

Higienismo, beneficencia católica y vivienda obrera en Chile a finales del siglo XIX

RODRIGO HIDALGO DATTWYLER*

Resumo: O higienismo foi uma das primeiras dimensões que se fizeram presentes na formulação das ações mais antigas do Estado chileno no campo da residência operária, ao final do século XIX. Por sua parte, a beneficência marcou o início das ações desenvolvidas nesse contexto, para implantar moradias salubres para a população operária do país.

Abstract: Actions emerging from the hygienism is one of the most important dimensions present in the formulation of the first attempts by the Chilean State to address housing demands by the working class. In turn, volunteer organizations embracing good-will objectives triggered actions that defined what was going to be made in this context providing housing for urban working class.

Palabras clave: Higienismo. Moradia operária. Chile.

Key words: Hygienism. Working class. Chile.

Una de las primeras acciones que desarrollaron algunos países, tanto europeos como americanos, para abordar los graves problemas de salubridad que afectaban a la creciente población asalariada del último tercio del siglo XIX, estuvo dirigida a generar legislaciones, tanto locales como nacionales, que permitieran controlar dicha situación. Las duras condiciones en las que la población de más bajos recursos desarrollaba su vida y sus actividades laborales, llamó la atención, en una primera etapa, de las sociedades de beneficencia, y posteriormente dio lugar a la promulgación de ordenanzas y decretos, que intentaron normar las jornadas de trabajo, la vivienda y la atención social básica de los trabajadores, entre otros aspectos de singular importancia.

* Professor do Instituto de Geografia da Pontifícia Universidade Católica do Chile. Doutor em Geografia Humana pela Universidade de Barcelona. E.mail: rhidalgd@puc.cl

En este sentido, las primeras actuaciones de control y erradicación de alguna de las manifestaciones territoriales de la pobreza en las ciudades de América Latina, se produjo con mayor énfasis hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, período en el cual los procesos de concentración de población en las ciudades de mayor desarrollo industrial comenzaron a cobrar cierta fuerza, dándose inicio así a la urbanización en determinados polos manufactureros y mineros.¹ Tanto los inmigrantes recién llegados a dichos centros como los sectores populares ya existentes demandaron lugares para su alojamiento; ante lo cual existieron distintas respuestas, tanto de los propios afectados como de las elites que detentaban el poder público.

En esta dirección, desde el Estado se inició hacia finales del siglo XIX una serie de iniciativas tendientes a restringir la construcción de viviendas, que según el lenguaje de aquella época fueron llamadas "insalubres", dada la fuerte influencia que tuvo el higienismo en las diferentes actuaciones públicas en el ámbito social. Desde una perspectiva teórica, el higienismo constituye una corriente de pensamiento que se desarrolla en Europa a finales del siglo XVIII; se generó en el contexto de la medicina, tomando como punto de partida para sus postulados la influencia del entorno ambiental y del medio social en el surgimiento de las enfermedades.² Esta línea de pensamiento social, estuvo vinculado a la tradición hipocrática, que se desarrolló desde fines del XVIII en la Francia revolucionaria, con la reforma en París de la *École de Santé*.³

Los higienistas criticaron la falta de salubridad en las ciudades industriales, así como las condiciones de vida y de trabajo de los obreros fabriles. Sus propuestas en esta materia fueron bastante amplias, y contribuyeron de manera significativa a la formación del urbanismo moderno que tuvo, en sus orígenes, toda la influencia de dicha tendencia del pensamiento social del siglo XIX.

En el contexto anterior, los higienistas idearon un nuevo concepto de ciudad, en algunos aspectos innovador y en otros, muy parecido al teorizado por los tratadistas de policía del anterior

¹ HALPERIN DONGUI, T. *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza, 1996, p. 288-296.

² URTEAGA, Luis. Miseria, miasmas y microbios. Las topografías médica y el estudio del medio ambiente en el siglo XIX. *Geocrítica*, Barcelona: Universidad de Barcelona, nº 29, 1980, p. 6.

³ Bonastra, Joaquim. Higiene pública y construcción de espacio urbano en Argentina. La ciudad higiénica de La Plata. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona: Universidad de Barcelona, nº 45, 1999. Número especial dedicado al I Coloquio Internacional de Geocrítica: Iberoamérica ante los retos del siglo XXI (<http://www.ub.es/geocrit/sn-45.htm>).

siglo,⁴ intentaron promover la utilización de determinadas normas de salubridad que repercutieran en los diseños de los primeros barrios de viviendas obreras de finales del siglo XIX.

En este escenario, los gobiernos intentaron promover la construcción de "viviendas higiénicas", para lo cual, en una primera instancia, buscaron motivar a los capitales privados para lograr este fin; posteriormente, ante los exiguos resultados que tuvieron dichas actuaciones, se discutieron leyes que directamente fomentaron la construcción de viviendas obreras por parte del Estado.

Para el caso de Chile, existieron desde finales de la primera mitad del siglo XIX ordenanzas que intentaron normar la construcción de determinadas tipologías de vivienda popular. Las disposiciones establecidas por aquellas legislaciones fueron, en su conjunto, incorporadas en la Ley de la Comuna Autónoma de 1891. Esta ley prohibió la construcción de ranchos de paja dentro de ciertos límites urbanos e incluyó entre las acciones municipales la de incentivar la construcción de viviendas higiénicas, confeccionando planos y ofreciendo ventajas tributarias a las empresas que se acogieran a esos beneficios.⁵ Este proceso se verá coronado, con la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, una de las primeras del continente americano y que recibió todo el influjo de las legislaciones de este tipo que se estaban generando en Europa en similar período de tiempo.

El debate que se vivió en Chile respecto de la vivienda obrera, ya se venía desarrollando desde principios del último tercio del siglo XIX en Europa. Dicha temática comenzó a ser discutida por parte de la elite burguesa progresista del viejo mundo en el contexto de las Exposición Universal de París del año 1867. Las sociedades de economía social que existieron hacia esos años en distintos países de este continente difundieron los valores de la casa unifamiliar, del sistema cooperativo y del derecho obrero a la propiedad de su vivienda como elementos que sustentaran la paz y armonía social.⁶

Dentro del contexto anteriormente descrito, el presente artículo⁷ tiene por objetivo analizar aquellos aspectos vinculados al

⁴ *Ibidem.*

⁵ MUNITA, Jorge. *El problema de la habitación barata*. Santiago: Universidad de Chile, 1921 (Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas), p. 13.

⁶ BARREIRO, Paloma. *Casas Baratas. La vivienda social en Madrid 1900-1939*. Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1991, p. 30.

⁷ El presente artículo expone parte de los resultados del proyecto FONDEDUC titulado "La geografía y los procesos urbanos: evolución, forma y crecimiento espacial de la ciudad", financiado por la Dirección General de Pregrado de la Vicerrectoría Académica de la Pontificia Universidad Católica de Chile durante el año 2001.

higienismo y a la beneficencia que marcaron el inicio de las políticas de vivienda social en Chile. Desde esta perspectiva, se intentará abordar desde el marco social y político, pasando por la influencia de la legislación internacional, hasta aquellos elementos que caracterizaron la aplicación de las primeras normativas.

Las condiciones de vida de la población obrera en los albores del siglo XX y sus formas de habitar en la ciudad

Las condiciones de vida de la población obrera de escasos recursos en la segunda mitad del siglo XIX, comenzaron a preocupar progresivamente a la clase política chilena y a la sociedad en general. Esto también había ocurrido en otros países de Europa y América, donde el crecimiento de la población no fue acompañado por un aumento en el número de viviendas higiénicas, situación que dio lugar a altos índices de hacinamiento, ante lo cual las autoridades de esos países comenzaron a generar acciones para abordar el problema.

En cuanto a los barrios pobres de la ciudad de Santiago, ya en 1843 el Intendente de esa provincia, José Miguel de la Barra, dictaba la primera ordenanza que hace alusión a normar las habitaciones de aquellos lugares; es la referida a los "cuartos redondos", que eran concebidos como aquella habitación "que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada".⁸

La vivienda popular en la segunda mitad del siglo XIX se tipifica en tres categorías. A los ya mencionados "cuartos redondos" se debían unir "los ranchos" y "los conventillos". El doctor Puga Borne, médico higienista chileno, definió a los primeros como habitaciones construidas en base a materiales compuestos por masas húmedas y putrecibles; y a los segundos como una reunión de cuartos redondos a lo largo de una calle que sirve de patio común, la cual fue una modalidad mejorada de alojamiento debido a que la cocina y el lavado de la ropa no se realizaba en los dormitorios.⁹

⁸ TORRES, Isabel. Los conventillos en Santiago (1900-1930). *Cuadernos de Historia*, Santiago: Universidad de Chile, 1986, n° 6, p. 68.

⁹ Esta definición fue realizada por el Dr. Puga Borne en la tomo II de la *Revista Higiene* de 1895. Citado en GROSS, Patricio y DE RAMÓN, Armando. *Santiago en período 1891-1918: Desarrollo Urbano y Medio Ambiente*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo n° 131, Vol. 2, 1983, p. 269.

El "rancho" era en realidad una tipología 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.¹⁰ 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.

Durante el último tercio del siglo XIX, Santiago se caracterizó por este tipo de habitaciones, al mismo tiempo que surgieron los asentamientos periféricos formados por el "arrendamiento por sitios": éstos eran terrenos subdivididos para tal fin por sus propietarios. En general se trataba de tierras con bajas aptitudes agrícolas y localizadas en los bordes de la ciudad, sin vigilancia policial, húmedas o pantanosas, cercana a las riberas de los principales cursos de agua de la ciudad. Por sí mismas, no eran fuente de ingresos para sus propietarios hasta el momento en que se le encontraba provecho en este particular mecanismo de alquiler de suelo.¹¹

El "conventillo" era la vivienda más representativa de los pobres a finales del siglo XIX. Su descripción acaparó una no despreciable cantidad de páginas de los diarios de los viajeros, artículos en la prensa y alusiones en novelas.¹² Esta forma de habitar se asocia fundamentalmente a una vivienda colectiva y tuvo variados matices y diversos orígenes. Por una parte, esta tipología corresponde a la definición planteada por el Dr. Puga Borne; en este caso, se trataba de construcciones precarias concebidas originalmente como "conventillos" para ser puestas en el mercado, en régimen de alquiler.¹³ Por otro lado, los "conventillos" también se formaron por la acción deliberada de los antiguos propietarios de casas ubi-

¹⁰ GROSS, Patricio. La vivienda social hasta 1950. CA, *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, Santiago: Colegio de Arquitectos de Chile, 1985, n° 41, p. 13.

¹¹ DE RAMON, Armando. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid: Mapfre, 1992, p. 174.

¹² Un completo ejemplo de esto queda representado en el trabajo de DE RAMÓN, Armando y GROSS, Patricio. Algunos testimonios de las condiciones de vida de Santiago de Chile: 1988-1918. *Eure*, Santiago: Pontificia Universidad Católica, 1984, n° 31, p. 67-74.

¹³ Armus y Hardoy apuntan similares características de estas modalidades de habitación para el caso de la ciudad de Rosario en Argentina, definen al "conventillo" o inquilinato como una serie de cuartos de alquiler con una única puerta como medio de comunicación con el exterior y servicios comunes muy precarios e inexistentes; con seguridad los primeros exponentes de este tipo de vivienda popular se improvisaron en casonas del casco antiguo de la ciudad (ARMUS, Diego y HARDYOY, Jorge. *Vivienda popular y crecimiento urbano en Rosario del novecientos*. *Eure*, Santiago: Pontificia Universidad Católica, 1984, n° 31, p. 42).

cadadas en las zonas centrales de la ciudad de Santiago que las subdividieron y comenzaron a alquilar las habitaciones en forma separada. En dicho caso, el proceso se da a partir del abandono de grupos aristocráticos de la sociedad de esas localizaciones quienes, posteriormente, con un bajo nivel de inversión reacondicionan esas viviendas para obtener beneficios económicos.

Esta forma de construir viviendas y de habitar en la ciudad, por parte de los grupos sociales populares, tuvo también sus expresiones homólogas en el contexto de América Latina. Por ejemplo, en Argentina los "conventillos" son muy similares y reciben el mismo nombre; en Cuba los llamaron "ciudadelas" y en Brasil son denominados "cortiços". En ese primer país el "conventillo" se convirtió en su capital Buenos Aires¹⁴, en una de las formas de habitación más extendidas en la ciudad, sobre todo a partir de la década de 1870, período a partir del cual se comienza a incrementar notablemente la población porteña debido a la llegada de significativos contingentes de migrantes provenientes de Europa.¹⁵ En Cuba las "ciudadelas" son definidas como una casa o edificio con muchos cuartos o habitaciones interiores reducidas y separadas que se alquilan a diferentes personas y familias pobres, con patio común para todos, así como una única puerta de entrada; "en ellas vivían hacia finales del siglo XIX gran parte de la población proletaria de la capital de ese país, estando algunas habitadas por población de color y otras, sólo, por personas blancas".¹⁶ Los "cortiços" en las principales ciudades del Brasil de principios de siglo, fueron el alojamiento típico de la población pobre, de los inmigrantes de las áreas rurales del interior del país y de aquellos que provenían del Viejo Mundo.¹⁷

¹⁴ Existen antecedentes de que en el año 1882 el Dr. Rawson realiza una encuesta en donde da cuenta de las deplorables condiciones de la vivienda obrera en Buenos Aires (GALDAMES, L. *El problema de la Vivienda Popular en Chile y Argentina*. Santiago: Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1949, p. 82).

¹⁵ Una descripción de esta temática puede verse en VASQUEZ RIAL, Horacio. Tu cuna fue un conventillo. El problema de la vivienda en el Buenos Aires de vuelta de siglo: El Conventillo. In: CAPEL, Horacio; LÓPEZ PIÑERO, José y PARDO TOMÁS, José (eds.). *Ciencia e ideología en la ciudad*. Valencia: Generalitat de Valencia, 1994, p. 167-174.

¹⁶ SARDAÑA, Francisco. La ciudadela: un ejemplo de vivienda proletaria en La Habana. 1877. In: BAILA, José y LUZÓN, José Luis. *Latinoamérica. Territorios y países en el umbral del siglo XXI*. I Congreso Nacional de Geografía sobre Latinoamérica. Tarragona: Grupo de Trabajo de Geografía de América Latina, 1993, p. 255.

¹⁷ Una obra de síntesis respecto de los orígenes y evolución del problema habitacional en Brasil se puede ver en BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

La "cuestión social"

Hacia finales del siglo XIX en algunos círculos intelectuales y políticos, laicos y católicos, se comienza a tratar el problema de la pobreza y de las condiciones de trabajo de los obreros, bajo un denominador común que se llamó la "cuestión social", que constituyó el "rótulo" con el cual se le pretendió dar otro nivel de profundidad y seriedad a la problemática general que involucraba a los sectores proletarios. La "cuestión social" se ocupará de aquellos aspectos vinculados con las condiciones de trabajo, las organizaciones laborales y sus formas de negociación; incluyendo además puntos relativos a la vivienda, la educación, la salud y la previsión de los trabajadores.

La historiografía chilena ha destacado que el fenómeno de la "cuestión social" cobra especial relevancia a partir de la década de 1880, años en que ciertos procesos relacionados con la evolución económica y social de Chile, desde su Independencia hasta dichos años, cobraron especial relevancia y desencadenaron determinados puntos de quiebre en cómo abordar los problemas más acuciantes de los sectores populares del país. Los efectos de la expansión económica de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo XIX se sumaron y exacerbaron problemas ya existentes en las ciudades y en su hábitat prácticamente desde La Colonia, representados en la salud, higiene pública y carencia de viviendas salubres para los obreros.¹⁸

Precisamente, en relación a las condiciones de trabajo en Chile hacia finales del siglo XIX debemos mencionar que "no existían los convenios colectivos; todos los acuerdos que se realizaban eran individuales y verbales. No existían normas que obligaran al descanso dominical ni que impusieran un máximo de horas de trabajo semanal. El trabajo infantil y femenino era víctima de numerosos abusos. Las remuneraciones no eran sólo bajas sino que además habían prácticas arbitrarias como el pago en fichas y en especies. No existían normas de higiene en los lugares de trabajo, como tampoco los seguros por accidentes laborales".¹⁹

La clase obrera chilena llegaba a cerca de las 75.000 personas en 1879, en 1890 esta cifra aumenta aproximadamente a 150.000 trabajadores, lo que representa un aumento en diez años del cincuenta por

¹⁸ GREZ TOSO, Sergio. *De la "regeneración del pueblo" a la "Huelga General"*. Santiago: Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1997, p. 172.

¹⁹ ARELLANO, José Pablo. *Las políticas sociales en Chile: breve revisión histórica*. Santiago: CIEPLAN, 1983, p. 11.

ciento.²⁰ Los movimientos de obreros hacia la década de 1880 registran las primeras huelgas: las ideas socialistas y anarquistas comenzaron a difundirse entre los principales líderes de las organizaciones de trabajadores. Esta situación generó temores y reacciones en los grupos de poder y avivó el debate en torno a la "cuestión social". Un artículo publicado en la *Revista Católica* de 1893, comenzaba señalando, respecto del influjo del socialismo en el mundo obrero que:

"Hace pocos años que la plaga del socialismo no era conocida en Chile ni de nombre. Nuestros obreros no tenían más aspiración que la de buscar en el trabajo los medios de subsistencia. Sus jornales eran su tesoro, y los que sabían aprovecharlos encontraban en ellos lo que basta para el bienestar de la vida. Formados en la escuela del Evangelio y acostumbrados a recibir de manos de la caridad lo que no podía proporcionarles el trabajo, vivían tranquilos en su honrosa pobreza. Y lejos de mirar con envidia la fortuna de los ricos, recibían con agradecimiento el salario, que era el premio de sus fatigas."²¹

Lo expuesto anteriormente, da testimonio del pensamiento de algunos sectores, respecto de la "cuestión social". La beneficencia será una de las principales alternativas que existirán a finales del siglo XIX para promover ayuda en los sectores más necesitados de la población. El socialismo y las organizaciones obreras movilizadas, provocarán la reacción desde las elites gobernantes, se efectuarán acciones para bajar la presión de las demandas sociales; la Ley de Habitaciones Obreras que se dictará en 1906 será una de las respuestas oficiales que se tomarán en dicha dirección.

La "cuestión social" mostró la preocupante inquietud de las elites sociales y políticas de Chile ante el crecimiento de la población obrera y de su capacidad de organización. Ella tuvo una significación muy amplia e involucró: todas las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes; una nueva fuerza de trabajo dependiente del sistema de salarios; la aparición de problemas cada vez más complejos, pertinentes a la vivienda obrera, a la atención médica y a la salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva *clase trabajadora*; huelgas y demostraciones callejeras, entre otros aspectos de particular interés.²²

²⁰ RAMIREZ, H. Historia del movimiento obrero en Chile. In: GODOY, Hernán. *Estructura social de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1971, p. 266.

²¹ "El socialismo en Chile". Artículo aparecido en la *Revista Católica*, n° 1319, Santiago, 1° de mayo de 1893, p. 1049-1052; publicado en GREZ, Sergio (ed.). *La "Cuestión Social" en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995, p. 397.

²² MORRIS, James. La cuestión social. In: GODOY, Hernán (ed.). *Estructura social de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1971, p. 251.

Una de las obras pioneras en Chile respecto del problema definido en los párrafos anteriores, fue realizada por Augusto Orrego Luco, médico que publica en un periódico de Valparaíso en 1884, una serie de artículos que fueron reeditados ese mismo año en un folleto bajo el título de *La Cuestión Social*. La citada obra de Augusto Orrego Luco, hace un particular análisis de la situación vivida por Chile en esos años. Su análisis es directo y no deja duda de las diferencias entre los sectores sociales más pudientes y aquellos desfavorecidos, haciendo alusión a las condiciones de vida de los trabajadores de las ciudades y del mundo rural. Respecto de estos últimos señalaba que:

“Mientras el bajo pueblo esté sumergido en la miseria, mientras viva en la promiscuidad horrible de los ranchos, no solamente tendremos condiciones físicas que hagan inevitable la mortalidad de los párvulos, sino también un fenómeno más grave, la falta de los sentimientos de familia que nuestra sociabilidad se halla basada.

Material y moralmente la atmósfera del rancho es una atmósfera malsana y disolvente, y que no solamente presenta el problema de mortalidad de los párvulos, sino también el problema más grave todavía de la constitución del estado civil, de la organización fundamental de la familia; problema formidable en que hasta ahora no se ha fijado la atención y que está llamado a hacer una peligrosa en un término acaso no lejano.”²³

El discurso higienista está presente en las palabras de Orrego Luco y muestra el peso que esa corriente de pensamiento tuvo en esos años. Por otro lado, las soluciones propuestas por este médico para superar las precarias condiciones de vida de la población más pobre del país iban desde la protección de la industria nacional hasta el fortalecimiento del sistema educacional. La industria estaba llamada a dar trabajo estable y organizado a la “masa nómada”, para hacerla entrar en las clases sociales y presentarle un “núcleo de condensación”, que fuera el trabajo fijo del establecimiento industrial.

En otros países de América del Sur, la discusión sobre la “cuestión social” también se hace presente en similar período de tiempo que en Chile; las consecuencias sociales y laborales del desarrollo económico llevaron a intelectuales y personalidades públicas de esas naciones a publicar algunas obras que reflejarían

²³ ORREGO LUCO, Augusto. *La Cuestión Social*. Artículos publicados en el periódico *La Patria* de Valparaíso en 1884. In: GREZ, Sergio (ed.). *La “Cuestión Social” en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995, p. 324.

ese interés por la materia. En Argentina, por ejemplo, en 1895 Ernesto Quesada publicó *La Iglesia Católica y la Cuestión Social*; en Brasil Gustavo de la Cerda escribe el libro *O problema operário no Brasil*; y en Perú Luis Miró Quesada presenta en 1904 el texto *La cuestión obrera en Perú*.²⁴

Debemos destacar que similar discusión se dio en Europa respecto del citado tema. Ello ocurrió más tempranamente que en Iberoamérica; lugar en que los procesos de industrialización y urbanización se dieron más tardíamente que en el Viejo Mundo. Obras que tuvieron divulgación en la América Hispana y en Brasil, fueron realizadas en Europa a partir, prácticamente, de los comienzos de la segunda mitad del siglo XIX. En España, por ejemplo, en 1866 se publica un trabajo llamado *Estudios sobre la Isla de Cuba. La Cuestión Social*, que aunque hacía referencia a un país americano exponía ya el lenguaje que se estaba utilizando en esa parte del mundo; en este mismo país dos libros de Gumersindo Ascárate muestran también el interés de tratar el tema, ellos son *Los Deberes de la riqueza. Estudios Económico Sociales y Resumen sobre el Problema Social*, de 1876 y 1881, respectivamente.²⁵ Hacia finales del siglo XIX en la misma España, surge la figura de Adolfo Posada, uno de los iniciadores del Instituto de Reformas Sociales, que produciría una fructífera literatura en la materia y sería uno de los precursores de la Ley de Casas Baratas de 1911.

El higienismo y su presencia en los primeros intentos de leyes y ordenanzas en materia de vivienda obrera

El higienismo tuvo una significativa influencia en la mayor parte de las normativas que se promulgaron en Chile en materia de vivienda popular durante el siglo XIX. Una porción significativa de las legislaciones que se redactaron durante ese período, se efectuaron a nivel de ordenanzas municipales, las que establecieron determinadas condiciones de salubridad en la construcción de viviendas en el radio urbano de algunas ciudades.

Como hemos señalado, uno de los primeros antecedentes relativos a normar la vivienda popular es la ordenanza de los "cuartos redondos", promulgada en el año 1843, la que puso en relieve la importancia de la ventilación en las habitaciones populares, como factor de higiene. Ella estableció lo siguiente:

²⁴ Morris (1971), *op. cit.*, p.252.

²⁵ *Ibidem*.

"Se prohíbe habitar todo cuarto a la calle que no tenga una ventana, cuando menos de vara y cuarto de alto y una vara de ancho, o postigo en la puerta de la mitad de alto y ancho de ésta, a no ser que el cuarto este comunicado franca y expeditamente con algún corral o patio" (Decreto Supremo, 24 febrero 1843).²⁶

Posteriormente, la Ley de Municipalidades aprobada en 1854, decretó que los municipios debían encargarse de todo lo relativo "a la salubridad de las ciudades y poblaciones, protegiéndolas contra las causas ordinarias y comunes de infección y prescribiendo reglas de policía sanitaria cuando las circunstancias y acontecimientos lo permitiesen".²⁷

En 1883 la Municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y franquicias a los constructores de habitaciones para obreros. La Ley de Municipalidades de 1887 agrega algunos preceptos sobre asuntos de salubridad que su antecesora de 1854 no consideraba, como algunas disposiciones de aseo y ornato de las ciudades. El 22 de Diciembre de 1891 se promulga una nueva normativa de ayuntamientos, también conocida como la "Ley de la Comuna Autónoma". La nueva ley municipal aumentó y diversificó las funciones de la "policía de salubridad", vinculada al aseo físico y orden moral de la ciudad, y de la "policía de seguridad", relacionada con la delincuencia. Dos fueron los aspectos que diferenciaron a dicha iniciativa de su predecesora: hubo una relativamente clara definición de las fuentes de financiamiento para solventar las inversiones y gastos municipales; por otro lado, se aseguró la autonomía mediante el establecimiento de las *Asambleas de Electores*.²⁸ Fue bastante completa para la época e intentó fomentar la construcción de habitaciones para obreros y restringir la proliferación de viviendas precarias. Concretamente prohibió:

"La construcción de ranchos o casas de quinchá y paja dentro de ciertos límites urbanos y fomentar la construcción en condiciones higiénicas, de conventillos o casas de inquilinato para obreros y gente pobre, formando al efecto planos adecuados y ofreciendo exenciones y ventajas a los que se sometan a ello."²⁹

²⁶ DEL FIERRO, Guillermo. *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*. Santiago: Universidad, 1919, p. 225.

²⁷ DE RAMÓN, Armando y GROSS, Patricio. *Calidad ambiental urbana. El caso de Santiago de Chile en el período de 1870 a 1940. Cuadernos de Historia*, Santiago: Universidad de Chile, 1982, n° 2, p. 152.

²⁸ SALAZAR, Gabriel; MANCILLA, Arturo y DURÁN, Carlos. *Estado, Legitimidad y Ciudadanía*. In: SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio. *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad y Ciudadanía*. Santiago: Lom Ediciones, 1998, p. 280.

²⁹ DEL FIERRO (1919), op. cit., p. 96.

Paralelamente, hubo en Chile una labor legislativa directa en el ámbito de la higiene y salud pública, que tendrá sus proyecciones en la vivienda obrera. Hacia la primera mitad de la década de 1880 se pone en el debate médico y posteriormente en el Parlamento el tema de la salubridad. Hacia esos años la viruela era una de las pestes que mayores muertes causaba en el país. Ante esa situación en 1886 se llegó a la creación de las Juntas Beneficencia que actuaron en cada departamento de la República. "La acción de las juntas comprenderá el servicio completo de los hospitales, hospicios, lazaretos, casas de huérfanos, de expósitos e insanos, cementerios, casas de maternidad, dispensarios de medicamentos o de socorros a domicilio y en general, la inspección, cuidado y supervigilancia de todos los establecimientos que vivían de recursos suministrados por la caridad pública o auxiliados por fondos del Estado".³⁰ Además, dichas juntas tuvieron que presentar a la autoridad administrativa o a la municipal las medidas consideradas necesarias para el mejoramiento de la higiene pública de su respectiva localidad. En ese mismo año, en el Ministerio del Interior se creó la sección de Higiene y Beneficencia, que fue la autoridad única y suprema en materia de Salud.

Las epidemias que azotaban a la población chilena continuaron en aumento en ese período, el cólera detectado en Buenos Aires pronto se difundió hacia Chile. La puesta en marcha de medidas de salubridad en las ciudades eran especialmente urgentes, apuntándose "que era la hora propicia para emprender la tarea de una ley sobre higiene pública". Así, a nivel del gobierno, central, se organiza la Comisión de Higiene Pública, liderada por médicos higienistas como el ya nombrado Dr. Federico Puga Borne. Se comenzó a transitar entonces desde una policía de aseo local hacia una política general de higiene y saneamiento ambiental. En 1887 la mencionada comisión tomó el nombre de Junta General de Salubridad, con sedes locales en ciudades y provincias; ellas estuvieron constituidas por el Gobernador o Intendente, por el Primer Alcalde de la Municipalidad, por el Presidente de la Junta de Beneficencia, por el Director del Cuerpo de Bomberos, por el médico de la ciudad y por un sacerdote.³¹

Dicha Junta derivó, en 1892 en el Consejo Superior de Higiene Pública, que posteriormente fue incorporado como ente consul-

³⁰ *Boletín de Leyes y Decretos*, Santiago, 1886. Citado en ILLANES, María Angélica. *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*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria, 1993, p. 66.

³¹ *Ibidem*, p. 68.

tivo del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, que se formó a partir de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. El Consejo de Higiene tuvo dentro de sus funciones "estudiar e indicar a la autoridad respectiva todas las medidas de higiene que exijan las condiciones de salubridad de las poblaciones o de los establecimientos públicos y particulares, como escuelas, cárceles, fábricas, talleres y otros relacionados con la higiene".³² Otra instancia que surge junto al mencionado Consejo de Higiene es el Instituto de Higiene, que incluyó como objetivo el examinar muestras de sustancias alimenticias para detectar posibles fuentes de infección; tuvo tres departamentos: Higiene y Estadística, Química y Bacteriología. Sobre la base de estas instituciones sanitarias se comenzó a construir una política sanitaria en Chile, la que vino a establecerse como tal hacia la tercera década del siglo XX, con la promulgación definitiva del Código Sanitario.

Las iniciativas llevadas desde la perspectiva de la salubridad se hicieron sentir en la década de 1890 en Chile en lo que acción social se refiere. Lentamente se traspasan los límites de la beneficencia para pasar a acciones concertadas y preconcebidas que intentan actuar a todos los niveles estamentarios de la sociedad. Desde el Consejo de Higiene se proyecta el Desinfectorio y la formación de un cuerpo de Inspectores Sanitarios, quienes debían "pesquisar las influencias insalubres, haciendo las comprobaciones necesarias e indicando las medidas conducentes a mejorar el estado higiénico de las poblaciones y de prevenir nuevas causas de insalubridad" (Figuras n^o 1 y 2).³³

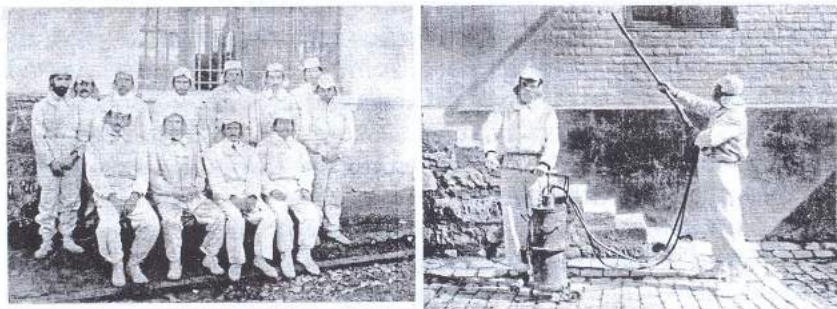
La influencia que tuvieron las acciones tomadas desde la higiene repercutieron en lo que al hábitat popular se refiere. Muchas de las campañas sanitarias se realizaron en los barrios pobres de las ciudades chilenas. Los Inspectores Sanitarios fueron fieles testigos de aquella realidad, y sus testimonios llegarán cada vez más a los círculos políticos y burocráticos del país. Algunas medidas decretadas por las autoridades de salud se complementaron con las actuaciones municipales, en otros casos hubo competencia por obtener la tuición de determinadas áreas.

³² LUENGO, Luis. *El problema de la vivienda*. Santiago: Universidad de Chile, 1946 (Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales), p. 71.

³³ ILLANES, op. cit., p. 95.

Figuras n° 1 y 2

Personal del Cuerpo de Inspectores Sanitarios.



Ferrero, 1911. Colección de Ferrero

Fuente: Ferrer, 1911.

Las actuaciones en el ámbito de la habitación popular se vieron influidas por la corriente higienista, que predominaba en algunos círculos de la administración pública chilena. Se pasó entonces de medidas que intentaban restringir las construcciones precarias en determinados límites de las ciudades, hacia iniciativas que intentaron privilegiar las condiciones de salubridad en la construcción de viviendas para los sectores populares. Así en 1899, la Municipalidad de Santiago promulgó un reglamento para la construcción de conventillos, concebidos según esa normativa como “la propiedad destinada a arrendamiento por piezas o por secciones, a la gente proletaria, y que en varias piezas o cuerpos de edificios arrendados a distintas personas tengan patio o zaguán común”.³⁴ Uno de los puntos considerados por este reglamento señalaba que “el terreno que se destine a esas habitaciones debe ser seco, limpio y no estar expuesto a desbordes e inundaciones; lugares que hayan recibido basuras o desperdicios infectos, no podrán ser utilizados sin que previamente se extraigan esos materiales y terraplenes con cascajo o tierra limpia”.³⁵

En lo que respecta directamente a la construcción de viviendas obreras, cabe destacar que entre 1883 y 1906 se presentaron al menos 7 proyectos de ley para promover una normativa de casas baratas en el congreso.³⁶ En 1883 se presenta por primera vez a la cámara de diputados un proyecto de ley tendiente a reglamentar la construcción de barrios pobres, “pero debido a la poca importancia

³⁴ TORRES, op. cit., p. 77 y 78.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Arellano, op. cit., p. 23.

que se le atribuía a la habitación; el proyecto no fue aprobado".³⁷ Posteriormente, en 1888 se discute en la misma instancia autorizar al Presidente de la República para otorgar garantías de intereses hasta el 6 por ciento, a las empresas que construyan barrios para obreros de acuerdo con los planos y presupuestos aprobados por el ejecutivo.

De la descripción efectuada, resalta por una parte un volumen no despreciable de reglamentos aprobados, en su gran mayoría destinados a fortalecer la acción de los poderes locales en materia de higiene; dichas reglas estuvieron vinculadas a la acción fiscalizadora de las municipalidades e instituciones sanitarias. Por otra parte, dentro de las iniciativas que se quedaron en el camino se destaca el que ellas buscaban convertir al Estado en promotor de viviendas baratas, función que era en esos tiempos propia de los privados. Las normativas descritas se convirtieron en los antecedentes que se tendrán en cuenta para promulgar en 1906 la Ley de Habitaciones Obreras, que será la primera ley social chilena en el siglo XX y una de las primeras en su género en el continente americano.

El papel de las sociedades de beneficencia y la Iglesia Católica

La acción social de las sociedades de beneficencia, comenzaron a tener una importancia creciente en Chile luego de que el Papa León XIII hiciera pública la encíclica *Rerum Novarum* en 1891. En ella la Iglesia Católica toma una posición ante las deplorables condiciones de vida del proletariado industrial y postula las normas que deben seguir los gobiernos para mitigar y comenzar a revertir esa situación.

En Chile quien llevó la voz desde la Iglesia Católica, fue el Arzobispo de Santiago Mariano Casanova, quien recomendó a los poderes públicos la dictación de leyes protectoras de la clase trabajadora e instó a la alta burguesía católica a fomentar la organización de fundaciones y asociaciones de asistencia social. Casanova fue uno de los principales defensores de los valores que intentaba propiciar la citada encíclica, ante lo cual publicó en algunos editoriales de periódicos de aquella época, mensajes que aludían a los siguientes aspectos:

³⁷ MONTANER, Enrique. *Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda*. Santiago: Universidad de Chile, 1925 (Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas), p. 43.

"Debemos congratularnos del valor de esta Encíclica, no sólo como católicos sino como ciudadanos chilenos, sus enseñanzas llegan a nosotros en la era oportuna, en la hora de nuestra regeneración política y reorganización social. Hace ya tiempo que se notan en Chile manifestaciones socialistas que revelan la existencia de gérmenes malsanos en el seno de nuestro pueblo. Hemos visto con dolor y profunda extrañeza que se han estado propagando por la prensa diaria doctrinas socialistas y empleando como recurso político el azuzamiento del pueblo contra los ricos y de la democracia contra la aristocracia. Pocas veces deja de producir consecuencias funestas esta propaganda antisocial, por lo mismo que es halagadora de las pasiones y aparentemente favorable al interés de las clases proletarias. Procuraremos, amados diocesanos, contrarrestar esas doctrinas y extirpar de nuestro pueblo los gérmenes que hayan sembrado en él manos temerarias y corruptas, poniendo en práctica los consejos que se contienen en la encíclica del Papa, cuya atenta lectura recomendamos encarecidamente."³⁸

Estas declaraciones de Monseñor Casanova dan ejemplo de la mentalidad imperante en ese tiempo respecto de cómo afrontar los problemas de pobreza y marginalidad que afectaban a parte no despreciable de la población chilena. El temor que generaba un posible alzamiento popular se hacía sentir y no sólo se veía como un peligro desde las ópticas conservadoras, sino que en general por parte de toda la elite que conformaba la clase política nacional de esos años. Por otro lado, hay que destacar que independiente del sesgo y del carácter doctrinario que tuvieron los postulados de la Iglesia en esos momentos, esta actitud abrió la discusión social en algunos sectores en que el tema pasaba a ser uno de los tantos aspectos de la vida diaria del país.

Las soluciones que se planteaban desde los ámbitos católico conservadores a la problemática social se ven reflejadas en algunos estudios que realizaron jóvenes licenciados en derecho hacia finales de los años 1890. Uno de ellos fue Juan Enrique Concha Subercaseaux, quien realizó una memoria de licenciatura en derecho titulada "Cuestiones Obreras".

Concha Subercaseaux, señalaba en su trabajo que era primordial estimular la formación de corporaciones, fundaciones y regular las indemnizaciones que se adeudaban a los obreros;

³⁸ CASANOVA, Mariano. Pastoral que el Illmo. y Rvdo. Señor doctor don Mariano Casanova, arzobispo de Santiago de Chile, dirige al clero y fieles al publicar la encíclica de nuestro Santísimo Padre León XIII sobre la condición de los obreros. Publicado en *El Porvenir*, Santiago 24 de septiembre de 1891. In: GREZ, Sergio. *La "Cuestión Social" en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995, p. 386.

agregando que la beneficencia era una donación particular, destinada a servir perpetuamente el bien público y que su importancia social radicaba en que a través de ella era posible apaciguar el odio de clases, además de su entrañable valor que ella presentaba en la formación de grandes obras de beneficio colectivo, que difícilmente se realizarían sin su existencia.³⁹ Debemos apuntar que Concha Subercaseaux tuvo una activa participación en la aplicación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, formó parte del Consejo Superior de Habitaciones Obreras y estuvo presente en la presentación de algunos proyectos de ley en materia de vivienda en las primeras décadas del siglo XX.

La acción de la beneficencia en la ciudad de Santiago, jugó un papel importante en la construcción de viviendas sociales en los últimos años del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX. En este contexto, nacen en dicha ciudad la Fundación León XIII en 1891, la Sofía Concha y la Unión Social de Orden y Trabajo, que operó en la ciudad de Valparaíso. Otras instituciones de este tipo que desarrollaron construcción de viviendas para obreros fueron: "La Sociedad de Instrucción Primaria" del Arzobispado de Santiago, fundada en 1900; "La Sociedad San Vicente de Paul", la "Parroquia de la Asunción" y la "Iglesia de la Inmaculada Concepción". La finalidad de estas entidades era construir casas para obreros casados que se arrendaban por un valor máximo del 10 por ciento del valor del terreno y lo edificado, teniendo el arrendatario obrero la posibilidad de transformarse en propietario al término de 10 años de pago puntual en la renta.⁴⁰

Hacia 1894 la Fundación León XIII entrega las primeras 27 casas al pie del cerro San Cristóbal en la capital del país, ubicado en el área nororiente del centro de esa ciudad (Figuras n^o 3 y 4).⁴¹ Existen antecedentes que dicha institución hasta el año 1935 había construido cerca de doscientas casas.⁴² Un aspecto a destacar en el reglamento que amparó a dicha institución tiene que ver con la definición del perfil de quienes resultasen beneficiados por sus construcciones. De partida se señalaba que los arrenda-

³⁹ SILVA, Fernando. Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo XIX. *Historia*, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 1965, vol. 4, p. 251.

⁴⁰ HEISE, Julio. *Historia de Chile. El período parlamentario, 1861-1925*. Tomo I. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974, p. 390.

⁴¹ FERRER, Pedro Lautaro. *Higiene y asistencia pública en Chile*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1911, p. 238.

⁴² PINTO, Francisco. *Habitación Popular*. Santiago: Universidad de Chile, 1935 (Memoria de Prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales), p. 76.

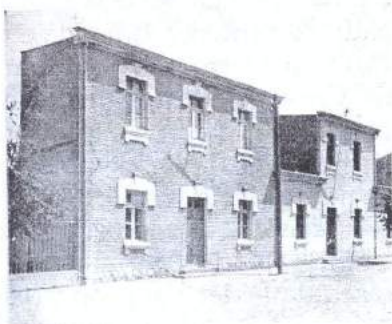
mientos sólo se celebrarían con obreros casados y no serían aceptados aquellos cuya conducta no fuera religiosa y moral. Estos requisitos, si bien podrían ser leídos como manifestaciones de una "caridad selectiva", se condicen plenamente con la inspiración cristiana que animó el surgimiento de la Fundación León XIII.⁴³

La beneficencia católica junto a la acción de otros colectivos filantrópicos serán un aporte al desolador panorama que mostraban las condiciones de vida que soportaba en las ciudades la población de escasos recursos. Ella sumada a la incipiente acción del Estado, que dictaba normas e intentaba promover la construcción de viviendas higiénicas mediante incentivos tributarios, sentarán las bases para el nacimiento de la política habitacional chilena durante el siglo XX.

Figuras 3 y 4
Vista de las viviendas construidas
en la Población León XIII a fines del siglo XIX.



Población León XIII



Población León XIII

Fuente: Ferrer, 1911.

⁴³ El 12 de julio de 1899 se aprobó un reglamento especial destinado a los arrendatarios de las casas. En su artículo primero se refería a los requisitos que debían cumplir quienes quisieran optar a una vivienda, donde se volvía a insistir en la obligatoriedad del matrimonio de los contratantes – el cual se refrendaba con las respectivas partidas de matrimonio religioso y civil – y en los aspectos morales y religiosos de su conducta. Al respecto véase LÓPEZ, Hilda y ARRIBAS, María Inés. *Población León XIII. Pasado y Presente*. Santiago: Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales, 1998, p. 29.

Consideraciones finales

Los antecedentes expuestos configuran el marco de lo que será la promulgación en 1906 de la Ley de Habitaciones Obreras, normativa que dio el inicio de una serie de actuaciones que ha realizado el Estado chileno hasta nuestros días para dar solución al problema de la vivienda, en favor de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Las medidas más importantes para controlar el problema de las habitaciones *malsanas* a finales del siglo XIX estuvieron dadas por aquellas acciones vinculadas a la salubridad pública. La actividad higiénica en materia de legislación asociada a las condiciones de salud de la población en general, tuvo importantes repercusiones en el ámbito de la vivienda popular, se intentó restringir la construcción en determinadas áreas de las ciudades y se demarcaron las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas. La herencia del higienismo en la formulación del marco legal de la vivienda social hacia la década de 1900 hasta 1920, fue significativa y de hecho este lapso de tiempo es llamado, dentro de la clasificación de aquellas normativas en el siglo XX, como el "período de las leyes higiénicas".

La actividad desarrollada por las sociedades de beneficencia públicas, dieron a lugar la edificación de las primeras viviendas sociales en Chile, situación que empezó a finales del siglo XIX. La experiencia adquirida a partir de dichas instituciones, tuvo sus reminiscencias en la formulación de la política habitacional de las primeras décadas del siglo XX. Las tipologías de las unidades residenciales construidas por aquellas instituciones fue una de las características de los conjuntos de viviendas que se levantaron gracias a la ley de 1906.