierre, reparación o demolición de las viviendas declaradas insalubres o inhabitables. Este apartado amparó parte de los vicios que dará lugar posteriormente dicha ley, puesto a que en muchas oportunidades, los arrendatarios contribuyeron intencionalmente a provocar el deterioro de sus habitaciones para poder obtener así la rebaja del cincuenta por ciento del canon de alquiler.

Las reacciones, tanto de las agrupaciones de inquilinos como de los rentistas, mostraron de forma prácticamente inmediata que no había plena satisfacción con la legislación aprobada desde el Gobierno. Los arrendatarios continuaron con sus movilizaciones, estaban decididos a llevar a la práctica sus planteamientos de una rebaja general, que no estuviera supeditada a la salubridad y al valor de la renta. Por otra parte, los propietarios a través de la Cámara Predial defendían su posición señalando que esas medidas atentaban en contra del régimen de propiedad y que resultaban muy perjudiciales para los pequeños rentistas, que era los dueños de los inmuebles de bajo canon de alquiler¹³.

La Ley de Alquileres de 1925, independientemente de sus limitaciones y de los resultados que tuvo, fijó algunos parámetros de negociación entre las partes involucradas en el problema. Sus resultados fueron limitados y su vigencia fue relativamente corta; sin embargo ella tendría proyecciones relevantes en el futuro de las políticas de vivienda que se comenzaban a gestar hacia la segunda mitad del decenio de 1920. La vivienda en propiedad como parte integral de la solución habitacional para las clases obreras y el retiro del numerosos propietarios del negocio de alquileres, fueron algunas de las consecuencias que dejó tras de sí el conflicto de alquileres de 1925 y las respectivas respuestas que dio a ello el Estado Chileno.

Los resultados de la citada ley de arrendamientos de 1925, estuvieron afectados en parte por las argucias que tanto los inquilinos como los pro-

¹² República de Chile. Decreto Ley n.º 261, sobre alquileres de habitaciones. Ministerio del Interior, Santiago, 1925.

¹³ ESPINOZA, V., *op. cit.* en nota 9, p. 77.

pietarios rentistas intentaron realizar en su aplicación; a ello debemos sumar, la contundente oposición que mostraron estos últimos a los resultados de los Tribunales de la Vivienda cuando les eran desfavorables. En un mensaje enviado por la Asociación de Propietarios de Chile al Gobierno en mayo de 1925, se afirmaba respecto de los citados Tribunales que: «su existencia no estaba ajustada a las leyes vigentes, pues se sustraía a los jueces respectivos, legalmente nombrados, del conocimiento de los juicios de arrendamiento»¹⁴.

Al ya referido autodeterioro de los propios arrendatarios como uno de los «males no deseados» de la normativa de arrendamientos de 1925, podemos apuntar que si el texto de la ley establecía algunas ventajas para los inquilinos, ellas quedaron algo restringidas con la ordenanza promulgada, que complementaba a dicha legislación y que se dictó en marzo de 1925. Ella recogió parte del pliego petitorio de los propietarios rentistas. Los Tribunales estuvieron vigentes hasta 1927, fecha en la cual fueron refundidos con los Tribunales del Trabajo, bajo el Gobierno de Carlos Ibañez del Campo. En el período en que actuaron estuvieron relacionados con la demolición de cerca de treinta mil habitaciones, por lo que contribuyeron a aumentar el déficit de habitaciones; ellos representaron una continuación de lo que venían desarrollando en esa línea los Consejos de Habitaciones Obreras.

A lo anterior debemos agregar, que la Ley de Alquileres de 1925 es la primera acción del Estado tendiente a controlar los alquileres y da inicio una serie de leyes congelatorias del precio de los alquileres que continuará prácticamente hasta la década de 1970. En 1932, se creó un organismo público que intentó velar no sólo por los valores de los alquileres sino que por una gama muy amplia de bienes y servicios de primera necesidad, fue el «Comisariato General de Subsistencias y Precios de la República»; entidad que tuvo un papel relevante en fijar los precios de los arriendos y mediará en los conflictos entre propietarios e inquilinos.

Tanto el conflicto que generó la legislación de alquileres ya citada, como su aplicación, tuvieron consecuencias en el rumbo de las actuaciones del Estado en materia de vivienda. Pocas semanas transcurridas de la dictación de la mencionada normativa, se aprobó por las instancias parlamentarias correspondientes la Ley de Habitaciones Baratas; ella fue

¹⁴ Memorial de la Asociación de Propietarios al Gobierno, 26 de mayo de 1925 (citado Espinoza, *op. cit.* en nota 9, p. 97).

presentada como uno de los posibles remedios a la escasez de habitaciones higiénicas para las clases más necesitadas.

Por otro lado, como se ha esbozado en los puntos anteriores, muchos de los rentistas que operaban en el negocio del alquiler «conventillos» se retiraron de una actividad que comenzaba a tener riesgos y que de una u otra forma el Estado había regulado. Posteriormente, los empresarios inmobiliarios concentraron sus recursos en las transacciones de suelo para satisfacer a los grupos sociales en ascenso; y aprovecharon con mayor intensidad las franquicias que daba el Estado a través de las nuevas políticas de fomento a la construcción, que tomaron fuerza en la década de 1930.

Las reminiscencias del conflicto de los arrendatarios, tendrá además sus expresiones en las formas de acceso a la vivienda. En primer lugar, aumentó el hacinamiento en las habitaciones de alquiler existentes, situación ya agravada con la aplicación de la Ley de 1906. Una segunda consecuencia fue el incremento de la compra de sitios a plazos en la periferia de las ciudades. Por último se generó un crecimiento de las ocupaciones ilegales de terrenos, con la consecuente construcción de «ranchos»¹⁵ sin los servicios mínimos de urbanización.

En una perspectiva más global, el fenómeno vivido en Chile con los movimientos de arrendatarios, ocurrió también en otros países de América del Sur. En la primera década del siglo xx, en Argentina hubo una huelga general de inquilinos, en la que llegó a participar entre los meses de agosto y diciembre de 1906, cerca de la totalidad de los habitantes de los «conventillos» de Buenos Aires. La causa inmediata del conflicto estuvo en un aumento abrupto de la tarifa de los alquileres, impulsada por los propietarios ante la inminente alza de los impuestos territoriales. Las demandas de los arrendatarios se centraron en: la rebaja de las rentas en un treinta por ciento; la eliminación de la exigencia de presentación de garantías; la realización de mejoras en los edificios; y la prohibición de realizar desalojos. Los inquilinos obtuvieron magros resultados con su movilización, los propietarios no accedieron a las demandas planteadas, los desahucios y las deportaciones de los líderes del conflicto pusieron la nota final al conflicto.

¹⁵ El «rancho» corresponde a una tipología de vivienda precaria de origen rural y constituyó una forma desmejorada de alojamiento del mundo campesino, habiéndose derivado de las «rucas» indígenas, las que se construían con materiales precarios y techo de paja. Los pobres del campo continuaron manteniendo su condición en las ciudades; y al levantar un «rancho» los inmigrantes rurales no tenían mayor dificultad, tanto por la experiencia como por los materiales necesarios para ello.

La Ley de Habitaciones Baratas de 1925

Luego de la aprobación del comentado decreto de arrendamientos de 1925, una de las estrategias que se utilizaron para dinamizar la construcción de viviendas estuvo representada por la promulgación de una nueva ley, que vino a reemplazar en plenitud a su antecesora de 1906. El primer artículo estableció la creación del Consejo Superior de Bienestar Social, que sustituyó al Consejo Superior de Habitaciones para Obreros establecido por la Ley de 1906¹⁶. El nuevo ente encargado de la vivienda social chilena estuvo bajo la tutela del Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, según lo establecía el reciente modelo de protección social que comenzaba a gestarse en el país en esos años.

La Ley de 1925, optó por el concepto de «habitación barata» que vino a reemplazar el de «habitación obrera», impuesto por la normativa de 1906. Según lo establecido por la legislación de 1925, «habitación barata sería aquella cuya renta de arrendamiento no excediese los trescientos pesos mensuales o la casa individual cuyo valor no sobrepasase los treinta mil pesos en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en las demás ciudades del país dichos valores máximos los fijaría el Presidente de la República a indicación del Consejo de Bienestar Social»¹⁷.

Las cooperativas de vivienda tuvieron una importancia significativa en la Ley Habitaciones Baratas de 1925, ellas tuvieron preferencia en los préstamos de la Caja de Crédito Hipotecario. Respecto del tipo de habitaciones a fomentarse se establece que debía darse preferencia al edificio cooperativo-colectivo, entendiéndose como tal toda construcción de un solo cuerpo asísmico e incombustible destinada a diez familias que sean co-propietarias del inmueble. Las edificaciones que se efectuasen bajo esta modalidad durante los tres primeros años de vigencia de la Ley y que se levantasen dentro del radio urbano de las ciudades, quedarían exentas por diez años de todo impuesto fiscal o municipal.

Respecto de los servicios de urbanización la Ley señalaba que: «en donde no hubiere sistema de alcantarillado público y agua potable, el

¹⁶ República de Chile. «Ley y Reglamento sobre Habitaciones Baratas», publicados en el *Diario Oficial* del 10 de Marzo y 30 de Junio de 1925, respectivamente. Editorial Nascimento Santiago.

¹⁷ *Ibidem.*

Consejo Superior de Bienestar Social, de acuerdo con el Consejo de Obras Públicas de Santiago determinarían la forma como hacerlo de acuerdo con las exigencias de la higiene moderna»¹⁸. En cuanto a los equipamientos, las poblaciones que se construyesen de acuerdo a los preceptos de la Ley deberían contar con locales para los siguientes servicios: escuelas, plazas de juego infantiles, policlínico, farmacia, mercado, restaurante popular, teatro y correo.

La aplicación de la Ley de 1925, introdujo una serie de innovaciones en la política habitacional chilena de la segunda mitad de los años 1920 y primeros de la década de 1930. Las cooperativas de vivienda son por primera vez puestas en un sitio fundamental para resolver el déficit de residencias, el aporte que podían realizar las sociedades de empleados y trabajadores para solucionar su respectiva falta de habitaciones fue considerado como uno de los puntos fundamentales de la ley. En Santiago de Chile al amparo de esta legislación se formaron 19 cooperativas de edificación, entre las que podemos destacar las siguientes: Congreso Social Obrero, Nacional de Comerciantes con 85 socios, Miraflores con 100 socios, Artesanos la Unión con 274 socios, General de Policías, Correos y Telégrafos, Personal Sanitario y Manuel Montt.

Dentro de la tipología habitacional que estas cooperativas utilizaron para dar vivienda a sus socios, fundamentalmente ellas se basaron en viviendas unifamiliares. Es en esta época cuando se empieza a conocer a los conjuntos residenciales destinados a empleados y obreros como «poblaciones». Fueron agrupaciones de viviendas unifamiliares, muchas veces diseñadas en su conjunto bajo la influencia de la «ciudad jardín», las cuales contribuyeron a crear una nueva morfología urbana residencial, que fue más allá de la calle o pasaje aislado, sino que se constituyeron sobre trozos de terrenos mayores, involucrando un número importante de manzanas.

Una de las principales limitaciones que tuvo la citada Ley, se refirió al deficiente funcionamiento que tuvieron los préstamos que se entregaron a las cooperativas; la Caja Nacional de Ahorros recaudó en cinco años solo cerca de cuatro millones y medio de pesos de una suma de veinte millones aproximadamente. Las cooperativas muchas veces fueron utilizadas como escaparate para aprovechar los beneficios de la ley en negocios de especulación con las construcciones; por otro lado, «la

¹⁸ *Ibidem.*

gente de buena fe, hubo de desistirse del pago de sus cuotas desde el momento que los socios morosos hacían subir la deuda común de la cooperativa con la Caja de Crédito Hipotecario»¹⁹.

El período de vigencia de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925 duró prácticamente hasta la creación de la Caja de Habitación Popular en 1936; muchas de las medidas que tomó el Estado en esos años en materia de vivienda, se redujeron a buscar una solución para los problemas de la deuda generada por los créditos impagos.

La citada normativa, por el tipo de soluciones que se edificaron bajo su amparo, no alcanzó prácticamente a llegar a la población de más escasos recursos. Nuevamente seguirían postergados de una vivienda higiénica numerosas personas que vivían en los «conventillos» y en los «ranchos». Las cooperativas y sus «poblaciones» estaban destinadas a la clase media o media baja, por lo que la población que estaba por debajo de esos grupos no tendría los recursos suficientes para poder cumplir con las obligaciones económicas que ese tipo de instituciones impuso a sus afiliados.

En un contexto más amplio, la evolución que han mostrado otros países tanto de América del Sur como de Europa, presenta puntos de comparación que permiten contextualizar de una forma más global el caso chileno. Un acontecimiento que tuvo una repercusión significativa en el ámbito europeo tiene relación con la Primera Guerra Mundial. A causa de la mencionada confrontación bélica la edificación de viviendas bajo a mínimos históricos; los obreros fueron movilizados, los materiales de construcción se concentraron en las faenas de guerra y el capital en general debía financiar el conflicto. En los años del comienzo del enfrentamiento armado, ya algunos países como Francia en 1914 e Inglaterra en 1915, adoptaron medidas relacionadas con la protección de los arrendatarios; el alza de los alquileres y los desahucios se convirtieron también en problemas sociales. Las primeras legislaciones de habitaciones obreras no obtuvieron los resultados que se esperaban, una vez terminada la guerra, el Estado debió asumir con mayor compromiso su intervención en la construcción de nuevas viviendas y se buscaron con ello nuevas formas de financiamiento. Las instituciones bancarias y las cooperativas de viviendas tuvieron papeles relevantes en la nueva forma de abordar la carencia de habitaciones baratas; así lo demuestran las

¹⁹ BRAVO, L., *op. cit.* en nota 22, p. 16.

legislaciones promovidas en Alemania en 1918, en Austria en 1921, en Francia en 1922, en Inglaterra en 1919 y en España en 1921²⁰.

Estas legislaciones vinieron a reemplazar a los primeros esfuerzos que intentaron abordar globalmente el problema de la vivienda para los trabajadores y grupos sociales de más escasos recursos; el interés que tenía el negocio de las habitaciones para obreros en los empresarios del sector inmobiliario había decrecido con las primeras normativas de control de los alquileres, por lo que surgía la necesidad de volver a movilizar recursos para levantar nuevas casas baratas.

En España, por ejemplo, la Ley de Casas Baratas de 1921, hace algunos cambios a su antecesora de 1911, algo similares a los que se realizaron en Chile con la normativa de 1925 respecto de la de 1906. La ley de Casas Baratas de 1921 en España buscaba dar facilidades en los créditos destinados a la construcción de viviendas, según las propias palabras de Cañal, quien había redactado la Ley, se buscaba «favorecer la construcción de un gran número de viviendas que, con el tiempo, pasen a ser propiedad de sus habitantes; mientras que se estimularía la edificación de las que, aún permaneciendo en poder de los constructores que no sean beneficiarios de casas baratas, puedan alquilarse durante un plazo de tiempo determinado, con ventajas económicas, a cambio de las que se proporcionan al propietario».

Consideraciones Finales

Las iniciativas emprendidas por el Estado chileno en la década de 1920, respecto del problema de la vivienda popular, tuvieron trascendentes implicaciones en las futuras acciones que en esa materia se desarrollaron en los decenios posteriores. Por su parte, los orígenes de los movimientos sociales vinculados al problema de la vivienda en el siglo xx, estuvieron asociados a las organizaciones que se formaron en torno al conflicto de los alquileres que se han descrito en el presente artículo. Dichos movimientos cobraron una importancia creciente en los años venideros al período tratado y se harán sentir con especial vigor ha-

²⁰ «La legislación sobre habitaciones populares en los diversos países y en especial en Chile». Introducción de la *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Imprenta Gutemberg, Santiago, 1937.

cia 1960, tiempo en el cual la política de vivienda estará marcada de forma significativa por las demandas que planteará el movimiento de los «sin casa».

Al amparo de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, se edificaron cerca de seis mil viviendas, cifra exigua si consideramos la gran cantidad de habitaciones que se demolieron por la acción higienizadora de los Consejos Habitacionales creados por la Ley de 1906 y por los fallos de los Tribunales de Vivienda que se originaron con la normativa de Arrendamientos de 1925.

Si insertamos lo anterior en un contexto más amplio, se puede inferir que la labor constructiva fue insignificante si se comparaba con algunas cifras de viviendas faltantes que se proyectaron hacia comienzos de los años veinte, que señalaban un déficit de 200.000 viviendas salubres aproximadamente. Considerando lo expuesto, debemos agregar que el crecimiento demográfico de Chile en las primeras décadas del siglo xx, sobrepasó con creces la capacidad de generar nuevas residencias para las familias de las clases más necesitadas; sólo la ciudad de Santiago pasa en 1907 de tener 332.724 habitantes a 696.231 en 1930. En el ámbito nacional, en similar lapso de tiempo, la población había aumentado de 3.231.022 personas a 4.287.445.

A pesar de que las políticas de vivienda en las primeras décadas del siglo xx no fueron lo suficientemente capaces de solucionar en su integridad la carencia de viviendas de las clases sociales más pobres del país; desde la perspectiva del presente trabajo, creemos que en el período analizado se dieron importantes pasos para ir generando una institucionalidad pública y social en torno al problema habitacional, que están representados por el reconocimiento de las demandas de los movimientos de arrendatarios y por la puesta en marcha de iniciativas de intervención directa por parte del Estado en la construcción de casas baratas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESSANDRI, A. (1971): «Programa presidencial, 1920». Godoy, H. (Coord.). *Estructura social de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago, pp. 351-358.
- ÁLVAREZ, O. (1935): «El problema de la habitación en Chile», *Acción Social*, n.º 43, pp. 17-28.

- BRAVO, L. (1959): *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. Editorial Universitaria, Santiago, 129 p.
- CHAPARRO, M. (1994): *La propiedad de la vivienda y los sectores populares, 1900-1943*, Documento de Trabajo n.º 6, Serie Azul. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago, 31 p.
- ESPINOZA, V. (1988): *Para una historia de los pobres en la ciudad*. Ediciones SUR, Santiago, 359 p.
- GUZMAN, L. (1990): *Políticas públicas y vivienda popular: el arrendamiento en Santiago de Chile 1906-1950*. Tesis para optar al grado de Magister en Planificación Urbana, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes. Instituto de Estudios Urbanos, Santiago, 72 p.
- HEISE, J. (1974): *Historia de Chile. El período parlamentario, 1861-1925*, tomo I. Editorial Andrés Bello, Santiago, 501 p.
- ILLANES, M. (1993): *En el nombre del Pueblo, del Estado y de la Ciencia. Historia social de la salud pública en Chile, 1880-1973. Hacia una historia social del siglo xx*. Colectivo de Atención Primaria, Santiago, 514 p.
- LUENGO, L. (1946): *El problema de la vivienda*. Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 117 p.
- MONTANER, E. (1925): *Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda*. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas. Universidad de Chile, Santiago, 71 p.
- MUNTA, J. (1921): *El problema de la habitación barata*. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas. Universidad de Chile, Santiago, 72 p.
- PALMER, M. (1981): «La comuna de Providencia y la ciudad jardín», *Eure*, n.º 31, pp. 75-95.
- PASTRANA, E.; BELLARDI, M.; AGOSTINIS, S. y GAZZOLI, R. (1995): «El rol del Estado en el mercado de la vivienda en alquiler: una visión histórica», *Medio Ambiente y Urbanización*, n.º 51/52, pp. 6-26.
- SUBERCASEAUX, R. (1924): «Chile. El Congreso de la Habitación Económica». Discurso del Vicepresidente del Consejo Superior de Habitaciones Higiénicas en la inauguración de la Exposición de la Habitación Económica, septiembre de 1922». *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, n.º CCXIX, pp. 514-517.
- TORNERO, J. (1922): «Lo que la exposición de la habitación nos ha enseñado», *Revista de la Habitación*, n.º 22, pp. 663-669.
- VILLAR, J. (1981): *La protección pública a la vivienda*. Editorial Montecorvo, Madrid, 467 p.

RESUMEN: Los conflictos de alquileres generados en Chile hacia la década de 1920 tuvieron importantes repercusiones en las actuaciones que realizó el Estado Chileno en esos años, para resolver el problema de la vivienda popular. La Ley de Alquileres de 1925 decretó la rebaja de un cincuenta por ciento de los cánones de arrendamiento e instauró los Tribunales de la Vivienda. Sus resultados se vieron limitados por las argucias, que tanto los propietarios como los inquilinos, utilizaron para sacar provecho de las franquicias de la ley. Por su parte hacia 1925, se promulgó también la Ley de Habitaciones Baratas, que trató de dar un nuevo impulso a la edificación de casas económicas, actividad que no había logrado ser abordada correctamente por la normativa de 1906 que, sin embargo, dio a lugar a numerosas demoliciones de viviendas insalubres. Los resultados alcanzados por dichas iniciativas, fueron limitados respecto de la construcción de nuevas residencias para obreros, pero contribuyeron a la consolidación de una institucionalidad estatal en torno al problema habitacional.

PALABRAS CLAVE: Casas baratas, alquileres, política de vivienda, conflictos sociales.

ABSTRACT: Rent conflicts engendered in Chile in the mid-1920's had relevant impacts in the efforts of the Chilean state to resolve housing issues. The rental code of 1925 reduced by 50% the canons for renting and established housing courts. The expected results of these reforms were hindered by cunning arguments deployed by both property owners and tenants to take advantage of the benefits established by the law. In turn, the Law of Affordable Housing promulgated also in 1925 provided new incentives to construct affordable housing, issue that was not addressed correctly by the 1906 regulation that, however, prompted the demolition of several housing units in unhealthy condition. These initiatives achieved limited results regarding construction of new affordable units, but had significant impacts in consolidating a public institutional arrangement to address housing issues.

KEY WORDS: Social housing, rents, housing policy, social conflicts.

RÉSUMÉ: Les conflits locataires créés au Chili pendant la décennie des années 1920 exerceraient des importantes répercussions dans les actuaciones de l'État chilien, réalisées dans ces années à fin de résoudre les problèmes de l'habitation populaire. La Loi des Locations, de 1925, décrétait de rabattre un cinquant pour cent des prix des locations et elle créerait les Cours de Logements. Les résultats de ces tribunaux s'ont vu limités à cause des arguces utilisées par les propriétaires et par les locataires pour tirer des profits provenant des bénéfices de la Loi. D'autre part, vers les années 1925, était promulguée la Loi des Logements à Bon Marché, ce qui prouvait de donner un nouveau impulse au bâtiment d'habitations économiques. Cette activité n'était pas abordée correctement par la normative de 1906 qui, cependant, a permis dans ce moment des nombreuses démolitions de logements insalubres. Les résultats attendus par ces normatives ont été limités en ce qui concerne à la construction de nouvelles habitations pour des ouvriers; mais elles ont contribué à la consolidation d'un compromis de l'État vers le problème des logements.

MOTS CLES: Logements à Bon Marché, locations, politique de logements, conflits sociaux.