

RODRIGO HIDALGO DATTWYLER*
VOLTAIRE ALVARADO PETERSON**
LAURA RODRÍGUEZ NEGRETE***

LA CIUDAD DE VALDIVIA:
CENTRALISMO, CONFIGURACIÓN URBANA Y POLÍTICAS DE VIVIENDA.
CONTINUIDADES Y CONTRADICCIONES DESDE EL SUR
(1909-1990)¹

RESUMEN

El centralismo metropolitano ejercido desde Santiago hacia otras ciudades chilenas se refleja en distintas escalas del poder. Las políticas de vivienda ejecutadas desde inicios del siglo XX detallan progresos y contradicciones para la orientación urbana de ciudades medias, cuya morfología complejizaba la decisión enviada desde la capital. El caso de Valdivia reconoce estas dos cuestiones. Por un lado, una gestión política que propone aplicarse unívocamente a lo largo del territorio y, por otro, la excepcionalidad que supone generar una solución habitacional con perspectiva local, tanto en materialidad como en accesos, atendiendo a los eventos naturales como humanos en su configuración urbana. El presente artículo tiene como objetivo organizar el desarrollo de estas políticas en Valdivia a partir de fuentes primarias que contienen las bases de las cuatro orgánicas esenciales del pasado siglo: Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Caja de Habitación Popular, Corporación de la Vivienda y los inicios del Servicio de Vivienda y Urbanización. En ellas se representan el espíritu de la legislación y los efectos de sus acciones, pero también el enfoque del poder metropolitano, cuestión que a la fecha sigue siendo una de las principales tensiones del Estado chileno.

Palabras claves: Chile, Valdivia, siglo XX, centralismo, políticas de vivienda, configuración urbana.

ABSTRACT

The metropolitan centralism exercised from Santiago to other Chilean cities is reflected in different scales of power. The housing policies implemented since the early twentieth

* Doctor en Geografía Humana, Universidad de Barcelona. Profesor titular, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: rhidalgd@uc.cl

** Doctor en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor, Departamento de Geografía, Universidad de Concepción. Correo electrónico: voalvarado@udec.cl

*** Doctora en Ciencias Humanas, Universidad Austral de Chile. Profesora asociada, Instituto de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Austral de Chile. Correo electrónico: lrodriguez@uach.cl

¹ El presente estudio es resultado de las investigaciones realizadas dentro del marco y apoyo del proyecto Fondecyt Regular n.° 1191555.

century detail the progress and the contradictions for the urban orientation of middle cities whose morphology complicated the capital's decisions. The case of Valdivia recognizes these two issues. On one hand, political management that proposed to be applied unilaterally throughout the territory, and on the other the exceptional nature of the generation of a housing solution with a local perspective; both in terms of a material nature and access placing attention on natural as well as human events in its urban configuration. The purpose of this article is to organize the development of these policies in Valdivia, starting from primary sources that contain the foundations of the four essential structures of the past century: Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Caja de Habitación Popular, Corporación de la Vivienda, and the beginnings of the Servicio de Vivienda y Urbanización. These organizations represent the spirit of the legislation and its effects, but also the focus of metropolitan power, which, until today continues to be one of the main sources of tension for the Chilean State.

Keywords: Chile, Valdivia, twentieth century, centralism, housing policies, urban configuration.

Recibido: Noviembre 2019.

Aceptado: Junio 2020.

INTRODUCCIÓN

Valdivia, una de las ciudades medias fluviales de mayor importancia en el país, se relaciona de manera temprana con las definiciones habitacionales dirigidas desde Santiago en tanto capital política, administrativa y financiera de Chile. Los programas de vivienda representativos del bienestar social se replican durante todo el siglo XX representando al centralizado Estado chileno en la producción urbano-espacial. El conjunto de estas acciones la hace un modelo sintonizado con los proyectos políticos de desarrollo y progreso que, desde Santiago, principal metrópolis de la República, pretendió replicarse en el resto de las cabeceras provinciales y regionales del país.

En este contexto se desarrollaron distintos planes y programas en materia de vivienda y soluciones habitacionales. Ellas constituyen, sin duda, la mayor continuidad temporal dirigida hacia la construcción de políticas y búsqueda de financiamiento para las precarias condiciones de vida de la población pobre del país. Respecto a ello, se ha postulado que “en el momento que la solución de dichas condicionantes dejó de ser un asunto de caridad, las actuaciones oficiales en materia habitacional han ido dejando su herencia inconfundible en las ciudades chilenas”². Esta herencia es la marca de nacimiento hacia la modernidad en la centuria pasada, donde a la urbe sitiada por la miseria, a propósito de la migración de población rural hacia los centros urbanos, le sigue un escenario de ciudad en proceso de normalización y civilidad, propia de un Estado más maduro. De esta manera, las sucesivas legislaciones que intentaron abordar el déficit de vivienda que afectaba a vastos sectores de la población, la cual vivía en condiciones de

² Rodrigo Hidalgo, “Continuidad y cambio en un siglo de vivienda social en Chile (1892-1998). Reflexiones a partir del caso de Santiago”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, n.º 26, Santiago, 1999, p. 69.

pobreza y de ausencia de servicios de urbanización, dibujaron una parte considerable de la morfología de las ciudades chilenas. Estos procesos no solo fueron exclusivos de las capitales regionales, sino, también, de las de menor escala, cuyo papel estratégico en la organización territorial de las distintas zonas del país ilustra su relevancia.

La construcción habitacional dio forma a estos emplazamientos, priorizando el continente material que alberga a numerosas familias, además de moldear el contenido de la vida cotidiana de sus moradores. Estas iniciativas se expresaron con elementos comunes: por una parte, una sólida orientación higienista y, por la otra, un fuerte componente enfocado a fomentar la construcción de nuevas viviendas, a partir de la concesión de incentivos económicos hacia las empresas constructoras. Estos últimos aspectos tomarán un especial vigor hacia la segunda mitad del siglo XX, subsidiando –a la oferta– y subvencionando –a los agentes inmobiliarios y de la construcción– con un sistema de beneficios que impera en Chile hasta nuestros días.

En el presente artículo se persigue analizar la evolución de las políticas de vivienda desarrolladas por el Estado chileno para solucionar el problema habitacional y, en particular, de la ciudad de Valdivia, como resultado excepcional en la aplicación de dichas iniciativas a lo largo del siglo pasado. Se postula que este conjunto de políticas necesitó de adaptación a las estructuras física y funcionales de las ciudades donde se emplazaron, con distintos matices, los que dependieron de condiciones espaciales de sitio y emplazamiento en su implementación, atendiendo a las crecientes necesidades de vivienda. El caso de Valdivia no es ajeno a esta realidad; constituye en gran parte una muestra del centralismo en el fomento a la construcción, al mismo tiempo que tamiza las respuestas hacia la producción de ciudad, albergándose una mixtura de soluciones reiteradas en todo el país, pero que también ostenta respuestas hacia la propia realidad valdiviana que, en este caso, se logró verificar en la ejecución material desde Santiago hacia el resto del país.

Este centralismo es el que articula las racionalidades políticas y de producción de ciudad –basada en vivienda subsidiada– que el texto desarrolla. Sin duda que uno de los debates más contradictorios de la política chilena está en la formación de una conciencia de país central, donde Santiago define las urgencias y presupuesta las soluciones de otros espacios habitados, incluso metropolitanos o en plena expansión. Recientes investigaciones pretenden contestar a esta hegemonía, tanto de los discursos políticos como de la producción científica, relevándose trayectorias históricas y eventuales proyecciones espaciales en el marco de la expansión, periurbanización y sostenibilidad de ciudades como: Antofagasta, La Serena, Coquimbo, Chillán y Temuco³.

³ José Francisco Vergara-Perucich y Alberto Texidó Zlatar, “Hacia la utopía concreta: crítica y prospección para la Ciudad Puerto de Antofagasta, Chile”, en *Revista de Urbanismo*, n.º 39, Santiago, 2018, pp. 1-24; Aarón Napadensky y Alejandro Orellana-McBride, “Metropolización y organización funcional de sistemas urbanos intermedios. Gran La Serena, Concepción y Puerto Montt”, en *Bitácora Urbano Territorial*, n.º 1, vol. 29, Bogotá, 2019, pp. 65-78; Pamela Smith & Cristián Henríquez, “Microclimate metrics linked to the Use and perception of public spaces: the case of Chillán city, Chile”, in *Atmosphere*, n.º 186, vol. 9, Basilea, 2018, pp. 1-16; Félix Rojo-Mendoza, Voltaire Alvarado-Peterson, Jorge Olea-Peñaloza y Alejandro Salazar-Burrows, “Definiendo el Temuco metropolitano: Consideraciones para un nuevo modelo de urbanización extendida en la Araucanía”, en *Revista AUS*, n.º 27, Valdivia, 2020, pp. 41-49.

Se propone revisar, primero, el concepto de “centralismo político” como punto de inicio para avanzar hacia los apartados siguientes. En segundo lugar, y considerando lo anterior, se ingresa a las intervenciones ejecutadas en Valdivia por parte del Consejo Superior de Habitaciones Obreras y su Consejo Departamental local, reconociendo sus efectos en la forma expansiva de la ciudad. Luego, en una tercera sección, se describirá el periodo dominado por dos políticas de mayor alcance y recursos, como es el caso de la Caja de la Habitación Popular y la Corporación de la Vivienda (Corvi) que, articuladas entre sí, edifican la médula espacial moderna en Valdivia. Finalmente, en un cuarto momento, se revisan los decenios de quiebre institucional y transformación normativa residencial, cuya continuidad sobre el acervo modernizador sorprende, más allá de todo lugar común del neoliberalismo chileno.

Es pertinente destacar que la cobertura científica y producción académica respecto de los tópicos comprometidos para el área de estudio es acotada en número, pero gruesa en sus alcances. El valor de las fuentes secundarias es clave para seguir la pista hacia el centro de la discusión, resaltando las particularidades y excepcionalidades que la ciudad de Valdivia representa en lo natural, cultural, político y social⁴.

MATERIALES Y MÉTODOS

Un trabajo con las características anunciadas no escapa a estudios de la relación entre políticas de vivienda y ciudad realizados en Chile y otros países de América del Sur. Para el caso chileno, han sido materia de estudio procesos urbanos similares en Santiago, Concepción y Valparaíso⁵. Para Valdivia, destaca el trabajo de Fabián Almonacid⁶, centrado en la primera mitad del siglo XX, que contiene una notable revisión de base para el presente texto, la que se complementa con trabajos de grado de licenciatura y magíster localizados en problemáticas adyacentes al asunto habitacional y otras publicaciones académicas que recogen a esta ciudad como caso de estudio.

⁴ Patricio Bernedo, “Los industriales alemanes de Valdivia, 1850-1914”, en *Historia*, n.º 32, Santiago, 1999, pp. 5-42; Fabián Almonacid, *La industria valdiviana en su apogeo (1870-1914)*, Valdivia, Ediciones Universidad Austral de Chile, 2013; Gerardo Saelzer y Simón Urbina, “Urbanismo fluvial en el apogeo industrial de Valdivia: desaparición y recuperación (ca. 1850-2012)”, en *Revista de Urbanismo*, n.º 33, Santiago, 2015, pp. 97-123; Gonzalo Cerda-Bintrup, “Población obrera Isla Teja de Valdivia, 1939. La acción modernizadora de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio”, en *Revista AUS*, n.º 20, Valdivia, 2016, pp. 42-47; Axel Borsdorf, “El desarrollo urbano de Valdivia. Estudio de caso en una ciudad media”, en *Espacio y Desarrollo*, n.º 12, Lima, 2000, pp. 45-81; Laura Rodríguez, “La ciudad como fuente icónica de sentido: aproximaciones desde la cultura geográfica en Valdivia”, en *Revista AUS*, n.º 14, Valdivia, 2013, pp. 15-18; Antonio Zumelzu, Roberto Burgos y Sebastián Navarro, “Expansión periférica y procesos de centralidad en Valdivia entre 1900-2015: un análisis desde la perspectiva de la sintaxis del espacio”, en *Revista AUS*, n.º 19, Valdivia, 2016, pp. 24-30.

⁵ Rodrigo Hidalgo, *La vivienda social en Chile y la producción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía / Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, colección Sociedad y Cultura, 2004, vol. XXXVI; Alfonso Raposo, *Estado, ethos social y política de vivienda. Arquitectura habitacional pública e ideología en el Chile republicano del siglo XX*, Santiago, RIL Editores, 2008; Pablo Millán-Millán, “Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso (Chile)”, en *Eure*, n.º 42, vol. 125, Santiago, 2016, pp. 272-292.

⁶ Fabián Almonacid, “Ideas y proyectos en torno a la vivienda obrera en la ciudad de Valdivia, 1900-1941”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n.º 4, Valdivia, 2000, pp. 81-114.

El horizonte temporal anterior al republicano, si bien no es el objetivo central del estudio, ha sido considerado desde los trabajos de María Ximena Urbina, Gabriel Guarda y Leonor Adán Alfaro, cuya riqueza empírica y desarrollo conceptual permiten establecer un claro punto de calibración para observar las transformaciones en la morfología urbana de Valdivia en el siglo XX⁷.

La ausencia de fuentes más abundantes está lejos de ser un antojo. Esta situación se debe a que, aún en la actualidad, queda camino por conocer en las realidades urbanas desde Arica hasta Punta Arenas, más allá del sentido común, y con énfasis en las trazas del desarrollo y progreso como proyecto en un siglo de homogeneidad y hegemonía centralista. De esta manera, lo que se pretende es avanzar hacia el conocimiento de los procesos involucrados en que ciudades como Valdivia han sido determinadas por la acción del Estado central y cómo se ha dado respuesta desde lo local. En este caso, se apunta a un método sencillo, pero no menos complejo de búsqueda, descripción y crítica informada de los datos obtenidos, haciendo énfasis en la conformación física de los espacios resultantes, el dibujo de la geografía socio-residencial constituyente de los conjuntos construidos por el Estado, las iniciativas de autoconstrucción, regularización de tierras y el saneamiento de la propiedad en general.

La presente investigación contempla tres fuentes, a saber: primero, los informes periódicos de las instituciones estatales involucradas en políticas habitacionales, como es el caso del Consejo Superior de Habitaciones –a través de las memorias revisadas entre 1913 y 1918– y la *Revista de la Habitación*, publicada entre 1920 y 1927. Ambas representan un primer conjunto de documentos oficiales revisados para recomponer el estado de la cuestión habitacional en la ciudad de Valdivia. Un segundo cuerpo está definido por la Memoria de la Caja de la Habitación, cuyas fechas límites de revisión corresponden al periodo entre 1939 y 1952.

Terminada la época anterior, y con el ascenso sustitutivo y concentrador de la Corvi, se incorpora el catastro sobre la producción de esta agencia durante el periodo comprendido entre 1953 y 1976, enterando setenta y seis volúmenes con resoluciones referidas a las acciones de esta corporación en la ciudad de Valdivia.

Un tercer cuerpo y final de información se presenta para el decenio de 1980, revisando el inicio del proceso subsidiario estatal contenido en las memorias anuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y en los archivos del municipio de Valdivia. Entre ambos conjuntos, que sin duda modelan las formas de expansión y concentración actuales, se busca reconocer la articulación fluvial y el asiento en las zonas de inundación interiores, llamadas primero pantanos y luego humedales. La siguiente tabla expresa el resumen de las fuentes involucradas.

⁷ María Ximena Urbina, “La expedición de John Narborough a Chile, 1670: defensa de Valdivia, rumores de indios, informaciones de los prisioneros y la creencia en la Ciudad de los Césares”, en *Magallania*, n.º 2, vol. 45, Punta Arenas, 2017, pp. 11-36; Gabriel Guarda, *La economía de Chile austral antes de la colonización alemana 1645-1850*, Valdivia, Universidad Austral de Chile, 1973; Leonor Adán Alfaro, Simón Urbina Araya y Margarita Alvarado Pérez, “Asentamientos humanos en torno a los humedales de la ciudad de Valdivia en tiempos prehispánicos e históricos coloniales”, en *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, n.º 3, vol. 49, Arica, 2017, pp. 359-377.

CUADRO 1
Resumen fuentes consultadas

Fuente	Años consultados	Institución / Edición	N.º de volúmenes
Consejo Superior de Habitaciones Obreras, <i>Memoria de su labor</i>	1913, 1917, 1918, 1919	Consejo Superior de Habitaciones Obreras	4
<i>Revista de la Habitación</i>	1921 a 1927	Secretaría del Consejo Superior de Habitaciones	4
Memoria de la Caja de la Habitación	1939 a 1952	Caja de la Habitación Popular	5
Corporación de la Vivienda	1953 a 1976	Ministerio de Vivienda y Urbanización / Corporación de derecho privado sin fines de lucro (Archivo Nacional de la Administración)	76
Memorias Anuales Ministerio de Vivienda y Urbanismo Archivo Dirección de Obras Municipales	1980 a 1990	Ilustre Municipalidad de Valdivia (Archivo Municipal)	30

Fuente: Elaboración propia.

Con el concurso de estos datos y fuentes se logró organizar un recorrido de síntesis conducente a obtener un relato desde lo institucional al tipo de ciudad que se conformó durante gran parte del siglo XX, teniendo presente las continuidades, rupturas, respuestas centrales y locales que fueron parte de los hallazgos de esta investigación. Esta síntesis tiene lagunas de tiempo e información menores sobre la cobertura completa de lo producido, construido o demolido en la ciudad de Valdivia para el periodo estudiado. Es imposible sostener aquello, aun cuando las fuentes se organicen bajo una coherente cronología.

El conjunto de la información primaria ha sido tomado desde los archivos centrales, buscando la correspondencia histórica con periodos específicos a definir en las páginas siguientes; y es a partir de ellos que se plantea una lectura tendiente a describir la acción del Estado desde Santiago y la configuración de la ciudad resultante desde las acciones ejecutadas en el medio local valdiviano. La producción científica académica permite la calibración de esta información primaria, además de abrir las propias elaboraciones teóricas y empíricas sobre el caso en cuestión.

LA NATURALEZA Y LO POLÍTICO:

CENTRALISMO METROPOLITANO Y MODELACIÓN A DISTANCIA DE UNA CIUDAD FLUVIAL

La condición política del centralismo metropolitano chileno ha sido combatida desde diversos frentes institucionales, sin obtener resultados significativos o duraderos. Prueba de ello son las distintas iniciativas descentralizadoras llevadas a cabo para enfrentar

al fuerte Estado que sentó las bases del desarrollo en el territorio nacional⁸. Una de las contribuciones recientes al problema ha sido trabajada por Egon Montecinos⁹, quien tipifica diez momentos clave, entre otros, para explicar la evolución del sistema administrativo y de gobierno en el país durante los siglos XIX y XX, destacando en ellos al menos seis intentos de carácter descentralizador para otorgar autonomía y poder a las provincias, primero, y luego a las regiones. Entre ellos, se destaca el proyecto regional simplificado de la Corporación de Fomento (Corfo) en la década de 1950 y la descentralización por la vía de un nuevo orden político-administrativo de carácter regional ejecutada por el régimen castrense en 1979, el que comprimió el mapa de veinticinco provincias a solo doce regiones más una metropolitana¹⁰. Esta orgánica, sancionada con rango constitucional en el marco del ordenamiento jurídico vigente desde 1980 en adelante, ha tenido agregaciones posteriores que han afectado a la región a la que pertenece Valdivia. Con la creación de dos entidades en el nuevo siglo –la Región de Arica y Parinacota, en el extremo norte, y la de Los Ríos, escindida de la Región de Los Lagos– la ciudad en estudio se convierte en capital de esta última entidad territorial en 2007, bajo la impronta del reconocimiento de una identidad espacial y del aseguramiento de la competitividad económica justificante de dicho proceso. Esta nueva jerarquía reconoce el capital político de Valdivia y la vigencia histórica de su emplazamiento temprano en el marco de las ciudades coloniales y del periodo republicano independiente de Chile¹¹.

Sin embargo, y atendiendo a la perspectiva temporal y espacial, dentro de este esquema es relevante apuntar que, así como se diseña una estructura político-administrativa en el ámbito de gestión y gobierno del país, en paralelo se monta un aparataje fiscal que trata de poner la presencia del Estado en determinados servicios públicos. A inicios del siglo XX, con la denominada “cuestión social”, el Estado toma una posición frente a cómo abordar las precarias condiciones de vida de la clase obrera. Una de las primeras iniciativas para cubrir carencias estructurales fue la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, que crea los Consejos de Habitaciones para Obreros, fijando en Santiago al ente rector –el Consejo Superior de Habitaciones Obreras– y en las provincias instruyendo una suerte de política remota a través de los consejos departamentales. Se configuran, entonces, fórmulas institucionales jerarquizadas respecto de las autoridades e instituciones locales mandatadas para la fiscalización de habitaciones ya ocupadas, al mismo tiempo que otorga facultades de certificación para nuevas residencias entregadas u ofertadas hacia las clases populares, cautelando así las características que la citada ley considera en su articulado¹².

⁸ Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*, Temuco, Ediciones Universidad de la Frontera, 2017.

⁹ Egon Montecinos, “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, n.º 10, vol. 31, Caracas, 2005, pp. 442-462.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Gabriel Guarda, *Cuatro siglos de evolución urbana. Valdivia 1552-1910*, Valdivia, Universidad Austral de Chile / Instituto de Arquitectura y Urbanismo, 2009.

¹² *Boletín de las Leyes i Decretos del Gobierno*, Santiago, Imprenta Nacional, Libro LXXVI, 1906, Ley n.º 1.838 que crea Consejos de Habitaciones para Obreros, febrero de 1906. En el artículo 4º, página 190, se propone como miembros de estos consejos departamentales al Gobernador, miembros de municipios, curas párrocos, ingenieros asentados en las provincias involucradas, al médico de la ciudad, al presidente de una de las sociedades obreras con personería jurídica y a dos vecinos nombrados por la Presidencia de la República.

Más allá de si la institucionalidad local ejercía o no la autonomía desprendida de su cargo y funciones, lo relevante está en la directriz metropolitana en tanto fuerza política y financiera de las acciones a ejecutar en provincias y regiones, según sea el periodo. Esta tensión entre el núcleo político central radicado en Santiago y las entidades urbanas supeditadas a la toma de decisiones se advierte en las fuentes estudiadas, no siendo muy distinto de lo que acontece en la actualidad con las estrategias de subsidios de integración social y territorial, en los que se ha tendido a financiar proyectos habitacionales derivados de agrupaciones sociales, más situados en la producción y cogestión del hábitat residencial¹³.

Aparece en este escenario la labor fiscalizadora del Consejo Superior con jurisdicción nacional, manifestación primera del centralismo a inicios del siglo XX. Entre sus atribuciones estaba organizar las oficinas departamentales y mandarlas en la rendición de cuentas, además de indicar sobre las materias críticas detectadas en el asiento de sus funciones hacia Santiago, donde el Consejo operaba y sancionaba las gestiones de sus unidades provinciales¹⁴. Este centralismo podría compararse con la actual institucionalidad del país, donde a la función política del Ministerio de Vivienda y Urbanismo se adosa el accionar de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (Serviu) y a la gestión de suelos determinada por cada municipio.

Desde sus inicios en la pasada centuria, la construcción de viviendas nunca fue abordada directamente por el Estado. Se trató, más bien, de políticas de fomento y subsidios para la oferta y demanda dirigidas hacia el sector empresarial. Su impulso estuvo siempre unido al discurso de los efectos de la construcción como actividad en la economía, estando dicho gremio presente en el diseño de las soluciones habitacionales desde los inicios institucionales de los aportes fiscales y subsidios. Su máxima expresión se relaciona con la creación de la Cámara Chilena de la Construcción en 1946, que nace junto al Plan Serena, visto como un verdadero impulso descentralizador, donde las empresas del rubro organizaron desde la capital las entregas residenciales financiadas por el Fisco de Chile¹⁵. Estas contradicciones y ritmos temporales en los procesos de producción habitacional relevan el valor de una línea descriptiva e interpretativa de la evolución urbano-residencial, construida por las políticas del Estado en su faceta central y local, donde las estrategias de revitalización económica que se observan en la actualidad no constituyen novedad alguna desde la producción inmobiliaria, toda vez que representan iniciativas fiscales para la inyección de recursos al mercado. Este centralismo del Plan Serena se reitera en las estrategias de reconstrucción con posterioridad al terremoto de 2010, en las ciudades del centro-sur de Chile¹⁶.

¹³ Álex Paulsen-Espinoza, Laura Rodríguez y Rodrigo Hidalgo, “Los espacios de furia. Política y ciudad a través de las luchas urbanas por la vivienda en Santiago de Chile (1990-2016)”, en *Cadernos Metrópole*, n.º 36, vol. 21, Rio de Janeiro, 2019, pp. 763-782.

¹⁴ Hidalgo, *La vivienda social...*, op. cit.

¹⁵ María Teresa Fierro, “Primer ensayo urbanístico regional, modernidad en La Serena, 1946-1952”, en *Revista de Urbanismo*, n.º 32, Santiago, 2015, pp. 32-53.

¹⁶ Xenia Fuster-Farfán, Paulina Vergara Saavedra y Walter Imilan, “Vivienda sin ciudad, ciudad sin planificación, planificación sin habitantes: APP para la reconstrucción territorial post-desastre”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, n.º 77, Santiago, 2020, pp. 133-156.

Las principales instituciones creadas con posterioridad a la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 –por analizar en este artículo– como la Caja de Habitación Popular, la Corvi y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), representan cuerpos centralizados operativos desde Santiago a través de oficinas regionales, cuyas autoridades fueron designadas en la capital. Sus cuadros profesionales se constituyeron en lo principal por arquitectos y luego por ingenieros, abogados, visitadoras sociales, topógrafos, geomensores y personal técnico en general.

El caso de Valdivia da cuenta de la impronta del Estado central en el diseño de sus planes y programas de vivienda, ostentando, también, ciertas especificidades. Ellas no solo se vinculan con el sistema socioeconómico y cultural, sino que al propio medio natural que dio lugar al terremoto de mayor magnitud en la historia sísmica registrada y ajustada por instrumentos, cuyas consecuencias particulares y procesos de reconstrucción local fueron informadas por la misión de la Alianza para Progreso liderada por David Fogle en 1962; misión que recoge gran parte de la información con la que se realizará la reconstrucción de las miles de viviendas destruidas por el tsunami posterior, y cuyos efectos produjeron que la ciudad se hundiera cerca de dos metros en algunos sectores, con la consecuencia de una forzada reconstrucción, por segunda vez durante el siglo XX¹⁷. El sismo de 1960 se suma al gran incendio acontecido en el casco histórico de Valdivia en 1909, siendo ambos episodios los que marcaron de modo notable su morfología urbana¹⁸.

LAS PRIMERAS INICIATIVAS HIGIÉNICAS Y CONSTRUCTIVAS:
EL DESARROLLO LONGITUDINAL DEL SISTEMA FLUVIAL VALDIVIANO
(1909-1939)

Las llamadas leyes higiénicas, surgidas para hacer frente a la habitación precaria, fueron un ejemplo en todo el orbe. Se difundieron desde Europa a América, y en las capitales de países como Chile, Brasil y Argentina se tomaron las primeras medidas para hacer frente transversal a un problema sanitario a través de distintas acciones¹⁹. Es en estas ciudades donde se recibió a significativos contingentes de población migrante, quienes ocupaban las habitaciones precarias existentes, en aumento por las mismas causas. En Chile, estas residencias aparecieron hacia la segunda mitad del siglo XIX, clasificándose en tres categorías: los cuartos redondos, habitaciones sin división interior, iluminadas solo a través de la puerta de acceso y sin otras alternativas de ventilación; los anchos, que eran edificados a partir del amasijo entre residuos varios y los conventillos, que podían representar la aglomeración de habitaciones redondas definidas por un espacio de

¹⁷ David Fogle, *City Planning in Valdivia. The Valdivia City Plan*, Valdivia, Alianza para el Progreso-Misión Económica de los Estados Unidos en la República de Chile, 1962; Daniel Espinoza y Antonio Zumelzu, “Valdivia y su evolución post-terremoto 1960: enfoques, factores escalares y condicionantes”, en *Revista Urbano*, n.º 33, Concepción, 2016, pp. 14-29.

¹⁸ Isabel Montt Pinto, *Breve historia de Valdivia*, Santiago, Editorial Francisco de Aguirre, 1971; Guarda, *Cuatro siglos de evolución...*, *op. cit.* Este casco histórico se localiza en el barrio centro, delimitado en la figura 4 de este artículo.

¹⁹ Hidalgo, *La vivienda social...*, *op. cit.*; Nabil Georges Bonduki, *Orígenes da habitação social no Brasil*, São Paulo, Estação Liberdade, 2000; Anahi Ballent y Jorge Francisco Liernur, *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014.

acceso común o por el arrendamiento de piezas o cuartos de antiguas casonas que eran subdivididas con ese fin por sus propietarios²⁰.

Valdivia y la Ley de Habitaciones Obreras de 1906

Bajo este panorama, Valdivia asoma tempranamente por la expoliación de las clases desposeídas, donde estas manifestaciones de la morada precaria también estaban presentes, lo que será abordado en las siguientes secciones siguiendo el plan de regularizaciones. El arrendamiento de cuartos redondos, ranchos o piezas en conventillos se verifica en los informes del Consejo Departamental de Habitaciones Obreras.

La creación de las instituciones públicas para la cuestión residencial se realizó pensando en la precariedad habitacional descrita en los párrafos anteriores. Si bien se da solución a una parte de esta población, persiste un déficit de vivienda que afecta a los más desposeídos, siendo la demanda solvente la que accede a las soluciones propiciadas por estas agencias públicas. En todo lo anterior, para Valdivia las condiciones de sitio son fundamentales, debido a que su clima lluvioso y húmedo de litoral marino, con bajas temperaturas invernales, más la influencia fluvial, componen una condición insoslayable. Los más pobres, en general, estarán emplazados en las zonas húmedas, con suelos inestables y donde se levantan habitaciones que apenas soportan las inclemencias meteorológicas invernales, como se revisará con posterioridad desde las fuentes de la *Revista de la Habitación*.

El sistema fluvial valdiviano se compone por los ríos Cruces –desde el norte–, Calle-Calle –por el centro, en orientación este-oeste– y, desde el sur, el Angachilla. La confluencia de estas tres principales escorrentías genera el río Valdivia, que desemboca en el océano Pacífico. El emplazamiento histórico de la ciudad está en la ribera sur-poniente del río Calle-Calle, enfrentada hacia Isla Teja, donde para las últimas décadas del siglo XIX se consolida una zona productiva y estratégica, con el impulso manufacturero descrito por Patricio Bernedo²¹, destacándose el trabajo de curtiembre y suelas de exportación. Es posible categorizar el avance longitudinal de la ciudad con respecto al río Calle-Calle como eje, proyectándose no solo la situación de los complejos industriales que los inmigrantes alemanes desarrollaron en la zona, sino que, también, el asentamiento de conjuntos autogestionados de vivienda obrera²².

Estos últimos replican dos patrones históricos del precario estado de ocupación espacial de las clases populares latinoamericanas: la cercanía a los sistemas de movilidad y conectividad fuera de los límites de la ciudad que los acoge y la inmediatez a las ocupaciones, con el fin de aplacar costos de traslado y mantenimiento de localización excéntrica de las fuentes laborales. Sin embargo, al decaer la ocupación productiva en Isla Teja se cimienta una reclamación por normalización de viviendas, cuyo origen yace en la toma de terrenos y la reestructuración inmobiliaria de las anteriores zonas productivas²³.

²⁰ Patricio Gross y Armando de Ramón, *Santiago en el periodo 1891-1918: desarrollo urbano y medio ambiente*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Urbanos, 1983.

²¹ Bernedo, *op. cit.*

²² Saelzer y Urbina, *op. cit.*

²³ Almonacid, “Ideas y proyectos en torno a la vivienda...”, *op. cit.*; Fabián Almonacid, “Reconstrucción y transformación en la ciudad de Valdivia, 1909-1932”, en *Historia 396*, n.º 1, vol. 10, Valparaíso, 2020, pp. 1-32.

Este proceso se sostiene en lo principal a través de la demanda por mano de obra manufacturera, la cual no representó un colapso o despoblamiento de los espacios rurales circundantes. Fabián Almonacid aborda la situación de la habitación obrera que, con el incendio de 1909, se convierte en demanda prioritaria más allá de lo mandado por la Ley n.º 1838 de 1906²⁴. Se hace evidente, entonces, la necesidad de abordar la situación habitacional en la ciudad que, si bien inicia su reconstrucción por iniciativa de sus habitantes, es favorecida por el escenario legislativo nacional, al menos en el papel y coyuntura. Aquel trágico acontecimiento es relatado por Isabel Montt Pinto en su obra de divulgación *Breve historia de Valdivia*:

“Pero el más terrible incendio se declaró el 13 de diciembre de 1909. Las llamas llevadas por el viento se propagaron por toda la ciudad. Dieciocho manzanas ardieron sin que fuera posible atajar el fuego. Las murallas se desplomaron y hasta las vigas de madera del pavimento se consumieron. El cuerpo de bomberos perdió su material y los voluntarios y tropas del ejército de Osorno y Temuco llegaron tarde para prestar ayuda [...] Todo había quedado reducido a cenizas. Habían desaparecido los últimos vestigios de la época virreinal y la antigua ciudad, construida según los planos de 1797, después de la demolición de sus murallas, terminó para dar paso a una nueva villa que fue prosperando rápidamente”²⁵.

Esta obra, sumada al trabajo de Gabriel Guarda de 2001, señala que el incendio de 1909 abrió la alternativa a un proceso de renovación urbana, debido a la destrucción del centro de Valdivia²⁶. Con todo, la producción económica descendió hacia fines de 1920, siguiendo el declive del comercio de manufacturas derivadas de la curtiembre que industriales alemanes, asentados en Valdivia, comerciaban hacia los puertos del norte europeo. Este descenso en el intercambio entronca con la migración del capital productivo al rentista, refugiándose los empresarios en la propiedad de la tierra rural²⁷. La vivienda obrera de alquiler, fomentada por la legislación de 1906, abandona su céntrica localización y, con posterioridad al incendio de 1909, se traslada hacia otros sectores de la ciudad, en particular aquellos enfrentados al bosque, humedales y matorrales localizados al sur de ella²⁸. Esta tragedia permite normalizar la urbanización de Valdivia, concentrando la inversión en el espacio público e infraestructura institucional, algo que Karl Brünner luego sugeriría para las principales urbes chilenas²⁹.

Las memorias del Consejo Superior de Habitaciones Obreras entregan un panorama de las intervenciones tendientes a erradicar focos de insalubridad urbana, producidas por el hacinamiento y la precariedad habitacional, que persistieron, luego del incendio, en el

²⁴ Almonacid, “Ideas y proyectos en torno a la vivienda...”, *op. cit.*, pp. 88-89.

²⁵ Montt, *op. cit.*, pp. 154-155.

²⁶ Gabriel Guarda, *Nueva historia de Valdivia*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001; Guarda, *Cuatro siglos de evolución...*, *op. cit.*

²⁷ Bernedo, *op. cit.*; Almonacid, *La industria valdiviana...*, *op. cit.*

²⁸ El valioso trabajo de Carlos Rojas Hoppe ha sido esencial para caracterizar las condiciones de sitio en Valdivia, las que resultan del cruce entre los sistemas naturales y el medio social, ambos esenciales en el reconocimiento de la producción de espacio geográfico: Carlos Rojas Hoppe, *Valdivia 1960. Entre aguas y escombros*, Valdivia, Universidad Austral de Chile, 2018.

²⁹ Karl Brunner, “Problemas actuales de urbanización, Conferencias dadas por el pro. Karl Brunner en la Universidad de Chile, los días 29 de Octubre y 14 de Noviembre de 1929”, en *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, n.º 12, Santiago, diciembre de 1929, pp. 779-792.

área central de Valdivia, cuyas soluciones constituyen un piso en la intervención de los capitales públicos (cuadro 2).

CUADRO 2
*Intervenciones del Consejo Superior de Habitaciones Obreras,
1913, 1917 y 1918*

Sitios intervenidos	Años		
	1913	1917	1918
Conventillos demolidos	15	3	19
Conventillos reparados	4	4	16
Personas desalojadas	797	102	-

Fuente: Elaboración propia basada en *Memorias de su Labor, Consejo de Habitaciones Obreras 1913, 1914, 1917 y 1918*.

A las medidas adoptadas en 1917 –que aparecen en el cuadro anterior– cabe agregar que fueron tipificados como insalubres quince conventillos, e inhabitables treinta y cuatro, totalizando cuarenta y nueve piezas entre ambos³⁰. Frente a esto, el Consejo trató de regular los precios del alquiler con el fin de aplacar la especulación sobre estas habitaciones que, como aconteció en el resto del país, fueron ocupadas por las clases urbanas precarizadas. Si el incendio del centro valdiviano había consumido parte relevante de las viviendas ocupadas por la población trabajadora en las manufacturas –que entraron en decadencia para el decenio posterior al devastador acontecimiento–, los escasos espacios de convivencia doblarían sus precios en cuestión de años, tal como lo muestra el cuadro 3.

CUADRO 3
*Precios de alquiler fijados por el Consejo de Habitaciones Obreras, 1917-1918
(Conversión de pesos chilenos de 1917 al valor de 2018)*

Oferta habitacional (valores promedio)	Años	
	1917	1918
Una habitación a la calle	23,50 (49984)	37,50 (79762)
Una habitación al interior	10,00 (21270)	20,16 (42880)
Dos habitaciones a la calle	37,00 (78699)	50,00 (106350)
Dos habitaciones al interior	26,50 (56366)	50,00 (106350)

Fuente: Elaboración propia basada en *Memorias de su Labor, Consejo de Habitaciones Obreras 1917 y 1918*.

Sin duda que los precios por alquiler detonaron un proceso expoliativo de las clases obreras hacia otros sectores de la ciudad, lo que no evitó que la alta densidad de población hacinada en las zonas centrales se mantuviese hasta fines de la década de 1910. Como evidencia, la siguiente tabla muestra cómo recién para 1918 el hacinamiento en conventillos se contrae, en particular por la fijación en los valores antes expresados (cuadro 4).

³⁰ Consejo Superior de Habitaciones Obreras, *Memoria de su labor año 1917*, Santiago, Imprenta y Encuadernación Chile, 1918, pp. 70-71.

CUADRO 4
*Densidad en conventillos y piezas en el centro de Valdivia,
 1917-1918*

Densidad habitacional	Años	
	1917	1918
Conventillo	54,66 personas	44,42 personas
Pieza	2,43 personas	2,74 personas

Fuente: Elaboración propia basada en *Memorias de su Labor; Consejo de Habitaciones Obreras 1917 y 1918*.

Estas políticas representaron un fuerte gasto por parte de los consejos departamentales. Solo para 1918 se invirtieron \$764 141 (mil setecientos millones de pesos actuales) para toda la provincia, considerando la adquisición de terrenos, construcción de habitaciones, salarios para técnicos y gastos administrativos, entre otros³¹. Se abrió la adquisición de terrenos para habitaciones obreras, adjudicando 50 000 m², cuyo valor por unidad oscila entre 1,20 (\$2 718) y 4,50 (\$10 192) pesos de la época³². Al término del mismo año, el Consejo Departamental ostentaba una deuda basada en deudores de sus prestaciones por 2 400 pesos (\$5 436)³³.

Hacia la convulsionada década de 1920 y con el ingreso a la escena política de Carlos Ibáñez del Campo, se produce una importante inversión en la administración pública: ministerios, secretarías o direcciones de servicios reciben el fuerte impulso del “Chile nuevo” que el Presidente *de facto* ofrece como parte de las medidas modernizadoras de su régimen. El proceso seguido en Valdivia abrió paso a la inspección de conventillos o mediaguas, destacando céntricos barrios; entre los más precarios, los ubicados en la estación de trenes y casco histórico valdiviano, localizado en lo que con posterioridad será clasificado como Barrio Centro. De todas maneras, debe tenerse en consideración la aseveración de Gabriel Guarda frente al plano fundacional de Valdivia, quien identifica terremotos e incendios que inciden en la precisión de localización de estas manzanas urbanas³⁴.

Valdivia por la *Revista de la Habitación*

La *Revista de la Habitación*, comenzó a publicarse en 1920, finalizando sus ediciones en 1926. Fue la tribuna de “ingenieros, médicos, políticos y comentaristas de las más diversas especialidades, quienes debatieron públicamente con respecto a las distintas soluciones del problema de la habitación popular”³⁵. Al mismo tiempo, como publicación informativa del Consejo de Habitaciones, abordó durante dicha década la construcción

³¹ Consejo Superior de Habitaciones Obreras, *Memoria de su labor año 1913*, Santiago, Imprenta y Encuadernación Chile, 1914, p. 13.

³² *Op. cit.*, p. 125.

³³ Consejo Superior de Habitaciones Obreras, *Memoria de su labor año 1918*, Santiago, Librería “El Mercurio”, 1919, p. 72.

³⁴ Guarda, *Cuatro siglos de evolución...*, *op. cit.*, p. 1.

³⁵ Luis Guzmán, *Políticas públicas y vivienda popular: el arrendamiento en Santiago de Chile 1906-1950*, Santiago, tesis para optar al grado de Magíster en Planificación Urbana, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990.

de algunas poblaciones en la ciudad de Valdivia. Las viviendas edificadas forman parte de los planes de intervención que, en el ámbito nacional, venían gestándose centralizados y cuya descripción consta en párrafos anteriores. Una muestra del resultado de estas políticas públicas está en las siguientes imágenes que capturan aquellas habitaciones que posteriormente serán identificadas como “casitas”.

FIGURAS 1 Y 2

*Casas obreras constituidas por el Consejo de Habitaciones en Valdivia
(según Revista de la Habitación 1922)*



Fuente: *Revista de la Habitación*, año II, n.º 13, Santiago, enero de 1922, p. 51. Algunas de estas viviendas se encuentran en la población Teniente Medina, localizada entre los barrios Estación y Teniente Merino (véase fig. 4).

Estas viviendas son un claro ejemplo del postulado inicial, en tanto caracterizan las perspectivas y contradicciones planteadas. Son viviendas ubicadas cerca de las estructuras industriales de la ciudad en esos años, donde la periferia representa la expansión hacia zonas fabriles, a la usanza del cooperativismo obrero-industrial en torno a la construcción de habitaciones higiénicas; en este caso impulsadas por la próspera industria cervecera

de Valdivia a inicios del siglo XX³⁶. Dada su naturaleza, estos conjuntos se acogieron a exenciones tributarias y de fomento mandatadas por la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, consiguiendo el ingreso del capital privado al sector de la construcción³⁷.

La percepción en imagen que esta revista entrega sobre Valdivia es contradictoria y, de cierta manera, realza la visión despectiva desde el centro metropolitano hacia las ciudades del sur. En lo particular, el periodista Carlos Silva Vildósola relata las complejidades de los asentamientos posteriores al incendio de 1909, como parte de la ocupación instantánea de zonas precarias en calidad de suelo y acogida para las clases populares. Señala que un plan de erradicación aplicado sobre estas *casitas* podría alivianar la carga de los espacios pantanosos del sur valdiviano: “[...] no es posible mandar a demoler esa ignominia, porque no hay donde alojar a algunos miles de personas que allí viven. No hay habitaciones. Los alquileres son ya bastante elevados y la declaración de insalubridad no haría más que aumentar su precio”³⁸.

La condición expoliativa inmediata al incendio entregaba, más de una década después, renovadas contradicciones en las formas de intervención hacia la ciudad de Valdivia desde Santiago. Es el mismo Carlos Silva Vildósola que, líneas más adelante, examina la efectividad de estas políticas, señalando la erradicación de “[...] unas catorce casitas en una parte alta situada hacia el sur de la ciudad”³⁹. Por su parte, Fabián Almonacid describe la lentitud en el proceso de erradicación de residencias insalubres y la gestión de soluciones habitacionales mínimas para la población obrera de la ciudad, que concentraría unas cuatro mil personas en la época. Según el balance que el citado investigador propone, desde 1920 a 1940 no se construyeron más de quinientas unidades habitacionales en las zonas industriales, en una suerte de reestructuración temprana de carácter posindustrial⁴⁰. Como se ha señalado, aunque se cuenta con antecedentes limitados para el acceso y cobertura de las fuentes utilizadas, y en coincidencia con el diagnóstico de Fabián Almonacid, la *Revista de la Habitación*, ya bajo la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, da cuenta de otro conjunto construido en la ciudad de Valdivia, donde se destaca nuevamente lo que se apunta para las figuras que contienen las fotografías anteriores.

LA ORGANIZACIÓN DE LA VIVIENDA COMO ACCIÓN SOCIAL Y BIEN INSTITUCIONAL (1936-1952)

La acción de fomento para la construcción aumenta en cantidad y variedad desde el Estado para dar respuesta al problema habitacional creciente que, por abordado, no cesa

³⁶ Bernedo, *op. cit.*

³⁷ Rodrigo Hidalgo, “Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile: una mirada retrospectiva a la acción del Estado en las primeras décadas del siglo XX”, en *Eure*, n.º 28, vol. 83, Santiago, 2002, pp. 83-106.

³⁸ Consejo Superior de Bienestar Social, *Revista de la Habitación*, Santiago, Los Consejos, segunda época, año 2, n.º 23/25, 1927, p. 57.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Almonacid, “Ideas y proyectos en torno a la vivienda...”, *op. cit.*, p. 91; Laura Rodríguez, Elisa Cordero, Gustavo Rodríguez y Cristián Gutiérrez, “La desestructuración de un barrio industrial en la crisis de la modernidad valdiviana, Chile”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, n.º 40, Santiago, 2008, pp. 59-76.

sus avances, asumiendo expresiones diversas. Las medidas tomadas a partir de la crisis de los arrendamientos, sobre todo en conventillos, buscó en lo fundamental zanjar los conflictos entre propietarios y arrendadores. Tanto en Valdivia como en todo el país, una exigua cantidad de viviendas disponibles se enfrenta a una demanda creciente, sobre todo por parte de las clases más pobres. La mencionada labor higienizadora de los Consejos de Habitación repercutió en la demolición de conventillos y otras tipologías de habitación precaria, como los ranchos y cuartos redondos. Sucedió que esas unidades no fueron repuestas y la consecuencia de ello fue la construcción de esa tipología en la periferia de la ciudad, a través de mecanismos a veces de mayor insalubridad. Su origen estuvo en el arrendamiento de pisos y loteos “brujos”, donde los pobladores pagaban por arriendo o compra de lotes en el mercado informal, como en el caso de Santiago⁴¹.

En paralelo, y hacia fines de esa década, se generaron medidas para regular el mercado de la tierra, a través de las normativas aplicadas al Fomento de la Edificación Obrera⁴². Asimismo, se intentó aumentar el número de viviendas construidas dirigidas a grupos medios a través de cooperativas de vivienda impulsadas por la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, de las que se desconocen mayores antecedentes para Valdivia salvo los ya presentados. De ahí que el periodo posterior implemente estas nuevas acciones para evolucionar hacia otra perspectiva política.

*Las iniciativas del Estado nacional desarrollista:
El papel de la Caja de Habitación Popular*

Creada por ley en 1936 (n.º 5950), la Caja de la Habitación Popular convivió con otras instituciones del Estado a cargo de la construcción de viviendas, como el Ministerio de Bienestar Social. Asentada en el Ministerio del Trabajo, se configuró ante el complejo panorama de intervención focalizada en las clases trabajadoras y grupos medios. Hacia 1943 se vuelve a reformular el entramado público y político en materia residencial, denominándose Caja de la Habitación. De aquí se desprenden dos causales: “[...] la insuficiencia de los fondos, que llevó a la Caja a desarrollar una actividad restringida con el consiguiente sacrificio de las metas propuestas; y, a ello hubo que sumar la disgregación de funciones en distintos organismos que tenían atinencia en esta materia”⁴³.

Esta nueva entidad sería administrada por el Consejo Superior de la Habitación, del que dependerían los consejos departamentales, sin variar sus funciones respecto de las institucionales anteriores y su respectiva cobertura jurisdiccional. Así, se estableció una jerarquía vinculada y convenientemente homologada con la división político-administrativa del país, permitiendo que sus labores esenciales se situaran las distintas dimensiones del fomento al hábitat urbano. Se propuso fortalecer a los municipios a partir de nuevas obligaciones de carácter más local e inherente en las distintas zonas del país. Esta respuesta, ingenua ante el centralismo metropolitano, es observable en cuestiones de financiamiento, planificación y capacidad ejecutiva en el ejercicio de destinación de

⁴¹ Gross y De Ramón, *op. cit.*

⁴² Hidalgo, “Continuidad y cambio...”, *op. cit.*

⁴³ Rodrigo Hidalgo, “El papel de las leyes de fomento de la edificación obrera y la Caja de la Habitación en la política de vivienda social en Chile 1931-1952”, en *INVI*, n.º 15, vol. 39, Santiago, 2000, p. 114.

recursos en favor de viviendas e infraestructura, ocupando con preferencia los terrenos disponibles para ello en el polígono municipal.

Para el caso de Valdivia se accedió a las memorias de dicha institución que comprenden el periodo entre los años 1939 a 1952. Se destaca en ellas la construcción de viviendas en número, diseño y calidad de edificación, pretendiendo sanear los complejos números de hacinamiento y precariedad que caracterizaban al periodo anterior. El papel de las instituciones públicas en esta nueva faceta de la producción habitacional se acoge al sentido nacional-desarrollista, propio del decenio de presidencias radicales en Chile. De ahí que estas soluciones a la propiedad habitacional tengan un papel colegiado, de carácter técnico y focalizado en los resultados, eximiéndose del sentido tradicional que los anteriores consejos detentaron tanto a escala central como provincial.

La Caja de la Habitación, como organismo, es clave para definir los alcances del fomento a la propiedad de la vivienda en el ámbito nacional. En Valdivia se organiza la delimitación de las poblaciones al edificar conjuntos de viviendas en zonas que carecían de organización espacial para entregar planificación y forma urbana a los frentes de desarrollo de la ciudad, situación presente con mayor intensidad hacia las zonas extremas del país. La informalidad o residencia esporádica, instalada con antelación a la intervención de estos aparatos a escala central, provincial o municipal, quedaba servida al papel de normalización y saneamiento de títulos, cuya ejecución estuvo centralizada en organizaciones como la Corporación de la Reconstrucción y Auxilio, originada como respuesta al terremoto de Chillán de 1939, y las posteriores corporaciones que más adelante se revisan.

La situación de Valdivia es bastante particular. El cuadro 5 muestra la progresión de las poblaciones durante el periodo identificado en la anterior fuente citada, destacando una importante densidad de unidades en un mismo conjunto.

CUADRO 5
Gestión de la Caja de la Habitación en poblaciones de Valdivia, 1941-1950

Población	Año de entrega	Viviendas	Habitantes esperados	Ley
Bueras	1950	191 (95% de avance)	1019	S/I
José Toribio Medina	1941	18	144	n.º 3 926
General Baquedano I	1941	36	256	n.º 6 334
General Baquedano II	1941	40	280	n.º 6 334
	1947	114	S/I	S/I

Fuente: Elaboración propia basada en *Memorias de la Caja de Habitación, 1939-1952*.

La Ley n.º 5950 invirtió \$872 982 (ochenta millones de pesos actuales⁴⁴) entre los años 1938 y 1941, centrando sus aportes en las poblaciones José Toribio Medina y Obrera Valdivia. Esta última recibe inversiones continuas durante el cuatrienio indicado, mientras que

⁴⁴ Cálculo basado en tabla de cotización histórica del Banco Central de Chile (2018). En la presente sección se considera esta fuente en todas las cifras convertidas: Banco Central de Chile, *Estadísticas*, 2018. Disponible en www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas [fecha de consulta: 2 de junio de 2021].

la primera solo acerca recursos desde 1939 en adelante⁴⁵. Por otro lado, las tres etapas de la población General Baquedano recibieron \$2404343 pesos (doscientos veinte millones de pesos actuales) procedentes de la Ley n.º 6334, entre 1940 y 1941⁴⁶. De todas maneras, no solo es la construcción de viviendas la que convoca a la Caja de Habitaciones. La misma población General Baquedano recibió treinta y ocho inspecciones para la entrega de títulos de dominio, lo que atestigua el trabajo de normalización que el Estado ejecuta sobre la vivienda a lo largo del periodo, situación que se proyecta en el siglo XX e, incluso, hasta la actualidad⁴⁷. Por otro lado, los terrenos adquiridos para 1940 por parte de la Caja corresponden a 35115 m² destinados a soluciones habitacionales para las clases populares⁴⁸.

Apertura de frentes para urbanización y propiedad

La reconversión habitacional de los suelos anteriormente destinados a manufacturas en Valdivia dio paso a una reestructuración inmobiliaria desde las áreas centrales de la ciudad hacia la ribera sur del río Calle-Calle. El proyecto político de modernización, basado en la articulación propiedad-habitación, establece una misión de abrir frentes funcionales a la expansión urbana en ciudades menores y medias, fuera del poder político y económico aglomerado en Santiago o Valparaíso. Por ello estas acciones no solo se concentran en la materialidad de la vivienda, sino, también, en las situaciones de urbanización irregular. El caso de la población El Pantano ejemplifica las excepcionalidades que la condición de sitio impone en la trayectoria espacial de las poblaciones valdivianas. Eliana Caraball y José Antonio Gómez la tipifican como asentamiento *callampa*, levantado a mediados de la década de 1940:

“El terreno donde se levantó la población había quedado baldío en el crecimiento descontrolado de la ciudad, por su pésima calidad (era un pantano, en parte desecado, que formaba parte del antiguo Estero de Catrico) [...]. Más tarde, dado el desarrollo que alcanzó esta población, la Municipalidad debió limitar la ubicación de viviendas y autorizar la ocupación provisional del terreno, pero no se logró este objetivo, por cuanto creció en forma descontrolada a medida que nuevas familias se iban incorporando a ella hasta llegar a su estado actual, ocupando una superficie aproximada de 5,35 Há con 185 familias (242hab/Há)”⁴⁹.

En este caso y otros, se releva la directriz institucional adecuándose al panorama del sitio propio de Valdivia: el relleno de humedales, la ocupación de suelos despreciados y un crecimiento de frente desde el centro de la ciudad. Viviendas como las del conjunto de la Caja del Seguro Obrero forman parte del complejo entramado que se gestó en aquellos años para enfrentar la carencia de viviendas. Dicha Caja administraba y ejecutaba en lo hipotecario los fondos de pensiones de ciertos grupos de trabajadores, bajo la lógica efer-

⁴⁵ Caja de la Habitación Popular, *Memorias de su labor*, Santiago de Chile, Imprenta Vera, 1941, p. 46.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 49.

⁴⁷ *Op. cit.*, 1947, p. 13.

⁴⁸ *Op. cit.*, 1940, p. 19.

⁴⁹ Eliana Caraball y José Antonio Gómez, *Estudio crítico de la situación habitacional de los sectores de bajos ingresos de la ciudad de Valdivia*, tesis para optar al título de arquitecto, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Arquitectura, Instituto de la Vivienda, 1965, p. 237.

vescente del Estado de Bienestar en vigor para los años en estudio en Chile. Como lo plantea Gonzalo Cerda-Bintrup, la Población Obrera Isla Teja de Valdivia, levantada en 1939 “está compuesta por 56 viviendas pareadas en dos niveles. En el primer piso, de 48 m², se dispone un espacio único como estar/comedor/cocina; dos dormitorios; una lavandería y un baño completo [...] El segundo piso, de 32 m², es un espacio único”⁵⁰.

Corresponde este a un conjunto diseñado por el director general del organismo, quien diseñó poblaciones en todo el país. En la Población Obrera Isla Teja se combinan elementos de arquitectura moderna con las especificidades del sur del país y de Valdivia en particular, como la construcción en madera de dos aguas. Por otro lado, en la vereda de densificación y el hormigón armado, aparece la población Baquedano, en este caso levantada bajo la Caja de la Habitación, que corresponde a la actual población Perú. El diseño del conjunto se sitúa bajo los principios de la arquitectura racionalista para la densificación de las periferias de la ciudad en esos años, combinándose vivienda en altura de cuatro pisos y casas unifamiliares de una y dos plantas, frente a la avenida Picarte. Estos diseños fueron aplicados en conjuntos de casi todo el país, como es el caso de la población Arauco de Santiago⁵¹.

FIGURA 3
*Actual población Perú,
anteriormente nominada como población Baquedano*



Fuente: Archivo personal de los autores, septiembre de 2017. En la división de barrios propuesta por la Dirección de Planificación de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (DIPLADEU), *Estudio pre-inversional de vivienda y desarrollo urbano para la ciudad de Valdivia. Tomos II y III*, Santiago, Consultora en Planificación OPEES, 1969. Esta población estaría localizada en el barrio Estación (véase fig. 4).

⁵⁰ Cerda-Bintrup, *op. cit.*, p. 46.

⁵¹ Corresponde a uno de los conjuntos asociados a la urbanización masiva acontecida en torno a los desarrollos habitacionales para empleados de Ferrocarriles del Estado, en la zona sur poniente de Santiago central.

LA CORPORACIÓN DE LA VIVIENDA EN VALDIVIA
Y LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA
(1953-1976)

Tanto en el discurso de la creación de la Corporación de la Vivienda (Corvi), en 1953, como en el del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), en 1965, estuvieron presentes los mismos argumentos: creciente precariedad habitacional de las clases marginales al desarrollo capitalista y una constante dispersión de las funciones en materia de vivienda en distintas reparticiones públicas. Ambas debieron afrontar una catástrofe de dimensiones nunca vista, como lo fuera el terremoto de 1960, donde la reconstrucción fue una constante en las obras de estas instituciones. Pese a esta situación, la contradicción del poder central y las respuestas locales se van a mantener presentes en el diseño y en localización de los conjuntos. Otro asunto fundamental será que la expansión de la ciudad se hará sobre tierras fiscales y eso posibilitará abrir un nicho grande de crecimiento en lo que hasta la actualidad se conoce como el sector Corvi. Este apartado se referirá a la primera, dada la significancia que tuvo en el desarrollo de Valdivia hasta la actualidad.

*Desarrollo y catástrofe en el frente
de las corporaciones*

La Corvi consolida la trama habitacional de financiamiento público iniciada para la primera década del siglo XX. Las anteriores instituciones, acogidas a lo público, y su capacidad de maniobra, quedarían bajo esta nueva orgánica, supeditadas al principio de corporaciones de derecho público, sin fines de lucro y con directorio independiente; por cierto, sin abandonar la posta política de los cargos al finalizar las administraciones regentes. Es así como todos los programas e instituciones vigentes en la época fueron absorbidos por la Corvi y su cobertura nacional.

La situación en Valdivia sigue el conducto en ejecución a escala nacional, siempre cautelando las formas centralistas en rigor, pero acogidas a las excepciones de sitio y localización de los frentes de desarrollo urbano en cada ciudad. La población Baquedano, por ejemplo –y al igual que otros asentamientos con bolsones de informalidad en la propiedad–, se acoge a los procesos de normalización habitacional que el Estado central promueve para las décadas de 1950 y 1960 a través de organismos como Corvi, que fueron destacadas de manera individual en el documento *Estudio pre-inversional de vivienda y desarrollo urbano*⁵².

Este estudio entrega un panorama concreto frente a las formas de ocupación y proyección que zonas como la población El Pantano tienen en la producción del espacio habitacional en Valdivia. Primero, porque identifica la situación del suelo con posterioridad al terremoto y tsunami de 1960, que dejó a la ciudad de la época hundida en 1,80 m, quedando “muchas zonas periódicamente inundables o bajo aguas permanentes, con dificultades para la evacuación de aguas servidas, debido a su cota respecto al río”⁵³. Esta

⁵² DIPLADEU, *op. cit.*

⁵³ *Op. cit.*, p. 21.

caracterización evidencia la escasa aptitud que los suelos ocupados para viviendas auto-gestionadas, principalmente por la clase obrera de la ciudad. Se adosa a lo anterior la condición precaria de las viviendas, relatada por el informe señalado en casos como Barrio Regional, reconocido por ser un “Barrio de vivienda homogénea. En parte, ha sido construido con posterioridad al terremoto; posee casas de uno y dos pisos y algunos bloques de 4 pisos construidos por CORVI antes del sismo”⁵⁴.

Hacia el poniente de este polígono se ubica la zona señalada como Barrio Bajo por el mismo estudio, que estaba más próxima a la ribera del río, y sufrió el impacto del sismo de 1960 con efectos que son observados hacia el término de la década. El documento se hace cargo de evaluar la calidad de la urbanización en la zona, sugiriendo a la autoridad la regularización de los servicios de alcantarillado no solo para aguas servidas, sino, también, en función del acceso a agua potable, ambas prestaciones colapsadas por el terremoto mencionado que, a la fecha, no habían sido abordadas. El relato técnico acusa estas características:

“Su principal problema radica en su nivel con relación al río. Este hecho tiene especial inge-niería en el estado de la vivienda (el suelo se encuentra saturado de humedad), lo que afecta directamente a la estructura del alcantarillado. Dentro de este barrio existen viviendas de buena calidad, pero predominan las deterioradas. El estado higiénico es bastante grave, ya que el agua ha llenado los desagües de alcantarillado inutilizándolos”⁵⁵.

La situación de ambas zonas presenta algunas particularidades sobre las formas de ocupación. En el caso del Barrio Regional, se trata de una proyección del área central de la ciudad, ubicada hacia el sur del parque municipal Guillermo Harnecker; mientras que la zona del Barrio Bajo se extiende al sur del edificio municipal y demás infraestructura administrativa de la ciudad. Estando las dos zonas en una posición estratégica respecto al desarrollo urbano y los costos que ello supone hacia la población, el déficit en alcantarillado exhibe la situación del relleno de suelos que permite el asentamiento informal en el caso de las poblaciones callampa como El Pantano, o una mayor oferta para la ubicación de infraestructura pública o privada en el sector.

Por otro lado, los barrios Regional y Bajo representan en lo productivo áreas de industria mayor, menor y artesanal, sancionadas por los instrumentos de planificación territorial vigentes hacia fines de la década de 1960. Esta localización beneficia la proximidad de las ocupaciones para unos dos mil obreros, abriendo la puerta para una futura reestructuración inmobiliaria, desplazando a la industria hacia el norte y nororiente del río Calle-Calle, donde la concentración es mayor y apunta a un uso más intensivo de la situación fluvial de Valdivia⁵⁶. Por último, la trayectoria habitacional de la ciudad que, a partir de dos eventos destructivos, como el incendio de 1909 y el terremoto de 1960, dibuja y redibuja sus márgenes urbanos, acercándose hacia el fortalecimiento de la propiedad habitacional. La siguiente tabla expone algunas de las características que el *Estudio*

⁵⁴ DIPLADEU, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 26.

⁵⁶ Caraball y Gómez, *op. cit.*, p. 191.

pre-inversional entrega, avizorando el avance urbano que acontecerá en las próximas décadas.

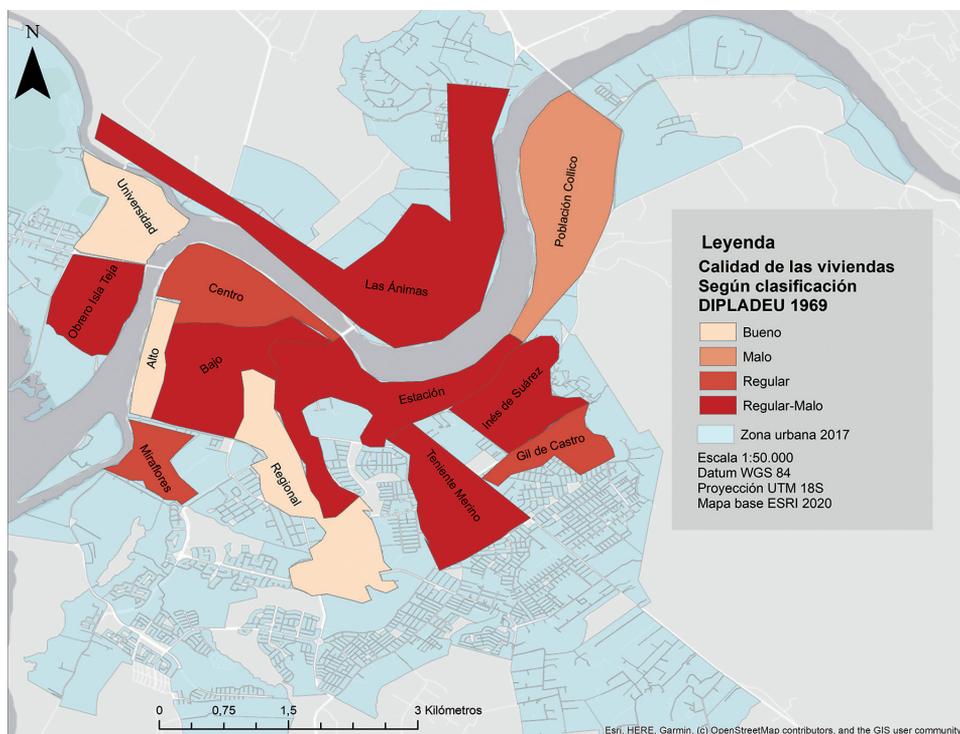
CUADRO 6
*Características zona Barrio Bajo y Regional
(Valdivia, 1969)*

Indicador	Barrio Bajo	Barrio Regional
Población	8 200 habitantes	8 300 habitantes
Densidad	125 habitantes por hectárea	115 habitantes por hectárea
Suelo	Bajo inundable “80% del terreno es inundable y húmedo e incluso hay partes permanentemente inundadas”	Bueno, “todo el terreno edificado es de buena calidad”
Déficit alcantarillado	4 080 m lineales	2 880 m lineales
Déficit pavimentos	5 360 m lineales	6 280 m lineales
Viviendas	161 unidades, regulares-malas	113 unidades, buenas
Origen	Dos municipales, quince fiscales, 144 particulares	Quince fiscales, 98 particulares
Necesidad de viviendas para 1972	525 unidades	313 unidades

Fuente: Elaboración propia basada en datos DIPLADEU, *op. cit.*, pp. 21-114.

Lo que aporta el *Estudio pre-inversional* es clave para comprender el desarrollo habitacional de la ciudad de Valdivia al alero de la Corvi. Como se aprecia en las fuentes citadas, el rigor de los datos entregados configura los escenarios por donde debió moverse la inversión pública a través de programas patrocinados por dicha corporación u otras, además de señalar alternativas reales de inversión para negocios privados que, a la fecha, podían tener un valor, incluso de reactivación de las economías locales, considerando el reciente proceso de reconstrucción para levantar Valdivia con posterioridad a 1960. Las ilustraciones siguientes describen el campo de intervención del *Estudio preinversional* en materia de calidad vivienda-entorno, considerando al suelo como factor determinante para ello. Es importante considerar la relación entre el sistema fluvial y la evaluación de este ítem por cada barrio. De la misma forma, obsérvese el diferencial de cobertura urbana para la época (1969) y una imagen reciente (2017), donde la ocupación inmediata a los humedales –denominados y despreciados como pantanos en su época– marca ciertas tendencias que hacia el futuro dejarán de ser excepciones (información consolidada disponible en la fig. 8).

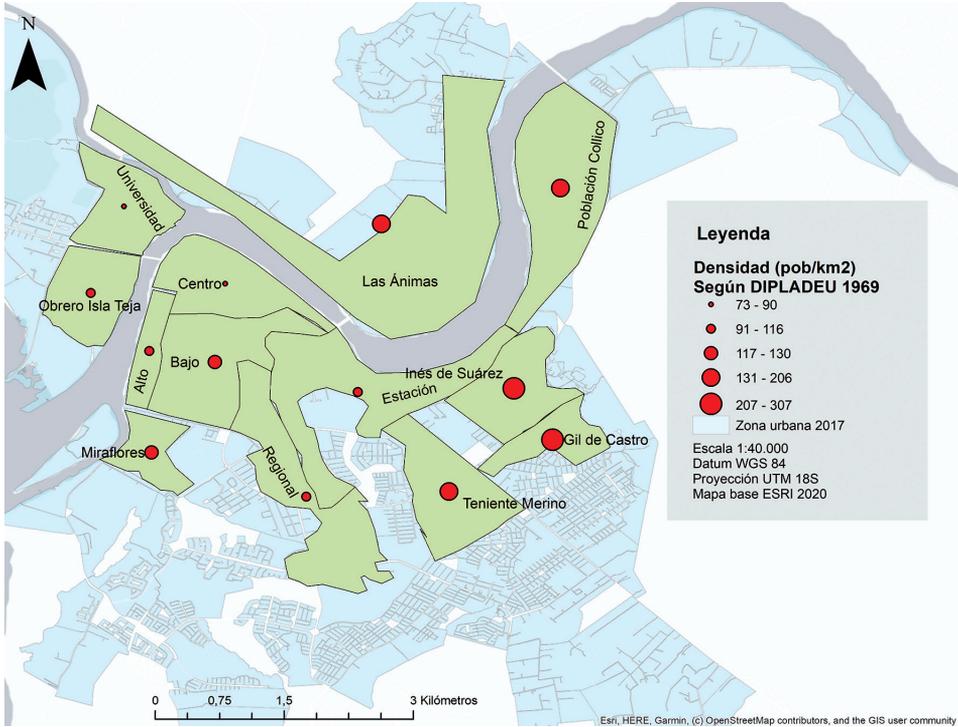
FIGURA 4
*Calidad de suelo y vivienda en Valdivia
 según Estudio pre-inversional de 1969*



Fuente: DIPLADEU, *op. cit.*

Como fue caracterizado en el cuadro 5, este mismo estudio consolidó datos también críticos sobre la densidad poblacional y totales de habitantes por barrio. Esta información es relevante, toda vez que la lógica de los frentes de expansión radica en abrir campos de inversión hacia las zonas donde la Corvi podría financiar viviendas y que, hacia fines de la década de 1970, evidencian mayor consolidación, como se verá más adelante. El avance sobre humedales pudo tener un origen bastante institucional con la consolidación de la Corvi, como la agencia responsable de las soluciones habitacionales, ya que el financiamiento y la planificación conjunta entre oficinas provinciales y centro formaban parte de un proyecto político mayor, ejecutado en el marco de las contradicciones y aptitudes locales de cada entidad urbana, como es el caso de Valdivia. Esta cartografía exhibe el panorama de las dinámicas de población en la zona a partir de la zonificación barrial establecida por el mismo *Estudio pre-inversional* de 1969 (fig. 5).

FIGURA 5
Población y densidad por barrio en Valdivia según Estudio pre-inversional de 1969



Fuente: DIPLADEU, *op. cit.*

Por otra parte, las actuaciones de la Corvi tendieron a cubrir la modernización de la ciudad de Valdivia, siendo la construcción de conjuntos habitacionales solo un segmento del amplio espectro de sus funciones. Un considerable número de resoluciones y decretos entre los años 1954 y 1976 arrojaron la síntesis de acciones resumidas en el cuadro 7, que se presenta a continuación. La pavimentación cumple un papel fundamental y masivo frente a otras intervenciones ejecutadas por la Corvi, que explican el fondo político contenido en el desarrollo del *Estudio pre-inversional*, toda vez que el mismo se concentra en infraestructura como incentivo al impulso urbano de Valdivia.

CUADRO 7
*Acciones de la Corporación de la Vivienda en Valdivia,
 1954-1974*

Acciones	Cantidad
Mejoramiento urbano (pavimentación)	15
Saneamiento deudas tributarias bienes raíces	3
Préstamos	1
Título de dominio	5
Lanzamientos y morosidades	4
Permisos de construcción	1*
Préstamos viviendas rurales	2
Reparación de viviendas	2

Fuente: Elaboración propia basada en Archivo Nacional de la Administración, Fondo Corporación de la Vivienda Corvi, 1953-1976.

* Cinco viviendas.

Las viviendas iniciadas en 1965 y entregadas para 1967 en la población Gil de Castro, corresponden al tipo “viviendas de erradicación”, solución habitacional definitiva para un terreno que transitó por casi diez años entre su adquisición, normalización urbana y disposición final de residencias. Esta población caracteriza la condición de normalización que la Corvi manifestó sobre Valdivia, prueba de la vigencia del centralismo que emergía con fuerza hacia la década de 1960⁵⁷. Aquí se construyeron ciento diez viviendas. De forma complementaria, y con el fin de aportar a la urbanización de una ciudad en crecimiento, la Corvi recibió la obra del contratista Juan Alvarado Mansilla, que consideró “cien conjuntos de mediaguas y letrinas destinadas a la localidad de Valdivia” como elementos prefabricados. Esto permitiría disponer de ellos en la zona, atendiendo la situación particular de las demandas emergentes⁵⁸. En esta misma población se ejecuta la venta de un terreno de 10 815 m² a la Congregación de la Preciosa Sangre, ubicado en la población Gil de Castro, fijando un precio de 2,95 escudos⁵⁹ por metro cuadrado. Aquí se generan acciones de reconstrucción habitacional, como las describe el *Estudio pre-inversional* de 1969⁶⁰. Una actual escena de esta población puede apreciarse en las imágenes siguientes (figs. 6 y 7).

⁵⁷ Corvi, resolución n.º 00321, 3 de febrero de 1967, en Archivo Nacional de la Administración (en adelante ARNAD), Fondo Corvi.

⁵⁸ Corvi, resolución n.º 00467, 20 de febrero de 1967, en ARNAD, Fondo Corvi.

⁵⁹ En el caso del escudo, moneda vigente entre 1960 y 1975, es complejo realizar el cálculo al valor actual. Una de las vías es trabajar con la inflación constante, donde el citado guarismo sería en nuestros días 792 841 pesos por metro cuadrado para la zona determinada. Incluso en la actualidad, esta cifra parece arriesgada para ser creída y sostenida con cierta convicción. Disponible en <http://encina.ine.cl/CALCULADORA/> [fecha de consulta: 22 de octubre de 2019].

⁶⁰ Departamento de Construcción CORVI, resolución n.º 417, 30 de enero de 1960, en ARNAD, Fondo Corvi.

FIGURAS 6 Y 7
*Actualidad de la población Gil de Castro,
Valdivia*



Fuente: Fotografía de los autores (marzo de 2018). Esta población se emplaza en el barrio Gil de Castro según la tipificación barrial del *Estudio pre-inversional* de 1969 (fig. 4).

Siguiendo lo anterior, cabe destacar que la Corvi atravesó el límite urbano de Valdivia y generó construcciones también en el sector litoral inmediato a la desembocadura del sistema fluvial. La población Los Pellines, ubicada hacia el norte de la localidad de Los Molinos fue intervenida por la Corporación con tareas de nivelación de suelos y estabilidad en las fundaciones tendientes al desarrollo habitacional de la zona⁶¹. Se suma a esto la ejecución de mantenciones para la población Quinta y Torres, ubicada en la actual comuna de Corral en la ribera sur de la zona urbana de Valdivia⁶². Finalmente, existen constancias de la protección sobre los créditos que la Corvi otorgara en favor de los nuevos propietarios, como describen dos resoluciones de 1966 que, frente a la muerte por causa natural de uno de sus deudores en Valdivia, activa el procedimiento de desgravamen y alzamiento de hipotecas contraídas. La cobertura de seguros valoriza hacia adelante la propiedad, aun cuando esta sea de interés social, pues señala la vocación patrimonial que reviste la política de corporaciones que el Estado diseña, entre otros campos, para la gestión habitacional⁶³.

Las poblaciones Gil de Castro y Senador Carlos Acharán Arce fueron intervenidas por los denominados “inspectores de obras”, quienes, designados desde el poder central de la corporación, se apersonaron en las diversas faenas que involucran las tres dimensiones del hábitat residencial que la Corvi administró: propiedad, alquiler y mejoramiento de entorno urbano⁶⁴. Una evidencia sobre la cobertura del alquiler se presenta para el año 1957, único documento del Fondo Corvi con esta información (cuadro 8).

CUADRO 8
Cobertura alquileres otorgados por Corvi en 1957
(por población)

Población	Cantidad de beneficios entregados
Bueras*	263
José Toribio Medina	10
Obrera de Valdivia	43
Baquedano I	39
Baquedano II	95
Baquedano III**	11

Fuente: Elaboración propia basada en Archivo Nacional de la Administración, Fondo Corporación de la Vivienda Corvi, 1953-1976, en ARNAD, Fondo Corvi.

* Población Bueras posee en 1957 dos sitios complementarios.

** Población General Baquedano Complementaria corresponde a la tercera etapa del conjunto.

⁶¹ Corvi, resolución n.º 0122, 6 de enero de 1966, en ARNAD, Fondo Corvi.

⁶² Corvi, resolución de recepción definitiva s/f, 6 de enero de 1966, en ARNAD, Fondo Corvi.

⁶³ Corvi, resolución n.º 099, 4 de enero de 1966 y resolución n.º 0313, 10 de enero de 1966, en ARNAD, Fondo Corvi.

⁶⁴ Corvi, resolución n.º 533, 19 de enero de 1962 y resolución n.º 543, 19 de enero de 1962, en ARNAD, Fondo Corvi.

LA ETAPA DEL CENTRALISMO SUBSIDIARIO
(1976-1990)

Antes de ingresar al último periodo es pertinente centrar la mirada en un proceso tendencial del financiamiento habitacional del país. Con el término de la Corvi y el inicio efectivo del Servicio de Vivienda y Urbanismo se concreta un ciclo histórico de financiamiento parcial con aportes fiscales a la vivienda, inaugurado con las leyes de 1906, proseguido por el sello estatista de modernización nacional y asegurado en sus cimientos por el periodo de las corporaciones centralistas hacia fines de la década de 1970. Con la extinción normativa de estas, la concentración política en el manejo de las agendas habitacionales se enfoca en la distribución local de subsidios impulsada por el gobierno dictatorial. Se ejecutará en sus inicios de forma distinta a las formas actuales, pero la normativa no se desvanecerá hasta la sanción del decreto n.º 44, de 1988, que regulará la gestión y ejecución de estos aportes hasta 2004 sin mayores cambios.

La apertura de nuevas zonas de expansión y el aumento de la acumulación de los pobres en la periferia de la ciudad

Las corporaciones, que habían tenido un peso superlativo durante gran parte del siglo XX, llegaban a su término, dejando una gruesa obra de intervención y de producción de entorno y propiedad inéditas para el Chile republicano. En 1976 se localizan las últimas resoluciones de la Corvi, que había edificado un número considerable de conjuntos habitacionales de carácter social no solo en la Valdivia urbana, sino, también, en zonas rurales o de reciente emplazamiento, como los conjuntos de Los Pellines y Quinta y Torres. Ciertamente, las corporaciones se ocuparon de construir hábitat urbano-central, pero su influencia periurbana es también potente; más si se considera que la expansión de Valdivia siempre ha ido por sobre la naturaleza.

Sería fácil y maniqueo caracterizar al régimen militar como una fuerza restauradora del centralismo, pero la evidencia anterior es clara al plantear que el ejercicio político hegemónico sobre las ciudades-cabeceras provinciales —ahora regionales— nunca cambió o sufrió alteraciones en el ejercicio de su poder, aun cuando el signo del gobierno electo o *de facto* sí lo hiciera. Entonces, lo que acontece es la continuidad de un proceso que enfrenta una serie de modernizaciones, señaladas como el corazón político e ideológico del nuevo régimen, cuyo norte no es otro que darle mayor movilidad al Estado y, desde él, entregar bases emprendedoras al sector privado. La idea de que el Estado neoliberal chileno se diluye ante la impronta del mercado, donde la riqueza regaría a la nación en su conjunto por el solo hecho de no ser público, se convierte en un ardid falaz y simplista a la vista de un Estado vigoroso, que financia a la vivienda y produce propiedad⁶⁵.

⁶⁵ Rodrigo Hidalgo, Daniel Santana y Voltaire Alvarado, “Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa”, en Rodrigo Hidalgo, Daniel Santana, Voltaire Alvarado, Federico Arenas, Alejandro Salazar, Carlos Valdebenito y Luis Álvarez (coords.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*, Santiago, Serie GEOlibros UC, 2016, pp. 24-66.

Bajo el fuerte impulso hacia la aglomeración por etapas, tal como lo hicieron la Caja de la Habitación y la Corvi, se edifican en Valdivia polígonos de vivienda social cuyo tamaño promedio es de 40 m² construidos, considerando conjuntos desde veintiséis hasta doscientas unidades habitacionales. La idea de los conjuntos, más allá del efecto de consolidación inmediata que generan como objetos urbanos, refuerza la presencia del Estado como interventor en el espacio y organizador en la ocupación de las ciudades.

A través de los archivos municipales individualizados al inicio fue posible organizar una historia corta de Valdivia para este periodo, donde la producción académica es aún escasa. Sin embargo, el panorama reconstituido entrega alternativas para el reconocimiento de las formas de cobertura habitacional en el decenio, donde ingresa con todo el rigor normativo y el factor bancario a la producción de viviendas sociales. Asimismo, se observa la transición de una idea de habitación social hacia una comercial, donde el objeto urbano en sí no cambia, pero sí se modifican las formas de adquisición para una propiedad que, si bien tiene importantes limitaciones iniciales sobre su disposición, con posterioridad se abre camino a un escenario transitorio de inversión, donde es posible usufructuar y enajenar. Es el comienzo y no el fin de la casa propia.

Como lo resume el cuadro 9, Valdivia asoma con un importante desarrollo por etapas de edificación, destacándose la continuidad de producción residencial en barrios ya tipificados por estudios como el *Estudio pre-inversional* de 1969. Ejemplo de ello es el conjunto de Teniente Merino y los avances en Isla Teja. Estos últimos refrendan la ocupación de la zona más al oriente del sistema fluvial, que albergara parte relevante del impulso manufacturero en Valdivia. Por otro lado, no deja de sorprender el aumento en el desarrollo urbano de Teniente Merino. Ubicada en el llano poniente desde el centro histórico, cuenta con suelos de relleno y una frontera natural e industrial con los barrios Inés de Suárez, Estación y Gil de Castro. Su crecimiento con ochenta viviendas se acoge a las proyecciones espaciales que ya se tenían hacia fines de 1970.

CUADRO 9
*Conjuntos habitacionales edificados en Valdivia,
1979-1990*

Conjunto habitacional	Año de edificación	Unidades construidas	Tipos de vivienda
Independencia (3 etapas)	1979-1980	430	Básica
Libertad (2 etapas)	1980	142	Básica
Rubén Darío	1980	116	Básica
Calafquén	1982	44	Básica
Teniente Merino (2 etapas)	1982-1983	80	Básica
Villa Los Leones	1983	66	Económica
Pilmaiquén (2 etapas)	1983-1985	82	Social
Petrohué	1984-1988	132	Básica
Isla Teja*	1984	39	Económica
Villa El Progreso	1984	–	Social
El Manzano	1984	60	Social

* Ha sido denominado "Isla Teja", con fines descriptivos, el conjunto de viviendas ubicado en dicho sector.

Eliodoro Yáñez	1985	256	Básica
General Eduardo Yáñez (6 etapas)	1986-1989	927	Básica/Social
Lientur	1988	52	Social
Cau Cau	1989	150	Básica
Picarte SOCOVESA (2 etapas)	1989-1990	254	Social/Básica
San Pedro	1990	122	Social
Pablo Neruda	1990	760	Social

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Archivo Municipal de Valdivia (Chile).

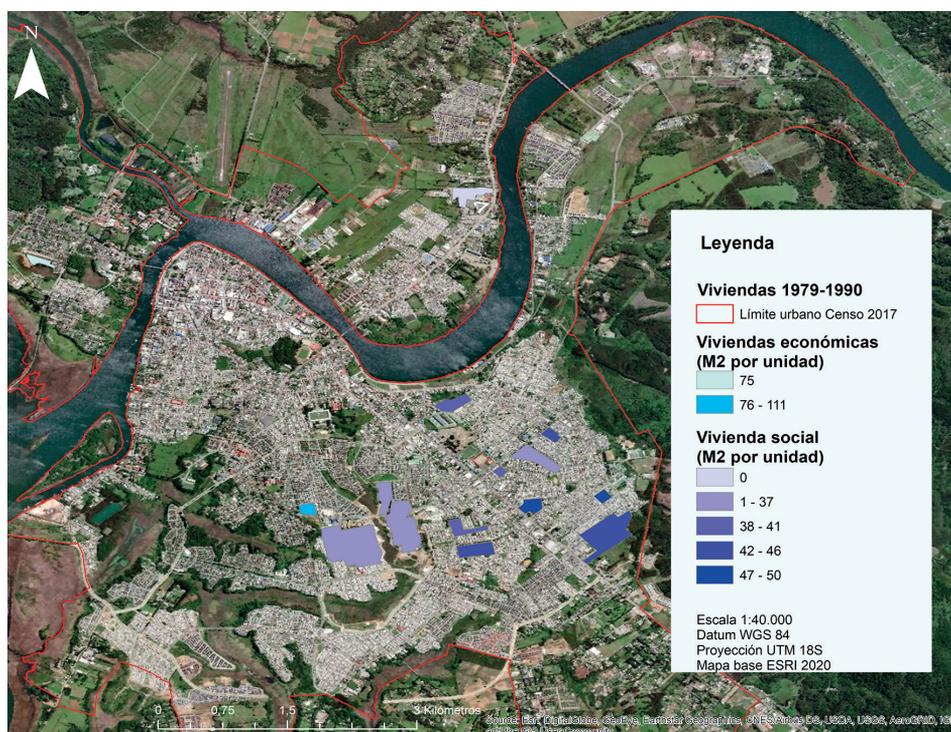
La sorpresa ante estos datos no está en el volumen de construcción por unidades, sino en la continuidad que tienen determinados proyectos que fueran iniciados por la Corvi en los decenios anteriores y que forman parte del centralismo que fuera siempre adosado a las ideas de bienestar. Estas proyecciones atestiguan la necesidad de cautelar una serie de estrategias para el desarrollo urbano que habían sido exitosas, porque el resultado de la Corvi y de la Caja de la Habitación en Valdivia había resultado óptimo a la vista del grueso lente del desarrollismo. Seguir con ello no involucraba un cambio radical sobre las formas de gestión, sino que incorporaba nuevos agentes al modelo habitacional, como la banca comercial.

Bajo este nuevo mapa se presenta el caso de la población Petrohué, edificada inicialmente en la década de 1960, dentro del conjunto de proyectos levantados en el sector Corvi, entre los barrios Gil de Castro y Teniente Merino, y cuyo interés habitacional y capacidad de expansión permitieron retornar sobre un espacio veinte años más tarde. Petrohué representa de forma robusta el centralismo presente en las políticas de vivienda, puesto que produce primero un hábitat residencial enfocado en la urbanización de Valdivia, como correspondía al papel de la Corvi. Pero luego, para la década de 1980, continuar con metas similares, incluso por encima de la brecha ideológica que distanciaba al nuevo Servicio de Vivienda y Urbanización, creado en 1976 y las absorbidas corporaciones.

Interesante resulta destacar estos elementos, puesto que también marcan la transformación de una forma residencial de carácter social y con financiamiento público. Aquí es donde sí se observa una diferencia, en particular con la tipificación que el decreto n.º 44, de 1988, entrega a las viviendas económicas, que identifica un mínimo de construcción –35 m²– pero que posibilita que conjuntos como Villa Los Leones o Isla Teja superen con holgura los atributos definidos por la norma señalada, llegando a los 110 m², los primeros, y 70 m², los segundos. Esto refleja que la vocación habitacional no es inmune a las necesidades del mercado, pero que es el Estado quien entrega masivamente aportes para la construcción que superan la idea de lo social en sus políticas residenciales.

El mapa siguiente expresa la ocupación de viviendas subsidiadas en Valdivia, lo que podría resultar impresionante a la vista del imaginario centralista metropolitano, que realiza una figuración opuesta sobre la ciudad, tal como se manifiesta en las fuentes históricas revisadas al inicio de estas páginas.

FIGURA 8
Conjuntos habitacionales
(Valdivia, 1979-1990)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Archivo Municipal de Valdivia (Chile), 2017.

CONCLUSIONES

Si el centralismo estuvo representado por los ejes de gestión abocados a la regularización, compraventa y autoconstrucción residencial como estructura financiera, respetando en general los enfoques locales de cada provincia y región, con el nuevo ordenamiento institucional se clausuraba un periodo complejo de calificar de manera positiva o negativa, pero que sin duda aportó a la urbanización y modernización espacial chilena durante el siglo XX. Su tránsito durante la pasada centuria deambuló por el Consejo de Habitaciones, la Caja de la Habitación, la Corporación de la Vivienda y el Servicio de Vivienda y Urbanismo para obtener –modificaciones mediante– dos principios claves en la ejecución de este marco político. Primero, un sistema estatal encargado de sostener una lógica de reproducción espacial basada en el soporte a la propiedad habitacional, constructora, por lo tanto, de entornos urbanos a lo largo del país. Y, segundo, una unión de largo aliento entre las esferas pública y privada, en favor de esta expansión urbana y el sostén a los nichos de renta inmobiliarios asociados a la planificación del territorio, la

producción de naturaleza y la reconversión de áreas industriales en residenciales, como ha sido descrito y analizado en páginas anteriores.

Las fuentes primarias revisadas exponen que el centralismo está lejos de ser una cuestión propia de tiempos más recientes. Las políticas de vivienda chilenas responden a una serie de discursos metropolitanos, cuyos procesos de materialización se observan replicados en el caso de Valdivia durante los periodos de la Caja de la Habitación Popular y la Corvi, ambas organizaciones que reiteran en el tiempo que la norma de aportes fiscales proviene de Santiago y se ejecuta en el resto del país sin mayores contradicciones. El Serviu procede de igual forma, sosteniendo en lo subsidiario –salvo excepciones por localización en zonas extremas del territorio nacional– al otorgar aportes fiscales para la vivienda. La matriz subsidiaria de producción de ciudad es, sin duda, uno de los artefactos político-sociales más trascendentes del centralismo chileno a lo largo del siglo XX.

En un país marcado por un centralismo asfixiante, la idea de vivienda para los sectores populares responde a las diversas condiciones geográficas del país, aun cuando los énfasis en ello sean débiles. Prueba de ello radica en la ocupación de zonas anteriormente tipificadas como suelos de condición miserable, como los pantanos, los cuales mutaron hacia espacios de relleno con aptitud habitacional, como es el caso de las viviendas levantadas durante el último periodo estudiado, cuya proyección hacia el sur acusa la expansión sobre las tramas inundadas de la ciudad. Así, las políticas desarrolladas desde el Estado central, despreocupadas de las condiciones de suelo, climáticas o, incluso, de la materialidad usada en la construcción habitacional, localizó estas poblaciones en sectores considerados riesgosos o de mala calidad, como los clasifica el *Estudio pre-inversional* de 1969 y el trabajo de Eliana Caraball y José Antonio Gómez (1965), situación profundizada con posterioridad al terremoto de 1960.

Bajo otro conjunto de variables, pero no por ello con menor relevancia, el proletariado urbano continuó sin tregua ahondando en este escenario de precariedad del suelo urbano, ya sea por número de viviendas espontánea o por las mejoras que distintas políticas fueron gestionando con el pasar de los programas. No debe subestimarse, por lo tanto, el sostenido proceso de relleno en humedales, pues este es el primer ingrediente en la estructura precaria de los barrios obreros. La ejecución centralista, desconociendo las aptitudes y vocaciones del sitio, además de las condiciones morfológicas y climáticas de la ciudad en su proyección físico-territorial, se abrió terreno, en términos literales, para desarrollar nuevas viviendas funcionales al capital inmobiliario, sin considerar las restrictivas condiciones del sitio en que construía. La presencia de humedales fue del todo ajena a la visión central y estos fueron lentamente desapareciendo frente a la demanda habitacional. Se destaca que en las fuentes primarias aquí trabajadas no aparece la idea o concepto de humedal (o pantano), relevándose en las de carácter secundario.

Los barrios que el estudio preinversional establece, más que ningún otro, requerían urgentes medidas ante los factores señalados. La humedad del terreno y la progresiva aglomeración de viviendas sugirió obras de infraestructura hídrica, sistema de alcantarillado, las cuales tardaron decenios en construirse, debido a la ausencia de preocupación por parte del aparato fiscal. Las prerrogativas del Estado chileno por dictar políticas de vivienda persiguieron corregir las problemáticas habitacionales a partir del poder ejercido sin particularidades y más allá de los escenarios coyunturales del desarrollo económico. En la ciudad de Valdivia, desde sus albores y hasta la finalización del siglo XX, se

expresa la visión figurada desde la capital de Chile para expulsar a los pobres del centro de la ciudad, adoptando las perspectivas higienistas de la época. La población obrera fue trasladada hacia sectores pericentrales, incluso mediante fuertes incrementos de los recursos fiscales para realizar esta magna operación.

Aun cuando la ciudad de Valdivia sea ajena al imaginario urbano chileno, ha sido heredera de todas las políticas habitacionales que han transformado los espacios urbanos por todo el país. Alcanzó, de todas maneras, a apartarse del emplazamiento original en torno a los ríos que la contorsionan en su plano damero, al mismo tiempo que ha pretendido –desde lo central y lo local– dar calidad de vida a la población más vulnerable que la habita.