Arqto. LUIS BRAVO HEITMANN
Prof. Titular de la Cátedra de Viviendas Económicas U. C. de Chile

CHILE:
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA
A TRAVES DE
SU LEGISLACION

PLAN HABITACIONAL ALESSANDRI

Publicación de la
FACULTAD DE ARQUITECTURA U. C. DE CHILE

CHILE:

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

A TRAVES

DE SU LEGISLACION

PLAN HABITACIONAL ALESSANDRI

Arquitecto
Sr. LUIS BRAVO HEITMANN
Prof. Titular de la Cátedra de Viviendas Económicas
Universidad Católica de Chile

EDITORIAL UNIVERSIDAD CATOLICA
CARMEN 360 – TELEFONO 397765
SANTIAGO DE CHILE

El presente trabajo pretende dar a conocer los esfuerzos que Chile está realizando para solucionar su Problema de la Vivienda.

Para ello, presenta en forma ordenada y objetiva el mecanismo (institucional, financiero, técnico y legislativo) concebido por el Gobierno para llevar a la práctica su Política Habitacional.

Se ha creído conveniente comentar al final cada Capítulo como forma de promover un análisis crítico, citar opiniones y extraer aquellas conclusiones que se han estimado de interés.

La principal, a nuestro juicio y que engloba en cierto modo a todas las demás es la necesidad de crearle al Plan aquellas condiciones que lo hagan operante en todos sus frente de acción. *Es éste, en gran parte, un problema de correlaciones con la Política Económica general, que aún no está resuelto.*

Porque pensamos que una genuina política de viviendas exige como antecedentes el reestudio del territorio nacional y de sus posibilidades de riqueza; del mejor uso del suelo urbano y rural para tender a una vida comunitaria económica y socialmente equilibrada; de una política social de redistribución de las rentas que permita a todas las familias disfrutar del mejoramiento general y deje un margen efectivo para el ahorro; del mejor empleo de los recursos materiales y humanos mediante las técnicas de la racionalización, para acortar distancias entre costos de construcción e ingresos; de una política crediticia sana que redunde en un desarrollo de la industria, en especial de las vinculadas con la Construcción, etc.

Si a tanta labor por emprender agregamos el natural incremento de actividades de todo orden que generará la rehabilitación de la zona sur, destruida por los sismos y maremotos de 21 *y* 22 *de mayo último, tendremos un cuadro que necesariamente debería augurar una gran expansión de nuestra economía y un campo expedito para el florecimiento de una Política Habitacional.*

Pero hasta el momento no es así. Estamos contraídos en casi todas las actividades como resultado de la Política Económica antinflacionista. Hay baja en los índices de producción industrial y en los de edificación.

Hay capacidades de trabajo no ocupadas.

En estas circunstancias, aflora como premisa previa a todo juicio la necesidad de que el Gobierno impulse la acción del Plan Habitacional a través de aquellos resortes que lo vinculan con la Política Económica, dando al sector privado, en forma efectiva, toda la participación que en dicho Plan tiene prevista.

EL AUTOR.

PROLOGO

A comienzos de 1959, la Cámara Chilena de la Construcción acordó publicar un estudio del suscrito institulado: "Chile: el problema de la vivienda a través de su legislación" (1906-1959). En él se intentaba por primera vez una exposición sumaria y comentada de las leyes sobre vivienda, partiendo de la histórica ley 1838 de 1906, considerada por muchos la más completa de su época.

El momento era propicio. Iniciaba su Administración el Excmo. señor Jorge Alessandri y comenzaban ya a perfilarse los grandes problemas que habrían de ser abordados de inmediato. Entre ellos, el de la vivienda surgía con una magnitud y urgencia realmente alarmantes.

La finalidad de ese estudio era el examen, la autocrítica honrada de cuanto habíamos hecho hasta el momento para solucionar el problema de la vivienda. Los resultados obtenidos fueron desconsoladores: se comprobó una nutrida cantidad de leyes, a menudo incoordinadas y desfinanciadas que poco o nada tenían a su haber como realizaciones concretas; un régimen financiero predominantemente fiscal y la ausencia de una adecuada política de fomento y garantías de las inversiones privadas que actuara simultáneamente con una política crediticia. El campo del diseño y de la técnica constructiva se encontraba asimismo casi inexplorado: no había incentivos para la investigación científica y seguían repitiéndose añejos procedimientos cuyo resultado era siempre un producto caro en el cual no estaban representados ni las posibilidades de la industria chilena ni la capacidad real del "equipo productor" de la vivienda. Tampoco ésta ocupaba su lugar en el campo del planeamiento físico porque una legislación inadecuada mantenía retrasados los planos reguladores y por ende los centros urbanos no podían resistir el impacto natural de las presiones demográficas. La expresión más elemental de ella, la "población callampa", había encontrado así un terreno fértil para proliferarse.

En suma, podía representarse la situación de la vivienda hasta fines de 1958, diciendo que *no había existido un planteamiento debidamente estructurado de la vivienda, capaz de abarcar las múltiples facetas que este problema comprende y de solucionarlo a medida que el país crecía y se desarrollaba.*

Es decir, en nuestro pasado legislativo no existió nunca una Política de la Habitación.

Pero junto a este cuadro de inoperancia, con todos sus síntomas de "mal crónico", se observaron en nuestro análisis factores de gran valor potencial que estaban mala o medianamente aprovechados: capacidad de ahorro de la población, manifestada en el apreciable volumen de los depósitos generales de ahorro en el Banco del Estado y por la creciente capitalización de las Cooperativas de Vivienda que actuaban con su *propio esfuerzo* en la compra de terrenos y su respectiva urbanización. También se vio la trayectoria de la "inversión obligada" de capitales como producto de un impuesto a las utilidades de las Compañías industriales, salitreras y mineras. Se revisaron, en fin, las disposiciones legislativas que lograron interesar al capital privado

en la construcción de viviendas, en especial las contenidas en las leyes 7600 y 9135 las que calificamos entonces, de "leyes excepcionales".

El nuevo Gobierno no desestimó las experiencias de largos años de búsqueda infructuosa, de tantos esfuerzos diseminados y en gran parte perdidos. Especialmente a éstos, opuso un principio financiero que consideró elemental: concentrar los recursos disponibles para racionalizar y abaratar las inversiones en vivienda.

Materializando su idea, practicó profundos cambios administrativos en la Corporación de la Vivienda (CORVI), a la cual dotó de recursos considerables provenientes del Fisco, de 8 Cajas de Previsión cuyos Departamentos Técnicos pasaron a fusionarse con CORVI lo mismo la Corporación de Reconstrucción. Además, canalizó el ahorro privado para la vivienda hacia este organismo a través de "cuotas de ahorro" reajustables con garantía del Estado. Así robustecida financieramente y con amplios poderes en su Dirección Superior y algunos de sus Servicios, la CORVI pasó a convertirse en la institución rectora, administradora y contralora de un vasto programa de acción que se denominó Plan Habitacional.

A través de ella, el Estado y las Cajas de Previsión fusionadas, podrán otorgar diversos tipos de créditos hipotecarios cuya característica común será su reajustabilidad, conforme a la fluctuación de la moneda, con lo cual se evitará la descapitalización de los organismos otorgantes y el beneficio consiguiente de una minoría de imponentes a costa de los más. La CORVI misma no construirá, salvo casos muy excepcionales, sino que preferirá el sistema de propuestas públicas y de Concursos de Proyectos, medidas éstas que tienden a favorecer la investigación y búsqueda de planos, materiales y sistemas constructivos adecuados a los diversos requerimientos regionales.

El cuerpo legal básico que contiene las modalidades del Plan Habitacional es el DFL Nº 2 de julio de 1959 (D. 1101, de julio de 1960 fijó su texto definitivo). En él encontramos que tampoco pasaron desapercibidos otros "factores de valor potencial" existentes en leyes anteriores. Así, la "inversión obligada" de capitales, contenida en la ley 7600, se amplió considerablemente al extenderse el impuesto sobre las utilidades tanto al Comercio como a la Agricultura. En igual forma, los incentivos al capital privado de la ley 9135 se diversificaron y ampliaron dándoles mayor sentido social al establecerse franquicias y exenciones progresivas para la vivienda de superficie menor, etc.

El DFL Nº 2 dio especial importancia al problema de la radicación de pobladores callampas. Aunque pensamos que las medidas adoptadas debieran estar unidas a una política más amplia de planeamiento y que ellas no conseguirán la "solución" de dicho problema, la labor desarrollada por el Gobierno es históricamente la de mayor envergadura en nuestro país.

Diversos cuerpos legales sucedieron al DFL Nº 2 de 1959, reglamentándolo o modificándolo y de ellos se da cuenta más extensa en las próximas páginas. Es particularmente interesante el Reglamento Especial que define a la "vivienda económica" en cuanto a su planificación, sus características técnicas y sus condiciones de emplazamiento y urbanización.

Su articulado es audaz y atentatorio de la autonomía municipal por las prerrogativas que confiere a este tipo de viviendas. Por otra parte, concede amplia libertad al arquitecto proyectista eximiéndole de un conjunto de normas que constituían una especie de "dictadura del proyecto". También es digno de mención el DFL 1050 que fijó el texto definitivo del DFL 224 de 1953 introduciendo una serie de disposiciones relativas al planeamiento que tienden a hacer más operante en este campo al Plan Habitacional. No se advierte, en cambio, progreso alguno en el mecanismo procesal de las Municipalidades para realizar sus expropiaciones ni en el que mejora su financiamiento las cuales son hasta el momento, fallas carenciales de importancia en dicho Plan.

No todas las medidas posteriores del DFL Nº 2 son reglamentarias o modifi-

catorias. Hay algunas que lo complementan en forma sustancial suavizando el marcado criterio centralista con que fue concebido. Es el caso del DFL 205 que dio vida a las Asociaciones Privadas de Ahorro y Préstamo, a iniciativa de la Cámara Chilena de la Construcción.

Se pretendió con ello no dejar el ahorro para vivienda monopolizado en una institución estatal (CORVI), sino promover la competencia entre Asociaciones de carácter privado las cuales los invertirán dentro de su jurisdicción, fiscalizadas y controladas por el Estado, a través de una Caja Central.

Este es, a grandes rasgos, el enfoque que el Plan Habitacional vigente hace del problema de la vivienda. Cabe preguntarse si estamos por fin frente a ese planteamiento profundo, estructurado en todos sus aspectos, que el país requiere para abordar con éxito su solución.

Ante todo, nos parece que no es posible juzgar en forma definitiva un mecanismo institucional, financiero, técnico y legislativo que ha comenzado a moverse hace menos de dos años y que tiene engranajes que aún no entran en juego. Pero no es menos cierto que el planteamiento estatal presenta serios interrogantes.

Así por ejemplo, asaltan dudas sobre el criterio centralista de la estructura administrativa creada tanto más cuanto que la experiencia chilena ha sido adversa a la excesiva intervención estatal en materia de vivienda. El legislador la ha fundamentado en la necesidad de concentrar los recursos disponibles. Pero ¿hasta qué punto esta concentración no puede llevar a una "congestión"? ¿Hasta dónde hay conveniencia en haber introducido la ruptura de la unidad institucional de 8 Cajas de Previsión? ¿No es acaso la "coordinación" una de las características más genuinas de todo Plan? Ella bien puede ejercerse por el Estado, cuyo rol orientador, coordinador, estimulador y aun supletorio de ciertas actividades le corresponde por esencia pero dejando que las instituciones administren libremente su cuota de bien común que él les asigna.

Ahondando en la idea de "coordinación", diremos como ejemplo que aún no se han dictado junto con el Plan, ni posteriormente a él, medidas tendientes al fomento y la racionalización de la industria de materiales de construcción. Por el contrario, ellas fueron atribuciones suprimidas del DFL 285 que creó en 1953 a la CORVI. No se sabe, entonces, cómo se ampliará la industria existente de materiales a la capacidad requerida por el Plan Habitacional ni cómo ella se racionalizará para que el aprovechamiento de los recursos disponibles sea efectivamente óptimo.

Esta necesidad aún no se hace manifiesta, porque existe una contracción general de las actividades económicas y del crédito bancario. Hay entonces discrepancia o al menos incoordinación entre una iniciativa de envergadura nacional, como es el Plan, llamada a abrir frentes de trabajo y a tonificar toda la industria, con el proceso económico general que acusa un descenso de 22% en el índice de producción industrial. (De julio de 1959 a junio de 1960). (Ver llamada (73). Este mismo contrasentido se advierte al estudiar los innumerables beneficios, franquicias y exenciones que el Plan otorga al capital privado y la inhibición de éste, reflejado en un descenso de 11,7% en el volumen de la edificación proyectada de viviendas en las 47 comunas más importantes del país. (Promedio enero a junio de 1960 con respecto a enero-junio 1959). (Ver llamada (72).

Si hiciéramos un balance de las actividades que hasta ahora ha promovido el Plan, nos encontraríamos que de él está funcionando con energía la parte correspondiente a la erradicación de pobladores callampas, labor que se realiza con fondos de procedencia fiscal y conforme a un Programa Trienal que comprenderá unas 45.000 viviendas mínimas. En mucho menor escala los préstamos a corto plazo de la CORVI y en forma insignificante los préstamos hipotecarios de algunas de las Cajas fusionadas con ella. El ahorro privado a través de la CORVI ha tenido buena acogida ante el público pero aún no se cumplen los plazos para que el efecto de los préstamos sea

sensible. El ahorro por intermedio de Asociaciones Privadas comenzará a operar posiblemente a fines de 1960 cuando quede constituida la Caja Central. La "inversión obligada" de capitales deberá mostrar sus primeros frutos en 1961 con la inclusión del Comercio y de la Agricultura. Finalmente, la "inversión fomentada" por los beneficios del Plan se encuentra, como hemos dicho, inhibida y sus realizaciones son esporádicas.

De todo ello se desprende, como decíamos antes, que para emitir un juicio sobre la eficacia del Plan es preciso ante todo, concederle el tiempo necesario para que todos sus resortes entren en acción. *Pero también se desprende que aún sus mejores concepciones están condenadas al fracaso, si la Política Económica que siga el Gobierno no les creara el clima propicio para actuar.*

Comentarios más detallados sobre aspectos parciales del Plan Habitacional pueden encontrarse al final de cada Capítulo.

El orden que hemos seguido para exponer el Plan Habitacional Alessandri se aparta absolutamente del seguido en cualquier texto legal.

En el Capítulo I, indicamos el origen y las conexiones legales del Plan y el concepto de "Vivienda Económica" que él estipula mediante su Reglamento Especial.

En el Capítulo II, nos referimos a la CORVI como institución rectora de la construcción económica, explicando sus tres funciones básicas.

En el Capítulo III, hacemos mención específica de algunos aspectos legales y administrativos locales (o Municipales) de la vivienda.

En el Capítulo IV, se agrupan en cinco puntos los preceptos legales de fomento de la "vivienda económica".

En el Capítulo V, se indica la política seguida en la radicación de pobladores callampas.

En el Apéndice, finalmente, se continúa la exposición de las leyes específicas sobre alquileres, iniciada por orden cronológico en el Tomo I de esta obra.

Creemos que el interés principal de este estudio estriba en presentar, de manera sintetizada y orgánica, leyes y reglamentos dispersos sobre la materia tratada. Tal como en la Primera Parte (Tomo I), se completa la tarea descubriendo correlaciones (las que se tratan en forma paralela con el sistema de indicaciones numeradas) y haciendo los comentarios que se estiman procedentes.

Dada la complejidad del trabajo realizado, pensamos que aún podría mejorarse notablemente. Agradeceremos por tanto toda indicación formal que se haga el autor para contribuir a este objetivo de un mayor perfeccionamiento.

L. Bravo Heitmann.

NOTA: Las fechas que aparecen en las leyes, decretos, etc. son las de su publicación en el Diario Oficial.

CAPITULO I

1) ORIGEN Y CONEXIONES LEGALES.

El Título VIII del Proyecto Económico (Ley 13305), publicado en el D. Oficial el 6 de abril de 1959, concedió al Presidente de la República Facultades Administrativas. El art. 207 de dicho Título lo autorizó para dictar, dentro del plazo de un año desde esa fecha, "disposiciones sobre realización de un Plan Habitacional de "Viviendas Económicas" especificando de antemano las materias de orden social, económico, financiero, técnico, legal y administrativo que éste debería contemplar.

El DFL 2, publicado en el D. Oficial de 31 de julio de 1959, vino a constituir un programa de acción en tales materias, aunque impropiamente denominado Plan Habitacional en su mismo texto, toda vez que de su enunciado no se desprenden características que son básicas e inherentes al concepto de Planificación" (1).

Desde su publicación, el DFL 2 ha sido profusamente modificado por sucesivos Decretos con Fuerza de Ley. Otros Decretos y Acuerdos han aprobado, hasta ahora, la reglamentación de algunos de sus Títulos y artículos. Finalmente, el DFL 1101 de 18 de julio de 1960, fijó el texto definitivo de dicho DFL 2. (2).

En consecuencia, el DFL. 2 corregido y reglamentado es el cuerpo legal básico que traduce el pensamiento y la política de la Administración Alessandri en materia de vivienda. Sin embargo, debe también considerarse simultáneamente la existencia de otras leyes y decretos como la 7600, la 9135, el DFL 285 y sus múltiples modificaciones operadas por el DFL. 2 de 31 de julio de 1959 y DFL. 208 de 4 de abril de 1960; asimismo, el DFL. 224 y su texto definitivo fijado por el D. 1050 de 9 de julio de 1960; en igual forma, el DFL. 371 de agosto de 1953 y el DFL. 2772 de septiembre de 1943. Todos ellos han sufrido modificaciones de menor o mayor importancia y sirven, en todo caso, de complemento a los propósitos del Gobierno. En el mismo predicamento está el DFL. 39 sobre venta de inmuebles de renta de algunas Cajas de Previsión (26 de noviembre de 1959) el cual tiene también relación, aunque indirectamente, con el Plan Habitacional vigente y así tantos otros.

El propósito de exponer el Plan Alessandri en forma lógica y ordenada, nos ha llevado a trazarnos un esquema que se aparta del orden que sigue en sus artículos el DFL. 2 *en su texto definitivo,* lo cual da más soltura a la exposición haciéndola menos árida. En la medida en que se hace necesario se han intercalado citas o referencias a otros textos legales o modificaciones del propio DFL. 2. Al final de cada capítulo se agrega un comentario de lo expuesto.

De ningún modo se ha pretendido agotar la exposición de las leyes en estudio ni tampoco su análisis crítico.

---

(1) Esta afirmación no debe tomarse como una crítica "a priori" del DFL 2, cuya importancia y significado reconocemos en los respectivos comentarios de cada Capítulo. Se trata en cambio, de dejar establecido lo que estimamos un error de calificación, emanado tal vez de la premura con que se redactó un cuerpo legal de tanta complejidad. Esta parece corroborarse por el mismo DFL 2 ya que al hablar sobre el Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos (art. 55 letra b) dice que deberá "elaborar sobre la base de todos estos antecedentes (que se enumeran en la misma letra) el Plan Habitacional de Viviendas Económicas". (Texto no fijado, de fecha 31 de julio de 1959).

(2) El número y orden cronológico de tales disposiciones, han sido los siguientes:

D. 1608 publicado el 5 de septiembre de 1959, aprobó el Reglamento Especial de Viviendas Económicas que vino a reemplazar a la "Ordenanza de Construcciones Económicas" que regía desde febrero de 1955.

DFL. 16, de 15 de septiembre de 1959 autorizó, en su art. único, modificar sus presupuestos a las instituciones fusionadas con la Corporación de la Vivienda.

DFL. 24, de 31 de octubre de 1959, entre otras medidas, extendió la reajustabilidad de los préstamos hipotecarios, a todas las deudas y dividendos provenientes de ventas de inmuebles por parte de la CORVI, así como de los emanados de préstamos acordados por ella.

D. 1996, de 23 de noviembre de 1959, aprobó el Reglamento del Título III del DFL. 2 denominado "Del Ahorro para la Vivienda".

DFL 44, de 3 de diciembre de 1959, en su art. único, amplió el plazo fijado por el DFL 2 a las Instituciones de Previsión y la CORVI para adquirir conjuntos habitacionales o viviendas.

Acuerdo Nº 14332 de Sesión del 9 de diciembre de 1959 del H. Consejo de la CORVI, aprobó el Reglamento para operaciones de préstamos a corto plazo a que se refería el art. 80 del DFL 2. En sesión del 16 de diciembre del mismo año, se reconsideró dicho acuerdo y se fijó su texto definitivo.

DFL 54, de 31 de diciembre de 1959, suprimió las diversas obligaciones financieras de la CORVI establecidas en leyes anteriores, dejando al Consejo de la institución la determinación de los montos a emplearse en los fines de dichas leyes en conformidad a lo dispuesto para tal efecto en el DFL 2; autorizó al mismo Consejo para desafectar los inmuebles de la CORVI destinados a dar cumpli-

Solamente, repetimos, dar una visión orgánica y comentada de lo que corrientemente denominamos Plan Habitacional, en la actual Administración.

2) CONCEPTO DE "VIVIENDA ECONOMICA".

Quedaron definidas como tales, las que se construyan en conformidad a las disposiciones del DFL. 2, tengan una superficie máxima de 140 metros cuadrados edificados y reúnan los *requisitos, características y condiciones* que determina el Reglamento Especial. (DFL. art. 1.º (3). ¿Cuáles son éstas?

a) *Su planificación.— El programa mínimo* quedó igual a la ordenanza anterior, esto es, sala de estar, cocina, servicios higiénicos (W.C. lavatorio y ducha) y dos dormitorios. Se establece en cambio una superficie edificada, mínima de 35 m2. para dicho programa medidos en obra gruesa (4) pudiendo llegarse a un programa menor, 25 m2. (Sala de estar - cocina, los mismos servicios y un dormitorio) en una *etapa transitoria* o bien definitiva en edificios de más de 10 departamentos en los que se acepta 1 con tales dimensiones mínimas.

Quedan liberadas la CORVI, y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social de ajustarse a los mínimos indicados en los casos de grupos sociales muy menesterosos.

---

miento a las leyes 6815 y 10254 y utilizarlos para otros fines; hizo extensivos a la CORVI la concesión de ciertos préstamos que se otorgaban por leyes 7600 y DFL 285; facultó a los Consejos de las instituciones fusionadas con CORVI, según DFL 2, para aumentar, con ciertas condiciones, el número de viviendas contratadas con anterioridad a dicho DFL quedando la CORVI facultada para otorgar préstamos a fin de acelerar el término de las obras; autorizó a las mismas instituciones para conceder a sus imponentes préstamos hipotecarios para terminar la construcción de propiedades iniciadas con anterioridad al 31 de julio de 1959 estableciendo las cantidades globales a invertirse por cada institución, etc.

DFL 56, de 8 de enero de 1960, dotó a la CORVI de personal profesional, técnico y administrativo, con el fin de darle una mayor actividad en la totalidad de sus servicios. Para ello, introdujo al DFL 285 numerosas modificaciones. El art. 4 transitorio de este DFL expresa que "el Presidente fijará el texto definitivo del DFL 285 teniendo presente las disposiciones del DFL 2 y sus modificaciones y las normas de este decreto con fuerza de ley".

DFL 66, de 27 de enero de 1960, en su art. único, prohibe desde su vigencia a las instituciones de Previsión fusionadas con CORVI, celebrar contratos de construcciones o adquirir para sí o sus imponentes, viviendas individuales o colectivas como asimismo efectuar construcciones en forma directa. No obstante, podrán adquirir por propuesta pública sitios urbanos con el fin de destinarlos a la construcción de edificios para sus propios servicios o bien adquirir, para dicho propósito, inmuebles ya construidos.

D. 240 de 17 de febrero de 1960, reglamentó el art. 84 del DFL 2 de 1959, dando las normas para determinar los costos de construcción y el volumen máximo presupuestario que cada Caja de Previsión puede destinar a préstamos para la construcción de "viviendas económicas".

DFL 208 de 2 de abril de 1960, entre numerosas modificaciones y agregados al DFL 2, extendió el término de "vivienda económica" de éste; amplió el plazo para construir con capitales ocultos; redujo la inversión en "cuotas de ahorro" de las empresas industriales o mineras para el caso de que ésta reemplace a la obligatoriedad del impuesto de 5% sobre sus utilidades; facultó al Fisco para ceder gratuitamente a la CORVI, las viviendas construidas por él en terrenos de propiedad municipal o particular, etc. Muchas modificaciones de este DFL por referirse al DFL 285 que creó a la Corporación de la Vivienda, pasarán a formar parte de este cuerpo legislativo.

DFL 300, de 4 de abril de 1960, en su art. único, ordena al Presidente de la República fijar por Decreto Supremo el texto definitivo del DFL 2, incorporando las modificaciones introducidas por la legislación posterior a él y rectificando, si fuere preciso, la numeración de los artículos.

DFL 201, de 6 de abril de 1960, hizo extensivas las exenciones de impuestos de que gozaban las personas naturales dedicadas habitualmente a la construcción de "Viviendas Económicas", a aquellas que construyan y vendan dichas viviendas; asimismo, reforzó la libre contratación de los arriendos en ellas dejando sin efecto toda legislación anterior sobre limitación de cánones; permitió a la CORVI invertir en la radicación de pobladores callampas y pagos de expropiación, el 20% del aporte fiscal anual, en los ejercicios futuros, estableciendo al propio tiempo otro 20% de la suma anterior, para gastos de traslado, materiales de construcción y construcciones provisionales; suprimió las exigencias sobre urbanización existentes para los asignatarios de huertos obreros dejando a la CORVI la decisión sobre esta materia para vender y otorgar los títulos de dominio correspondientes, etc. El DFL 201 introdujo al propio tiempo modificaciones al DFL 39 de 26 de noviembre de 1959, el cual autorizaba a determinadas instituciones de Previsión Social para vender sus inmuebles de renta destinados a viviendas, poblaciones, locales comerciales y oficinas.

El D. 1101 de 18 de julio de 1960 fijó, finalmente, el texto definitivo del DFL 2.

(3) Para los efectos de adquisición de viviendas con "cuotas de ahorro" o permuta de viviendas a través de la CORVI por cambio de localidad, se consideran también "viviendas económicas" las que esta institución tenía en construcción o había ya construido aún bajo el nombre de "Caja de la Habitación" con anterioridad a la vigencia del DFL 2, (Agregado por el Nº X del DFL 208).

(4) La 1.a Ordenanza Especial de 1944, disponía una superficie mínima edificada que ascendía a 35,65 m2. de espacios útiles. Esta misma Ordenanza fijaba también una superficie mínima útil por persona, de 8,45 m2.

Para la vivienda de solteros hay libertad del programa pudiendo éste formarse por dependencias que tengan relación con el conjunto a que pertenece, o simplemente por dormitorios solos. (R. art. 9).

El programa máximo de una "vivienda económica" queda prácticamente supeditado a una sola condición: que la superficie máxima construida, medida también en obra gruesa, no sobrepase de 17,5 m2. por habitante, de donde se van deduciendo las superficies máximas posibles según el número de personas (de acuerdo con las camas "a nivel" de piso) (5).

El tope queda fijado en 140 m2. que correspondería a una vivienda de 8 ó más habitantes. (R. art. 10).

Los proyectos que se realicen de acuerdo con el Reglamento Especial podrán consultar hasta un 20% de su superficie total en locales comerciales, servicios públicos o de servicios comunes *sólo* en el caso de que ellos se incorporen a *edificios colectivos* o se ubiquen en espacios destinados a ellos (6). Esta prohibición no rige para los proyectos de la CORVI (R. art. 6.°).

Es importante constatar, al hablar de la "planificación", que el nuevo Reglamento Especial *no establece* superficies mínimas en los locales, ni altura mínima, ni condiciones mínimas de asoleamiento y ventilación, expresando taxativamente que la resolución de tales problemas "serán de iniciativa del arquitecto autor del Proyecto" (R. art. 7.°). Sin embargo, deja la posibilidad de limitar esta libertad a través de "resoluciones que adopten las autoridades correspondiente cuando procedan". (R. art. 7.°).

El art. 8 del Reglamento otorga a la Dir. de Arquitectura del Ministerio de OO. PP. la facultad de limitar reglamentariamente las especificaciones técnicas máximas "en el entendido de que en ausencia de estas limitaciones, dichas especificaciones quedan a libre determinación de los autores del proyecto".

Esta misma libertad se extiende a los "sistemas de agrupamiento" de las viviendas "de modo que a cada una de ellas le corresponda un patio, o que este patio sea común para otras o para todas *no siendo necesario subdividir legalmente el predio* para delimitar el o los patios" (R. art. 14). En igual forma el art. 25 completa esta idea decretando, que "se aceptará *cualquier frente de lotes* que sea compatible con una correcta planificación y siempre que garantice la ejecución total y simultánea del conjunto", salvo para sitios con frente mayores de 8 metros.

En el aspecto planificación de la vivienda es preciso anotar también la no limitación del número de pisos en la vivienda económica, pudiéndose prescindir del ascensor hasta los 6 pisos y aún 7 si este último es "duplex" del 6.°. (R. art. 13). Evidentemente, el mismo art. ordena la sujeción del proyecto a las disposiciones municipales sobre la materia.

b) *Sus características técnicas.* El nuevo Reglamento de viviendas económicas, *prescinde del rígido encasillamiento de los sistemas de construcción* en "Clases", dejando libertad al proyectista para idear otras modalidades las cuales deberán en todo caso dar seguridad de resistencia sísmica, climática y de protección contra incendio (R. art. 15).

La autoridad técnica y contralora pasa a ser la Dirección de Arquitectura del Ministerio de OO. PP., la que debe dar su aprobación previa a todo nuevo sistema no contemplado en las "Clases de Edificación" de la Ordenanza General de Construcciones (que aún no se ha dictado), (7). Dicha medida no es con efecto retroactivo, esto es, podrán seguir funcionando aquellos que, con anterioridad al Plan, habían adoptado o aprobado la CORVI o la Fundación de Viviendas y Asistencia Social (R. art. 16).

---

(5) En edificios de departamentos y en los colectivos para obreros la superficie máxima de la vivienda se calcula incluyendo en cada uno de los departamentos la superficie prorrateada de los espacios comunes. (R. art. 12). En la práctica este prorrateo se ha efectuado en función de la superficie por departamento, modalidad emanada del art. 4º de la Ley 6071 de 16 de agosto de 1937, que expresa que "El derecho de cada propietario sobre los bienes comunes será proporcional al valor del piso o departamento de su dominio".

(6) Para estos efectos debe entenderse por edificio colectivo "aquél que agrupa varias viviendas unifamiliares las que tienen en común ya sea salida a una vía de uso público o el terreno". (Aclaración de la Dir. de Arquitectura del Ministerio de OO. PP. a la Dirección de Obras Municipales de Ñuñoa. (Nº 922 de 4-VII-60).

(7) Actualmente el DFL 224 con texto definitivo fijado por DFL 1050 de 9 de julio de 1960, constituye la Ley General de Construcciones y Urbanización, en vigencia. La Ordenanza que menciona en su art. 5º no se ha dictado aún por lo cual debe considerarse la llamada "Nueva Ordenanza General de Construcciones", cuya publicación oficial data del 10 de Septiembre de 1949.

De acuerdo con las "Normas provisorias complementarias del Reglamento Especial" del Ministerio de OO. PP., de 13-X-59, deben también considerarse, al proyectar, las disposiciones técnicas contenidas en el Capítulo X de la Ordenanza de Construcciones Económicas de 11 de febrero de 1955.

Los materiales que se emplean en la edificación de viviendas deberán cumplir con las normas INDITECNOR o las que dicte la Dir. de Arquitectura del Ministerio de OO. PP., en su defecto (R. art. 17).

En los métodos de cálculo serán asimismo INDITECNOR y dicha Dirección quienes darán las normas correspondientes, las cuales *deberán aceptar el empleo de métodos especiales* de cálculo (R. art. 18).

c) *Sus condiciones de emplazamiento y urbanización.*— El Plan Habitacional deja un amplio margen de emplazamiento a la "vivienda económica" al reglamentar que ellas podrán ubicarse "en cualquiera zona de habitación consultada en las áreas urbanas existentes" o en las futuras extensiones que establezcan los planos reguladores" (R. art. 3). Las áreas urbanas en las ciudades donde se construirán "viviendas económicas" así como los sectores rurales destinados a este fin, *podrán ser fijados* por el Presidente de la República (8). Y es el mismo Mandatario *quien podrá solamente limitar* la construcción de dichas viviendas en las áreas urbanas, a través del Ministerio de Obras Públicas (R. art. 3).

La aprobación de loteamientos, urbanizaciones y construcciones queda entregada a la Dirección de Obras Municipales que corresponda (DFL. art. 3). El art. 4 del Reglamento, faculta sin embargo a la Dirección de Arquitectura del Min. de OO. PP. para *aprobar directamente* los proyectos que realice la CORVI y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social. La Dirección de Arquitectura del Min. de OO. PP., tendrá funciones fiscalizadoras sobre la Dir. de OO. Municipales tomando inclusive parte de sus atribuciones en cuanto a la aprobación de permisos y recepciones de las obras si estos trámites no se realizaren dentro de los plazos de 30 y 60 días respectivamente (D.FL. arts. 5, 6, y 7).

El Plan Habitacional introduce modificaciones a la Ley General de Construcciones y Urbanización, aprobada por DFL. 224 de 1953. El sentido principal de éstas, es condicionar la acción de dicha Ley a los objetivos supremos del Plan. Así por ejemplo, las facultades de las Municipalidades para dictar sus Ordenanzas Locales de edifición quedan sujetas a las disposiciones del Plan, de su Reglamento Especial y de las reglamentaciones generales que dicte el Min. de OO. PP. (DFL art. 4.° a) (9). En igual forma, las atribuciones que el DFL 224 daba a las Municipalidades en su art. 29 en el sentido de poder establecer limitaciones especiales para los sitios o lotes de terreno en cuanto a sus dimensiones, aprovechamiento y altura de edificios (10) en ellos construidos conforme a su Ordenanza Local, van seguidas del siguiente párrafo aclaratorio: "estas limitaciones *no regirán* para las construcciones que se ejecuten en conformidad con las disposiciones del Plan Habitacional de Viviendas Económicas y su respectivo Reglamento Especial" (DFL. 4 d).

El art. 30 del DFL permitía a las Municipalidades exigir que se destinara a calles, plazas o plazuelas, parques, jardines o espacios públicos, hasta un 37% de la superficie total que se proyectara urbanizar. Además, si el área por urbanizar era superior a 5 Hás., podrá exigir se *cediera gratuitamente el dominio municipal* hasta un 3% del área total para destinarla a escuelas, mercados u otros fines de carácter público. La nueva legislación agregó: "lo dispuesto en los incisos anteriores *no se aplicará* a las urbanizaciones que se ejecuten en conformidad con las disposiciones del Reglamento Especial de Viviendas Económicas" (DFL. 4 e).

El art. 33 del DFL. 224 obligaba al urbanizador a ejecutar a su costa el pavimento de las respectivas calzadas y aceras así como las plantaciones y obras de ornato e instalar los servicios de alumbrado público, agua potable y desagües. El DFL. 2 agregó: "las obligaciones del urbanizador de poblaciones que se construyan en conformidad con las disposiciones del Plan Habitacional de Viviendas Económicas, serán establecidas en la Ordenanza Especial de Viviendas Económicas" (DFL 4 h).

---

(8) Siempre que en el caso rural las viviendas se destinen a centros industriales, agrícolas o mineros. (DFL art. 2).

(9) El texto definitivo del DFL 224 que, como se ha dicho, fue fijado por el DFL 1050 de 9 de julio de 1960, mantuvo esta disposición, agregando que las Ordenanzas Municipales "deberán ser aprobadas por el Presidente de la República".

(10) El texto definitivo del DFL 224, agregó el volumen, alineamiento y agrupación de dichos edificios.

¿Cuáles son pues, las principales materias sobre urbanización que introduce el nuevo cuerpo legislativo?

Nos parece conveniente citar el art. 19 del Reglamento: "Las poblaciones, grupos o conjuntos que se proyecten con la apertura de nuevos pasajes o de vías de tránsito de vehículos, deberán respetar los trazados de vías de comunicación contemplados en los Planos Reguladores y las densidades en ellos propuestas; deberán cumplir con los porcentajes de espacios comunes que se indican en este Reglamento Especial y no podrán, en ningún caso, contemplar la edificación de viviendas que no sean "viviendas económicas".

"En casos especiales la CORVI podrá proponer al Ministerio de OO. PP., las modificaciones de los Planos Reguladores que estime convenientes. Este Ministerio podrá resolver dichas modificaciones por simple decreto, previa audiencia de la Municipalidad respectiva".

A continuación, el art. 20 del Reglamento señala la *obligatoriedad* de respetar los trazados de vías de comunicación contempladas en los Planos Reguladores así como sus dimensiones y características técnicas eximiendo a la CORVI y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social de la terminación simultánea de todo el trabajo de pavimentación debiendo ser ejecutadas previamente sólo veredas y soleras y fijándose un plazo no inferior a cinco años para terminar el resto (11). Al propio tiempo, *exime de las exigencias de pavimentación* a los loteos de poblaciones efectuadas para la radicación de antiguas "callampas".

En seguida, el Reglamento se refiere a aquellas vías de tránsito de vehículos *no contempladas en los Planos Reguladores,* las cuales podrán tener un ancho mínimo de 7 metros con calzada mínima de 5 metros. En la pavimentación de las calzadas podrá usarse *"cualquier material que se adapte a las condiciones específicas de las diversas zonas del territorio nacional"* (R. art. 21).

Tratándose de trazados de circulación de peatones, las características técnicas *serán las que estime el arquitecto proyectista,* especificándose un ancho mínimo de 6 metros y un acceso eventual de vehículos. (R. art. 22).

Las exigencias de *espacios comunes libres* ya que hemos dicho llegaba hasta un 37% de la superficie total por urbanizar, se cambia por una cuota para éstos, de 1 metro cuadrado por cada habitante de vivienda con patio propio y de 7 metros cuadrados por cada habitante de edificio o vivienda con patio común (12). Los pasajes se incluyen en el cómputo de los espacios comunes de esparcimiento (R. art. 24).

Las condiciones de asoleamiento, zonificación y unidad del espacio común libre, se ha estimado conveniente *dejarlas a iniciativa del arquitecto autor del proyecto,* con las limitaciones derivadas de las autoridades correspondientes cuando ellas procedan (R. art. 24).

Finalmente, la distancia más desfavorable de una vivienda a la vía de tránsito de vehículos más próxima no podrá ser mayor de 100 metros (R. art. 23); como antes ya lo hemos indicado al hablar de la planificación", *se aceptará cualquier frente de lotes que sea compatible con una correcta planificación.*

Para los casos de viviendas o conjuntos que se proyecten con frente a *calles o pasajes existentes,* la nueva reglamentación vuelve a dar a las Municipalidades una tuición más directa y ejecutiva.

En efecto, en dichos casos *"deberá cumplirse con las condiciones de altura y línea de edificación* que exijan las Ordenanzas Locales" (R. art. 26). *Asimismo, las superficies de patios,* comunes o individuales, se ajustarán a los mínimos de tales Ordenanzas. Sin embargo, sigue siempre en pie la libertad del arquitecto para determinar las dimensiones de los frentes de los lotes así como las condiciones mínimas de asoleamiento y circulaciones que en los patios se produzcan (R. arts. 27 y 28).

La subdivisión de propiedades *con viviendas existentes* deberá asegurar a estas viviendas el mínimo de sitio que exija la Dirección de Obras Municipales (R. art. 29). Si la vivienda existente no permitiera la ejecución de un pasaje mayor de 6 metros de ancho, podrá aceptarse uno de 3 metros mínimo de ancho *hasta que ella se demuela.* La solución de las servidumbres que emanan de estos casos, se deja en manos del arquitecto autor del proyecto "sin perjuicios de las resoluciones que adopten las autoridades correspondientes cuando procedan" (R. art. 30).

---

(11) Para los efectos de la recepción de las obras realizadas por estos organismos, sólo podrá exigirse que se hayan colocado las soleras.

(12) Se considera el caso de "vivienda con patio propio" cuando éste es superior a 6 metros cuadrados por cada habitante de la vivienda. Si es menor, se calcula el espacio libre como correspondiente a "vivienda con patio común".

Las empresas concesionarias de Servicios de Utilidad Pública quedan obligadas por la nueva reglamentación "a dictar normas especiales mínimas para las obras de urbanización de los grupos o conjuntos que se realicen de acuerdo con el nuevo Reglamento". Quedan también imposibilitadas para exigir mayores requerimientos técnicos de ampliación salvo que ellas sean financiadas por los que usen posteriormente esas instalaciones (R. art. 31).

Los artículos transitorios del Reglamento Especial aclaran que éste sustituye a la "Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas" publicada en 1955; que el Presidente de la República podrá dictar cualquier modificación, posterior que sea necesaria introducir al Reglamento: que es posible emplazar "viviendas económicas" en lotes ya aprobados por la CORVI, con anterioridad a su aparición; que toda modificación a dicho proyecto deberá ser aprobada por la misma CORVI; y que la vivienda campesina será reglamentada por disposiciones especiales que se dictarán (Arts. transitorios N.os 1, 2, 3, 4 y 5).

3.– COMENTARIOS.

En sus líneas generales, el estudio de los requisitos de planificación de la "vivienda económica", así como sus características técnicas y sus condiciones de emplazamiento y urbanización, revelan el propósito del legislador de crear una herramienta eficaz, tanto técnica como administrativa, que se traduzca en último término en una expedita construcción de las viviendas.

En efecto, dos son las notas descollantes de estas disposiciones que corresponden al Reglamento Especial (que reemplaza, como se ha dicho, a la Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas): la eliminación de trabas técnicas para proyectar y la liberación parcial de la tutela municipal tanto en relación con el proyecto mismo como en su tramitación y ejecución.

Estas observaciones resaltan más al recordar que durante años veníase generando en Chile, sin llegar nunca a simplificarlas ni refundirlas, todo un conjunto de medidas legales técnico-administrativas que por su cantidad y heterogeneidad constituían una verdadera dictadura del proyecto. Ella se reflejaba, en la práctica, en un permanente malestar de los profesionales vinculados con la construcción y en dilaciones que repercutían en la marcha y en el costo de las obras.

Un examen detenido del nuevo Reglamento hace notar, como es natural en todo intento primero, algunas fallas de orden conceptual o bien carencial, cuya corrección podrá hacerse posteriormente, aprovechando la facultad que dejó en este sentido el Presidente, el art. 2.° transitorio de dicho Reglamento.

Así, por ejemplo, llama la atención la prodigalidad del patrón habitacional" máximo fijado a la vivienda económica, de 17,5 m2. de superficie por habitante en obra gruesa (R. art. 10), cuando es raro encontrar cifras superiores a 15 m2. por habitante en otros países (13).

Esta diferencia podría justificarse sólo en parte por la pérdida de superficie que produce el uso tradicional del ladrillo, bloques, adobes, etc., desventajas que en otros países se atenúa por el uso más extenso de tabiquerías o paneles fabricados. Pero a nuestro juicio la falla principal está en aplicar en forma *constante* dicho coeficiente, lo que va generando una nueva pérdida en las viviendas de mayor número de camas. Una comparación con la Categoría B (Vivienda Económica Máxima) de la Ordenanza Económica anterior, da una idea más clara sobre el asunto:

	ORDENANZA ANTERIOR			NUEVO REGLAMENTO	
		Sup. Total (O. Gruesa)	*Sup. hab.*	*Sup. Total (O. Gruesa)*	*Pérdida m2.*
Vivienda 3 dormt. y 6 camas	104	17,4	17,5	105	1
Vivienda de 4 dorm. y 7 camas	117	16,7	17,5	122,5	5,5
Vivienda de 4 dormt. y 8 camas	130	16,3	17,5	140	10
Vivienda de 5 dormt. y 9 camas	136	15,1	17,5	(140 tope)	4

(13) Una revisión de este coeficiente en los tipos de vivienda más comunes en USA da valores fluctuantes entre 12 y 15 m2. por persona. En cambio en Suecia, Alemania y Francia se llega a 14 m2. por persona.

Puede verse que hay casi equivalencia en la vivienda de 6 camas; una pérdida de 5,5 M2. en la de 7 camas; de 10 M2. en la de 8 camas y de 4 M2. en la de 9 camas.

Tal concepto es peligroso si se piensa en términos de mejor rendimiento social de los recursos y en que la familia chilena tiene una composición familiar alta.

En el caso de la superficie máxima de departamentos y colectivos hemos visto que debe *incluirse* en cada departamento la superficie prorrateada de los espacios comunes (R. art. 12) (14). Esto implica que la cuota de superficie útil por hab. es más baja en estos edificios que en las viviendas unifamiliares, lo que plantea una desuniformidad de criterio que no tiene base alguna. Por el contrario, las condiciones desfavorables de los departamentos en cuanto a espacio necesario para el desenvolvimiento de la vida familiar (carencia de patio a nivel, tendero de ropa, etc.), hacen pensar en cuotas personales de superficie aún mayores que las de las viviendas a fin de suplir tales carencias.

Es importante constatar la libertad de planificación del nuevo Reglamento al no establecer superficies mínimas de locales, ni alturas mínimas, ni condiciones mínimas de asoleamiento y ventilación dejando la resolución de tales problemas a la "iniciativa del arquitecto autor del proyecto" (R. art. 7.°).

Pero ¿hasta qué punto se concretará en la práctica esa libertad? ¿No habla el mismo artículo de "resoluciones" sobre tales problemas por parte de las autoridades correspondientes? Queda entonces por ver el alcance de dichas resoluciones pues si habrán de traducirse en normas rígidas para proyectar, muy poco habremos avanzado. Ya la Dirección de Arquitectura del Ministerio de OO. PP. dictó el 13-X-59 algunas "Normas para la Aprobación de proyectos y recepción de obras", etc., y en ellas se ordena considerar "como normas provisorias complementarias del Título IV del Reglamento Especial, las disposiciones de la Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas que se refieren a las "Características técnicas de las Viviendas", (Capítulo X de dicha Ordenanza).

Cabe entonces preguntarse sobre el futuro de esta libertad en los sistemas de agrupamiento de las viviendas (R. art. 14), en los frentes de lotes (R. art. 25), en el número de pisos de la vivienda económica (R. art. 13), etc.

En todas formas, no hay duda que tales disposiciones comprometen la capacidad y ética profesional del Arquitecto y acrecientan su responsabilidad.

La medida contenida en el art. 19 del DFL 2, de hacer extensivas las franquicias, exenciones y beneficios del Plan Habitacional, en el caso de los terrenos singulares "hasta una superficie de 500 metros cuadrados por unidad de vivienda", es ciertamente obscura ya que podría perfectamente deducirse que no se construirán "viviendas económicas" en lotes mayores de esa superficie. No obstante, varias Direcciones de Obras están aplicando el criterio de no fijar dimensiones máximas de lotes, entendiendo que el espíritu de la ley fue extender sus franquicias a los *primeros* 500 *metros cuadrados,* dejando el saldo de la superficie al margen de ellas. El problema queda remitido, por lo tanto, a la Dirección General de Impuestos Internos.

En cuanto a las características técnicas de la "vivienda económica", es un progreso indudable la prescindencia del rígido encasillamiento en "clases" de los sistemas constructivos, para dar paso a cualquiera modalidad que asegure una buena resistencia a temblores, y una adecuada protección climática y contra incendio (R. art. 15). También era indispensable asegurar la calidad de los materiales empleados exigiendo el cumplimiento de normas oficiales (R. art. 17) y ampliar la aceptación a métodos especiales de cálculo en las estructuras (R. art. 18). Todas estas disposiciones abren mayores posibilidades a la inventiva y mejoramiento a las técnicas de la Construcción.

Respecto de las condiciones de emplazamiento de la "vivienda económica", hemos visto que ellas podrán ubicarse en cualquier zona de habitación actuales o futuras que contemplen los planos reguladores (R. art. 3) estableciendo el art. 2 del DFL 2 la facultad del Presidente de la República para *fijar áreas urbanas* en las ciudades donde deberán ser construidas dichas viviendas (15). Es de pensar que tales medidas legales están encaminadas a asegurar el espacio necesario para los futuros conjuntos habitacionales de tipo económico e impedir que las Municipalidades se reserven un derecho discriminatorio en la categoría económico-social de sus áreas residenciales. El precepto es pues atentatorio de la autonomía municipal para zonificar el área de su jurisdicción. El mismo artículo del Reglamento declara que es el propio Primer Mandatario *quien solamente podrá limitar* la construcción de dichas

---

(14) Ver llamada (5).

(15) El mismo artículo dice que el Presidente "también podrá autorizar su construcción en sectores rurales que él mismo determinará, siempre que ellos se destinen a habitaciones para centros industriales, agrícolas o mineros".

viviendas en las áreas urbanas, a través del Ministerio de OO. PP. Esto refuerza la consideración anterior y revela a la vez un medio para frenar la excesiva expansión de las ciudades.

Llegados a este punto, podríamos hacernos la pregunta: ¿Qué antecedentes utilizará el Jefe del Estado para fijar las áreas de habitación urbanas o rurales?

Según estudios realizados en Chile por Aaron Horwitz (16) de las 290 Comunas que tiene el país, *sólo 65 tienen un Plan Regulador aprobado.* Aún más, la *mayoría de los planes están caducos ya que cerca del 60% tienen de 10 a 20 años o más.*

La tarea de planeamiento físico que tiene por delante el país es pues enorme y de muy urgente necesidad, si se piensa en que es preciso anticiparse al desarrollo urbano, a los planes de vivienda y a las tareas de reconstrucción de las provincias devastadas por los sismos y maremotos de 21 y 22 de mayo de 1960.

El mecanismo propuesto para este objeto por el DFL 224 de 1953 resultó ineficaz por cuanto pretendió concentrar en el Ministerio de OO. PP. una labor inmensa sin dotarlo del personal técnico ni del financiamiento proporcionados a ella. Preciso es recordar, el art. 10 de dicho DFL que disponía que "el Ministerio de OO. PP. confeccionará el Plano Regulador Intercomunal... etc." y el art. 11 por el cual las Municipalidades quedaban encargadas de ejecutar su Plano Regulador Comunal dentro de un plazo que se contaba "a partir desde la fecha de aprobación del Plano Regulador Intercomunal".

La modificación operada en tal sentido al DFL 224 por el DFL 1050 de 9 de julio de 1960, que fijó su texto definitivo, dará más agilidad y rapidez a la confección de los planos reguladores por cuanto ahora se hace obligatorio el Plan Regulador Comunal (17) y son las Municipalidades quienes lo realizarán dentro de ciertos plazos que fijará el Ministerio. Este podrá incluso autorizar que un grupo de comunas confeccionen directamente un Plan Intercomunal siempre que ellas estén afectadas por relaciones intercomunales. Además, el art. 10 letra d) del DFL 1050 da autoridad al Presidente de la República para obligar a determinada Comuna a tener su Plan Regulador Comunal (Ver llamada 17), todo lo cual parece indicar que serán operantes las disposiciones antes mencionadas del DFL 2.

Las Direcciones de Obras Municipales son las encargadas de aprobar los loteamientos, así como las urbanizaciones y construcciones (DFL art. 3). Hacen excepción, sin embargo, la CORVI y la Fundación Viviendas y Asistencia Social, cuyos proyectos serán directamente aprobados por la Dirección de Arquitectura del Ministerio de OO. PP. (R. art. 4.°). Dicha Dirección debe velar por la correcta aplicación del Reglamento y resolver las apelaciones cuando se produzcan dudas sobre ellas (R. art. 5.°). Al mismo tiempo, tendrá funciones fiscalizadoras sobre la Dirección de OO. Municipales en lo concerniente al cumplimiento de los preceptos del DFL 2 y su Reglamento. Aún más, podrá aprobar permisos y recepción de obras si los trámites de rigor no fueren evacuados por las Municipalidades en los plazos de 30 y 60 días, respectivamente (DFL art. 5, 6 y 7). Todas estas medidas plantean a las Municipalidades la disyuntiva de reforzar el personal técnico encargado de los estudios de aprobación o perder la tuición sobre ellas por acumulación de trabajo el que pasará, al no ser atendido, al organismo fiscalizador.

Hemos visto en la exposición, que el DFL 2 introduce al DFL 224 de 1953 (Ley General de Construcciones y Urbanización), una serie de modificaciones cuyo sentido principal es mantener la primacía del Plan Habitacional, criterio por demás explicable desde el punto de la simplificación legislativa y de una acción centralista, pero discutible en lo que se refiere al debilitamiento consecuente de la comunidad local. Así por ejemplo, las Municipalidades no podrán autodirigirse hacia expresiones propias de tipo arquitectónico o urbanístico reglamentadas por su Ordenanza Local. Estas quedan ahora sujetas al DFL 2, su Reglamento y las normas emanadas del Ministerio de OO. PP. (DFL art. 4 a). En igual forma, sus atribuciones para establecer limitaciones especiales en sitios o lotes ya

---

(16) "Problemas de Planeamiento y de Gobierno Municipal en Chile". Agosto 26 de 1959.

(17) Esta obligación se extiende a (Art. 10): a) Las Comunas que estén sujetas a planificación intercomunal. (El Ministerio de OO. PP. determinará ahora, en cada caso, las comunas sujetas a aprobación previa del Plan Regulador Intercomunal); b) Todos aquellos centros poblados de una comuna que tengan una población de 7.000 habitantes o más (Hay 30 Comunas en Chile con menos de esta cantidad); c) Aquellos centros poblados de una comuna que sean afectados por una destrucción total o parcial. (La zona afectada por los sismos comprende las provincias de Ñuble a Chiloé con un total de 107 Comunas. Población: 2.386.000, o sea, 31% de la población total del país); d) Aquellos centros poblados de una Comuna que disponga el Presidente de la República por Decreto Supremo, y de cuya confección puede encargarse el Ministro de Obras Públicas.

sea en cuanto a sus dimensiones, aprovechamiento y altura de edificios, etc., quedan suprimidas al tratarse de construcciones efectuadas conforme al Plan Habitacional y su Reglamento (Art. 4 d) (18).

La responsabilidad profesional que tales disposiciones exigen del arquitecto queda aún más aumentada con la aplicación de la nueva medida sobre espacios libres (calles, plazas, parques, jardines o espacios públicos) que abolió la antigua atribución municipal para exigir cierto porcentaje mínimo para tales fines, según le confería el art. 30 del DFL 224, y que se mantiene en su texto definitivo. En efecto, el art. 24 del Reglamento cambia la noción de porcentaje por la de *cuota de espacios comunes libre* que, en los conjuntos que se proyectan con apertura de nueve vías, debe ser de 1 M2 por habitante de vivienda con patio propio y de 7 M2 por cada habitante del edificio o vivienda con patio común (R. art. 24). Interesantes investigaciones sobre esta norma, realizadas por el arquitecto Guillermo Ulriksen, llegan a la conclusión que su aplicación puede llevar a densidades de "400 habitantes por héctáreas netas en viviendas de un piso, hasta un máximo de 1.330 habitantes por hectárea neta, en edificios de 13 pisos de altura (19). Si bien el concepto de alta densidad no es en sí pernicioso, puede fácilmente llegar a serlo si junto con él no se conjugan otros factores como el correcto asolamiento, zonificación y unidad del espacio común libre, etc. (que el mismo art. 24 deja también a iniciativa del arquitecto), fenómeno que ocurre, por ejemplo, cuando pesa demasiado en el proyecto un afán de alta rentabilidad comercial.

Estas disposiciones sobre espacios libres que como vemos repercuten indirectamente en las densidades, se relacionan con las del art. 19 del Reglamento que exige a los conjuntos que se proyectan con apertura de nuevos pasajes o vías de tránsito de vehículos, "deban respetar los trazados de vías de comunicación contemplados en los planos reguladores *y las densidades en ellos propuestas*". Hay entonces una aparente dualidad en el cálculo de densidades: la que deriva de la aplicación de la cuota de espacio libre y la que emana del plano regulador. Sin embargo, como este último no las fija directamente sino a través de la reglamentación de superficies edificadas alturas, frentes mínimos de lotes, etc. y dicha reglamentación, según hemos visto, está ahora sustituída por el Plan Habitacional, parece lógico concluir que es el primer criterio el que tiene que primar. El mismo artículo agrega que dichos conjuntos en ningún caso podrán "contemplar la edificación de viviendas que no sean "viviendas económicas". Es esta una medida curiosa y que nos parece extremista al sumo ya que equivale afirmar que las ciudades no podrán renovarse ni progresar como no sea construyendo "viviendas económicas". También este artículo establece la posibilidad, por parte de la CORVI, de proponer al Ministerio de OO. PP., modificaciones a los Planos Reguladores, lo cual es lógico pensando en términos de coordinación tanto más cuanto que se establece debe previamente ser oída la respectiva Municipalidad (20).

Respecto de los trazados de vías de comunicación consultados en los planos reguladores así como su ejecución, ellos deben ser respetados tanto en sus dimensiones como características técnicas, quedando la CORVI y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social eximidas de la total terminación de los trabajos y con la obligación de colocar soleras y realizar aceras como etapa previa. La terminación del resto de la pavimentación será de 5 o más años. Los loteamientos para erradicación de pobladores "callampas", no tendrán obligación alguna sobre el particular (R. art. 20). Creemos que dado el recargo de faenas de urbanización que se irá produciendo y nuestra costumbre, ya tradicional, de "dejarla para más tarde", habrían aconsejado más bien estipular un plazo "no superior a 5 años" para la terminación de los trabajos, en vez de "no inferior a 5 años", bajo riesgo de no verlos jamás concluidos (21).

---

(18) Confrontando este hecho con la responsabilidad profesional del arquitecto que de él emana dice René Urbina, Director del Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación de la U. de Chile: "El futuro desarrollo de nuestras ciudades y el bienestar de los sectores sociales a los que se destinan las viviendas económicas, compromete esta responsabilidad. Mal utilizada puede conducir a una crisis habitacional, por un bajo standard urbanístico, en 20 ó 30 años mas tal como lamentamos hoy la construcción de ciertos barrios obreros en el primer tercio del siglo y que ahora calificamos de sectores insalubres con urgente necesidad de remodelación". ("Enfoque Urbanístico del Plan Habitacional del S. Gobierno", presentado a la 1.a Convención Nacional de Arquitectos, Stgo. Nov. de 1959).

(19) "Método para determinar la agrupación de bloques de viviendas en conformidad con el Reglamento Especial de Viviendas Económicas". Publicación a Roneo del Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación de la U. de Chile.

(20) Según el art. 12 del DFL 1050 (que fijó como hemos dicho el texto del DFL 224), el Ministerio de OO. PP., al confeccionar el Plan Regulador Intercomunal, debe también consultar a la CORVI, aparte de las Municipalidades correspondientes.

(21) Conviene recordar a este respecto que el DFL 224 de 1953 en su art. 37, dejó la posibilidad de terminar tantas urbanizaciones inconclusas, disponiendo que las obras de Pavimentación fuesen realizadas por la Direc. de Pavimentación Urbana y dando facilidades a los dueños de sitios para pagar los trabajos. En igual forma, las obras de instalación de agua potable y alcantarillado serían realizadas por la Dirección de Obras Sanitarias y el alumbrado público y domiciliario, a prorrata entre los compradores y la

En las vías de tránsito de vehículos no contemplados en los Planos Reguladores se dan anchos mínimos para calzadas y se deducen los de veredas (R. art. 21). Encontramos del mayor interés técnico y económico dejar el material de calzada para ser determinado a "posteriori", según las condiciones propias de la zona en cuestión.

En las vías de circulación de peatones, se establece también ancho mínimo y se deja a criterio del arquitecto la determinación de las características técnicas (R. art 22).

En los casos de viviendas o conjuntos que se proyectan con frente a calles o pasajes existentes, deberán respetarse las exigencias de las Ordenanzas Locales en cuanto a altura, línea de edificación y superficies de patios comunes e individuales. Pese a que esto implica devolver a las Municipalidades su tuición sobre tales materias, *el arquitecto podrá siempre determinar a su criterio* tanto las dimensiones de los frentes de los lotes como las condiciones mínimas de asoleamiento y características de las circulaciones que en dichos patios se creen (R. arts. 26, 27 y 28).

En igual forma, las Municipalidades podrán exigir se cumplan los mínimos previstos por ella en las dimensiones de los patios creados por subdivisión de propiedades con viviendas existentes (R. art. 29). Si la nueva vivienda es interior se aceptará una servidumbre provisoria de tránsito, de hasta 3 metros mientras la antigua vivienda no se demuela. *El arquitecto autor del proyecto es el responsable* del estudio de las servidumbres que se produzcan, pudiendo también las autoridades correspondientes tomar resoluciones sobre el particular (R. art. 30). En este continuo juego de atribuciones y responsabilidades ora Municipales ora profesionales, será decisivo conocer más adelante la forma práctica en que ambas quedarán delimitadas sin que se pierda el espíritu dominante de la ley cual es, como hemos dicho al comienzo, la eliminación de trabas técnicas para proyectar y la liberación parcial de la tutela municipal.

Para terminar los comentarios de esta parte del Plan Habitacional, que equivale a su Reglamentación Técnica, queremos referirnos al último artículo, el 31, que trata de los servicios de urbanización. Como se desprende de la exposición, dos son las obligaciones a que quedan sujetas todas las empresas concesionarias de servicios de utilidad pública: *dictación de normas* especiales mínimas de urbanización y *prohibición de exigir mayores requerimientos* (potencia o diámetro de las redes) que las que el proyecto necesite, salvo que se asegure la devolución de los costos adicionales por quienes usen posteriormente dichas instalaciones. Ambas disposiciones están, sin duda, entre las más positivas de la legislación por cuanto van directamente encaminadas a producir economía en uno de los rubros complementarios más caros de la construcción cual es la "urbanización". Si a esto se agrega que las normas en vigencia son anticuadas, dispendiosas y poco flexibles, se podrá tener una idea del ahorro nacional que el cumplimiento cabal de ellas podrá significar en los años venideros.

---

respectiva Municipalidad. La limitación puesta por el art. 37 se refiere a poblaciones formadas con anterioridad al 31 de diciembre de 1950. El texto definitivo del DFL 224 mantuvo en general esta disposición, cambiando el plazo, a poblaciones formadas con anterioridad al 5 de agosto de 1953.

CAPITULO II

LA CORVI, ORGANISMO RECTOR DE LA CONSTRUCCION ECONOMICA

1.– *NUEVAS FUSIONES Y FUNCIONES DE LA CORVI.*– De acuerdo con el DFL N.° 2, se producen nuevas fusiones en la Institución (22).

La razón central del Gobierno para operar tales fusiones están en las siguientes palabras del Primer Mandatario: "El nuevo decreto con fuerza de ley introduce reformas importantes en la Ley Orgánica de la CORVI que harán posible un mejor aprovechamiento de los recursos. Se fusionan con esta entidad la Corporación de Inversiones y los Departamentos de Arquitectura de ocho Cajas de Previsión, *con lo que será posible racionalizar y abaratar las inversiones, ajustándolas a la capacidad económica real de los grupos sociales y obtener al mismo tiempo, una disminución en el precio de las viviendas*" (23).

Los objetivos del nuevo superorganismo pueden resumirse en definitiva en tres: (Párrafo II DFL 285 y sus modificaciones, operadas por el art. 60 DFL 2 de 1959. Además, texto íntegro del DFL 2).

1º) Efectuar operaciones por cuenta propia tales como expropiaciones de terrenos, venta de los mismos, loteos y subdivisiones de sitios, cesiones gratuitas de sitios, construcción de viviendas de uso provisional para darlas en calidad de cesiones gratuitas o en arrendamiento, construcción de viviendas definitivas para su venta, suministro de planos, tipos, etc.

2º) Promover la construcción de viviendas de interés social a través de recursos financieros provenientes del Fisco, de organismos previsionales y del sector privado, buscando en este último caso, el concurso de los inversionistas y del ahorro particular.

3º) Velar para que la construcción de viviendas económicas sea realizada conforme al Plan de la Vivienda.

1.a *FUNCION.– OPERACIONES DIRECTAS POR CUENTA PROPIA.*– Los recursos propios de la CORVI, habían ya sido fijados, en cuanto a su procedencia, por el art. 19 del DFL 285. Eran principalmente el Fisco, a través de los fondos especiales que consultaba anualmente en la Ley de Presupuesto, sus aportes extraordinarios, el concurso de algunas leyes auxiliares y los correspondientes a mandatos de otros organismos fiscales y semifiscales, quienes formaban los recursos que la CORVI destinaba al tipo de labor o construcción denominada *directa.* La labor *indirecta,* en cambio, se desarrollaba por medidas obligatorias impuestas a las empresas industriales, mineras y salitreras y por leyes que atraían al inversionista hacia el tipo de construcción económica, tales como la 7600, la 9135, la misma Ordenanza Especial, etc. Como es sabido, la excesiva dependencia de la ex CORVI de una Caja Fiscal exigua por una parte, y la retracción de los capitales por otra, debida a la política de rectificación económica del Gobierno anterior, habían producido una baja alarmante en la Construcción que se tradujo en 1958 en apenas 8.700 viviendas terminadas en el país.

La nueva legislación mantuvo las fuentes de recursos de la CORVI fijadas en el art. 19 del DFL 285 pero agregó a ellas un porcentaje de los excedentes que las 8 instituciones de previsión que se fusionan, deben entregar anualmente. Dicho porcentaje, que no puede pasar de 6% de los excedentes, será determinado cada año por el Presidente de la República y servirá para gastos de proyectos y petición de propuestas, supervigilancia técnica, cuota de gastos administrativos de las mismas obras de esas instituciones, etc. (art. 60 N.° 7 DFL 2 de 1959. Incorporado al texto del DFL 285 con el Nº 8 del art. 19). Además, se agregó en el DFL 285 un inciso nuevo al art. 43, por el cual se autoriza al Banco del Estado para otorgar préstamos a la CORVI, "sin que rijan para ello las restricciones contempladas en su Ley Orgánica". Por último, entre los recursos especiales otorgados por la CORVI, están los 4.000

---

(22) La CORVI pasó a ser la sucesora legal de la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión, ahora suprimida por el Art. 46 del DFL Nº 2 de 1959. Al mismo tiempo han pasado a fusionarse con ella los Departamentos Técnicos o de Arquitectura de 8 instituciones (Art. 47). Ellas son: (art. 48) Servicio de Seguro Social, Caja de Prev. de EE. PP., Caja Nacional de EE. PP. y PP., Caja de Retiro y Prev. Social de los EE. Municipales de la República, Caja de Retiro y Prev. Social de los FF. CC. del Estado, Caja de Prev. de los Carabineros de Chile, Caja de Prev. de la Defensa Nacional y Caja de Prev. de la Marina Mercante.

(23) 3.a parte de la Exposición al país del Excmo. Sr. Jorge Alessandri. "La Nación", 8-IX-59.

millones de pesos que el Título IV del DFL 2 le otorga, provenientes de la Suplementación de algunos ítems del Presupuesto Nacional para 1959, con destino a la radicación de pobladores de viviendas insalubres (24).

Las operaciones de tipo directo que la CORVI podrá realizar con sus ingresos son variadas: podrá expropiar terrenos con el objeto de venderlos a personas naturales o jurídicas, para que éstas construyan en ellos conjuntos habitacionales planificados con su aprobación, pagando la indemnización correspondiente en viviendas propias si existiere acuerdo con el propietario expropiado (art. 51). Podrá lotear y subdividir sitios de su dominio y acordar préstamos en dinero o en materiales a los mismos compradores (art. 53), o bien cederlos gratuitamente al Fisco o Instituciones de Derecho Público para que en ellos se construyan edificios en beneficio común para conjuntos habitacionales (art. 60 N.° 6.° del DFL 2 de 1959. Incorporado al texto del DFL 285 con el N.° 9 del art. 6.°). Podrá, con el acuerdo de la mayoría absoluta de los consejeros, construir viviendas de uso provisional las cuales se darán en goce gratuito o arrendamiento mientras se reemplazan por definitivas (art. 60 N.° 5.° DFL 2 de 1959. Incorporado al texto del DFL 285 con el N.° 5 del art. 6.°; art. 52 inc. 2.°). El art. 67 declara *que la CORVI "deberá planear y construir* conjuntos habitacionales de viviendas económicas en zonas rurales agrícolas, con el objeto de que ellas, sean vendidas a empleados o trabajadores agrícolas o a los propietarios de predios agrícolas que los destinen a habitación para sus empleados, inquilinos u obreros". En los casos de autoconstrucción o de emergencia podrá la CORVI prescindir del procedimiento de propuestas públicas y ocupar en tales inversiones no más del 10% de su presupuesto anual (art. N.° 1, inciso 3.° DFL 2 de 1959. Incorporado al texto del DFL 285 como inc. 4.° del art. 2.°). Podrá adquirir, solamente para dichos casos, materiales de construcción salvo acuerdo especial de la mayoría absoluta del Consejo (art. 60 N.° 8 DFL 2 de 1959. Incorporado al texto DFL 285 como letra d) del art. 29). En general, la Corporación de la Vivienda, deberá preferentemente *vender las viviendas* que construya en el futuro dejando el *arrendamiento* para casos muy calificados por el Consejo y con contratos no superiores a un año (art. 52). Es importante anotar aquí, la disposición del art. 68 que ordena reajustar anualmente, conforme la variación del Indice de Sueldos y Salarios, todos los saldos de precio por venta de terrenos y de viviendas que se adeuden a la CORVI y las instituciones que se fusionan con ella, como asimismo los créditos que se otorguen, todo ello con posterioridad a la vigencia del DFL 2. Asimismo, dicho artículo reajuste cada año el monto del dividendo mensual con el objeto de mantener el plazo originario de amortización de la deuda.

Una función expresamente agregada por la nueva legislación es la siguiente: "proporcionar *permanentemente* a las personas que lo solicitan, tipos de *planos modelos,* con sus respectivas especificaciones y cubicaciones, correspondientes a "viviendas económicas" cuya superficie edificada no sea superior a 70 metros cuadrados y a viviendas campesinas cuya superficie edificada no sobrepase los 140 metros cuadrados". (Art. 60 N.° 2 DFL 2 de 1959. Incorporado al texto DFL 285 como letra i) del art. 5.°).

En cambio, *funciones y obligaciones suprimidas* por la nueva legislación fueron las siguientes: destinar los recursos fijados en las leyes 6815 y 7600 (arts. 1.° y 19 de estas leyes, respectivamente) a la construcción de Huertos Obreros. Ahora es el jefe del Depto. de Planeamiento y Estudios Económicos quien propondrá al Presidente de la República, cada año, el monto que la CORVI destinará anualmente a tal finalidad. (Artículo 57 inc. 2.° DFL 2 de 1959. Incorporado al texto DFL 285, como art. 33 bis, inc. 2.°).

"Informar, coordinar y fomentar la industria de materiales de construcción, mediante el otorgamiento de préstamos a las empresas industriales ya establecidas o creando nuevas con capitales propios o en colaboración con capitales privados y de acuerdo con las finalidades propias de la Corporación" (ex inc. i del art. 5.° DFL 285. Supresión hecha por el art. 60 N.° 2 DFL 2 de 1959).

"Elaborar y poner en marcha un plan de racionalización y mecanización de la industria de la construcción". (Ex inc. j del art. 5.° DFL 285. Supresión hecha por el art. 60 N.° 3 DFL 2 de 1959).

"Adquirir maquinarias y elementos para la mecanización de la industria de la construcción. Estas maquinarias podrán ser vendidas o arrendadas, en casos calificados, a los contratistas de obras de la Corporación o de edificación de viviendas económicas". (Ex N.° 7 del art. 6.° DFL 285. Supresión hecha por el art. 60 N.° 5, duplicado, DFL 2 de 1959).

"Fomentar la producción de materiales de construcción mediante aportes de capitales a nuevas sociedades constructoras o concediendo préstamos a sociedades o empresas existentes de la misma naturaleza". (Ex inc. j del art. 29

---

(24) A la suma indicada, la CORVI podrá agregar con la misma finalidad el 20% del aporte fiscal anual en sus próximos ejercicios financieros. (Inciso agregado por letra c) del art. 1º del DFL 201).

DFL 285. Supresión hecha por el art. 60 N.º 9 DFL 2 de 1959). Las supresiones antes indicadas, relativas al fomento de la construcción no aparecen, en la nueva legislación, reemplazadas por otras semejantes o por lo menos equivalentes.

2.a FUNCION.– PROMOCION DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.– Como ya se ha dicho, este objetivo lo perseguirá la CORVI aunando los recursos financieros provenientes del Fisco, de los organismos previsionales que se fusionan con ella y del sector privado en un doble campo de inversión de capitales (obligada) y de ahorro particular (25).

La importancia de este objetivo está lógicamente condicionada a la *posibilidad real de aunar los recursos* que prevé el Gobierno, así como al *rendimiento* que en la práctica se les conceda a los mismos.

Aunque el DFL N.º 2 no precisa las cantidades que devengarán de este triple concurso de medios financieros, ellas podrían estimarse en las siguientes, según declaraciones del Vicepresidente de la CORVI (26):

Recursos sociales aportados por el Estado	E° 30 millones anuales
" " " " Cajas de Previsión	40 " "
" " " " Ahorro para viviendas	50 " "
TOTAL	E° 120 millones anuales

¿Cuántas viviendas se espera construir con esta suma anual?

Al parecer, las mismas declaraciones cifran la meta en 25.000 viviendas por año, "para personas de recursos o posibilidades de inversión de sumas fluctuantes entre 3 mil y 20 pesos mensuales, destinadas exclusivamente a este rubro" (27).

Otras publicaciones llevan esta cifra a 30.000 viviendas por año (28) y aún a 40.000 viviendas (29).

Además, se ha informado también que el objetivo "inmediato" sería la construcción de 45.000 viviendas mínimas en un Plan Trienal que se estaría realizando en 80 localidades del país. Esto, sin perjuicio de una meta más ambiciosa de 40.000 al año que podrá lograrse cuando los tres pilares financieros están en pleno funcionamiento (30).

Finalmente, en entrevista de la Revista Panorama Económico, el Vicepresidente de la CORVI, señor Ernesto Pinto Lagarrigue expresó como posible meta, *para los próximos* 10 *años*, la construcción de 575 mil viviendas, monto que resulta del siguiente cálculo (31):

a) Absorción del 50% del déficit de arrastre en 1959 (Estimado por el Sr. Vicepresidente en 310 mil viviendas)	155.000 viviendas
b) Crecimiento de la población en 10 años	390.000 "
c) Reposición en 10 años	30.000 "
TOTAL	575.000 viviendas

"En el primer año se comenzaría con la construcción de 40.000 casas, para ir subiendo gradualmente hasta llegar al décimo año con la construcción de 84.000 unidades".

La meta indicada estaría condicionada al cumplimiento de dos requisitos básicos: la contribución efectiva del ahorro particular y la reducción de los patrones habitacionales, en forma que la superficie media de las viviendas sea

(25) Es preciso recordar, además, que fuera de la tuición directa de la CORVI, existe también una promoción en la construcción de viviendas de interés social traducidas en múltiples medidas de carácter general que fomentan la inversión de capitales en esta finalidad. Ellas las veremos en el Cap. IV "Preceptos legales de fomento de la "vivienda económica".

(26) "Foro sobre el Plan Habitacional" 22-VI-1959. "El Mercurio", 23-VII-1959.

(27) Ver extracto periodístico sobre el foro habitacional. "Panorama Económico" Nº 204, julio de 1959.

(28) "El Diario Ilustrado", 28 de abril de 1959.

(29) "La Nación", 8 de julio de 1959 y "El Mercurio" de 23 de julio de 1959.

(30) "La Nación" de 24 de mayo de 1959 y "El Mercurio", 4 de octubre de 1959. De todo lo expuesto se deduce que ha faltado un pronunciamiento oficial claro y definitivo sobre las proyecciones cuantitativas del DFL Nº 2.

(31) "Panorama Económico". Nº 209. Febrero 1960.

de 58 M2 con un promedio general de 10,26 M2 por habitante. El 77% del total de la superficie a construirse debe estar destinada a habitaciones para familias modestas, con una disponibilidad de 8 M2 por habitante, el 16% para casas de tipo medio, con 15 M2 por habitante y el 6,5% para habitaciones de tipo elevado de 25 M2 por persona (32).

¿Cuáles son las modalidades que la actual legislación contempla para promover la construcción de viviendas con estos recursos? Ellas pueden agruparse así:

a) Créditos otorgados por el Estado (CORVI). Corto plazo y largo plazo.
b) Créditos de las Cajas de Previsión fusionadas con CORVI.
c) Inversión obligada de capitales (Industria, Comercio y Agricultura).
d) Ahorro para viviendas.

Todas estas modalidades tienen una característica común: la CORVI, *deberá usar exclusivamente el sistema de propuestas públicas para la contratación de construcciones y preferentemente, el sistema de concurso para sus proyectos.* A iguales normas se ajustará la Corporación cuando efectúe la adquisición de unidades habitacionales. Como ya anteriormente se ha indicado, en caso de autoconstrucción o de emergencia extrema, *podrá el Consejo prescindir del procedimiento de propuestas públicas,* con acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio.

Veamos ahora en qué consiste cada una de las formas de promoción de la vivienda de interés social.

A) *Créditos del Estado.*— La CORVI quedó autorizada por la ley para otorgar créditos a *corto plazo* (2 años máximo) con el único fin de construir con ellos "vivienda económica". Serán garantizadas con hipoteca, boleta bancaria o póliza de garantía y tendrán el carácter de reajustables. Su concesión se ajustará a las normas que fije el Reglamento respectivo (art. 71) (33).

Al propio tiempo, la CORVI, así como las instituciones de previsión fusionadas con ella, podrán otorgar *créditos hipotecarios* también reajustables, cuyo plazo de amortización podrá ampliarse hasta un *límite máximo de* 30 *años* (art. 70). Los adquirentes de viviendas con tales préstamos deberán acogerse a un seguro de incendio y desgravamen cuyas normas dictará el Presidente de la República, al margen de las que corresponden al Instituto de Seguros del Estado (art. 81).

También la CORVI está autorizada por ley para invertir los fondos provenientes del 5% de las utilidades agrícolas en la "concesión de préstamos a los propietarios de predios agrícolas para edificación de viviendas que ya existan, o a construir los conjuntos habitacionales" planeados por la institución para formar villorrios agrícolas (arts. 64 y 67).

B).— *Créditos de las Cajas de Previsión fusionadas con CORVI.*— Las Cajas de Previsión otorgarán créditos hipotecarios reajustables, con plazo límite de amortización de 30 años, con el objeto de que sus imponentes puedan adquirir las "viviendas económicas" construidas mediante los créditos a corto plazo concedidos por la CORVI. Esta, y el respectivo organismo de previsión fijarán cada año el *porcentaje del excedente* que se destinará a dicho fin (art. 72). Los fondos percibidos en tal forma por la CORVI, se destinarán en su totalidad y exclusivamente a construir "viviendas económicas, para los imponentes de la respectiva institución" (art. 78). Esto, sin perjuicio del 6% de estos excedentes que cada institución debe entregar a la CORVI. Aquéllas deberán encomendar por cuenta de ellas, a la Corporación de la Vivienda, su construcción, adquisición o financiamiento (34). Estas operaciones se refieren, según la nueva legislación, tanto a poblaciones, edificios de departamentos o simples casas aisladas (art. 76).

---

(32) Esta declaración aclararía finalmente el problema ya que se está indicando que el monto incluye las "viviendas mínimas" obreras.

(33) Este Reglamento se dictó por acuerdo Nº 14.332 de 9 de diciembre de 1959 del Honorable Consejo de la CORVI. Ver más detalles sobre el particular en los comentarios al final del capítulo.

(34) Se fija en este mismo artículo como fecha de partida, la de vigencia del DFL 2. En el artículo 80 se prohibe a las instituciones de previsión fusionadas con la CORVI "celebrar contratos de construcciones o adquirir a cualquier título que no sea el de donación o herencia, bienes raíces y viviendas individuales o colectivas para sí o para sus imponentes". El art. 6º transitorio permitió la continuación de los contratos de viviendas y locales propios, vigentes de los organismos previsionales fusionados con la CORVI prohibiendo, eso sí, su ampliación. El art. 11 transitorio del mismo DFL 2, autorizó a dichas instituciones para adquirir hasta el 30 de junio de 1961, viviendas de otras Cajas de Previsión o de la Sociedad Modernizadora de Arica, para venderlas, de acuerdo con sus leyes y reglamentos orgánicos.

Posteriormente el DFL 54 publicado en el Diario Oficial de 31 de XII de 1959 agregó al art. 6º transitorio ya citado, un inciso mediante el cual los Consejos de las Cajas podrán aumentar el número de viviendas contratadas cuando ello redunde en un mejor aprovechamiento del terreno, estableciendo que la CORVI, podrá aún otorgarles préstamos para acelerar las obras de ejecución.

El mismo DFL 54 citado, agrega al DFL 2, el artículo transitorio Nº 17 por el cual se conceden a los imponentes de cinco

Tal como en el caso de los préstamos hipotecarios de la CORVI, los adquirentes deberán acogerse a un seguro de incendio y desgravamen (art. 81).

Los préstamos de las instituciones de previsión se concederán a sus imponentes *siempre que éstos acrediten ser dueños de sitios totalmente urbanizados.* Se exigirá que su inversión sea exclusivamente para "viviendas económicas" cuyo costo por metro cuadrado no podrá exceder del costo que esté obteniendo la CORVI en este tipo de construcciones (art. 76 inc. 4.°).

Será el Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos quien dictará las normas sobre tipo de construcción, planos, especificaciones, etc. *según sean las necesidades de las instituciones que proporcionan los recursos* (art. 77).

Será la propia CORVI quien otorgará a cada institución sus viviendas correspondientes o imputará los créditos otorgados para adquirirlas (art. 79).

C.— *Inversión obligada de capitales (industria, Comercio y Agricultura).*— El DFL 285 había incorporado en sus arts. 20, 21 y 22 disposiciones muy semejantes a las contenidas en la ley 7600 de 1943, las cuales obligaban a las empresas industriales y mineras a entregar anualmente a la CORVI el 5% de sus utilidades y a las Empresas Salitreras, el 4%, pudiendo imputarse a esta obligación las cantidades invertidas anteriormente por ellas en viviendas para sus empleados u obreros. Asimismo la ley disponía una reducción de un 2% de tales porcentajes si dichas empresas hubiesen completado la cuota necesaria de habitaciones, descontándose entonces del 2%, los gastos de reparaciones, ampliaciones y mejoras efectuadas, así como los de urbanización, bienestar social, cultural, etc.

El buen resultado de tales disposiciones que permitieron la recepción por la CORVI de 9486 viviendas entre 1944-53, decayó considerablemente entre los años 1954-58, con motivo de la asfixia económica a que se vio abocada la industria en general.

Sin embargo, la ineludibilidad con que fueron concebidos los preceptos enunciados, hicieron que éstos se mantuvieran en su integridad en el DFL 2 y aún más, se hicieran extensivos al comercio y a la agricultura.

En efecto, el art. 73 inciso 1.° de dicho DFL expresa que la renta líquida que provenga del ejercicio del comercio, "quedará gravada anualmente en la misma forma que dispone el art. 20 del Decreto con Fuerza de Ley N.° 285 de 1953, para las empresas industriales y mineras en favor de la Corporación de la Vivienda" y que "este impuesto empezará a regir desde el 1.° de enero de 1961 aplicándose a las rentas obtenidas durante el año 1960".

Ahora bien, el legislador ha incorporado dos disposiciones importantes no consultadas antes en el DFL 285. Ellas son, la posibilidad de la industria y del comercio (y como veremos luego también de la agricultura) *de canjear la* obligación ya descrita por *"cuotas de ahorro"* siempre que se invierta en ellas el monto que se desea liberar aumentado en un 40% con el fin exclusivo de destinarlas a viviendas (art. 34 inc. 1.° y 73 inc. 1.°). La otra disposición, es la *posibilidad de venta,* de la vivienda "industrial" o "comercial", ya sea directamente por su dueño a su personal o al personal de las Empresas aportantes, en su caso, o por intermedio de cooperativas formadas por dichos personales (art. 74 inc. 1.°). En este caso de la venta, los empresarios o dueños que otorguen préstamos a su personal debidamente organizado en sindicatos podrán imputar el monto de estos préstamos al pago de sus obligaciones para con la CORVI, *debiendo reinvertir* el dinero que recuperen en la venta o el que provenga de amortizaciones de los préstamos, en los mismos fines (art. 74 inc. 2.° y 3.°).

Cajas de Previsión, préstamos hipotecarios de terminación de obras, siempre que ellas se hayan iniciado con anterioridad al 31 de julio de 1959.

El DFL Nº 24, publicado en Diario Oficial de 31-X-59, había agregado también al DFL 2 los arts. transitorios 14 y 15. Mediante el primero, se establece que los préstamos hipotecarios del art. 6.o y 11.o transitorios del DFL 2, se reajustarán anualmente como lo señala el art. 68 de dicho DFL. Además, devengarán el interés anual que fija el Reglamento sobre los capitales reajustados. Sin embargo, tales normas no se aplicarán a los casos de viviendas que al 30 de julio de 1959 se encontraban asignadas a una persona, aún cuando no se hubiere acordado su venta por el Consejo de la Institución.

(35) El DFL 126 de 1953, creó el Banco del Estado y el art. aludido dice que "podrán abrir cuentas de ahorro y efectuar depósitos en ellas los menores, las mujeres casadas, y en general, todas las personas que no sean absolutamente incapaces y el Banco podrá devolver las imposiciones a las mismas personas efectuado aún sin intervención de sus representantes legales. Los representantes legales no podrán retirar todo o parte de las imposiciones de sus representados, sin el consentimiento de éstos.

"Los depositantes a que se refiere el inciso anterior podrán hacer por sí todas las operaciones convenientes a sus depósitos de ahorro, mientras no se notifique al Banco, una resolución judicial en contrario".

La vivienda "agrícola" o campesina, quedó también gravada con el 5% a través del art. 59 que dispone que "todo el que desarrolle actividades agrícolas, sea persona natural o jurídica, sea que explote un predio en calidad de propietario, arrendatario o por cualquier otro título, deberá entregar anualmente a la Corporación de la Vivienda el 5% de sus utilidades". Luego de definir lo que se entiende por "utilidad" establece que esta obligación "deberá cumplirse a partir del año 1961 en relación con las utilidades obtenidas en el año agrícola que hubiere terminado en 1960".

Deja exenta de tal obligación a las mismas personas naturales o jurídicas "si acreditan que los empleados, inquilinos y obreros que prestan servicios en el predio, cuentan con habitaciones suficientes, que reúnan los requisitos mínimos exigidos por el Reglamento.

Como en el caso de la industria y del comercio, extiende la exención a estas personas "si invirtieren en "cuotas de ahorro" para la vivienda una suma igual a la obligación que deseen liberar, aumentada en 40%, (Si el avalúo del predio agrícola es inferior a dos sueldos vitales anuales se suprime el recargo del 40%), estableciendo luego las excepciones y la obligatoriedad de aplicar dichas cuotas exclusivamente en la construcción o adquisición de las viviendas campesinas, edificadas por la CORVI en zonas rurales agrícolas, o a la reparación de las ya existentes (arts. 60 inc. 1.° y art. 67).

Como se ha dicho antes, los fondos provenientes del 5% de las utilidades de la agricultura serán destinados a la concesión de préstamos a los propietarios agrícolas para edificar viviendas campesinas o reparar existentes o bien ayudar a financiar los villorrios rurales que, según el art. 67, deberá planear y construir la CORVI.

Con el fin de hacer operante el nuevo impuesto a la agricultura, se crean las *Juntas Provinciales de la Habitación Campesina* (art. 61) formada por seis personas: Intendente de la Provincia que la presidirá; Agrónomo Provincial del Min. de Agricultura que la presidirá en ausencia del Intendente; los Delegados regionales designados por las sociedades agrícolas; el Director de Obras Municipales de la cabecera de la provincia y un funcionario de Impuestos Internos.

Las Juntas Provinciales resolverán sobre la *aceptabilidad* de las viviendas existentes en los predios, conforme a los mínimos del Reglamento y si ellas son suficientes en *cantidad*, para las necesidades respectivas (art. 62 inc. 1.°).

D).— *Ahorro para viviendas.— Las "cuotas de ahorro".*— El art. 25 autorizó a la CORVI para establecer un sistema de cuentas de ahorro denominado "Ahorro para la Vivienda". Por el art. 26, el Banco del Estado o la Institución que designe el Presidente de la República, actuarán como mandatarios de la CORVI, para que reciban estos ahorros de personas naturales o jurídicas, incluyendo las del art. 41 del DFL 126 (35).

El D. 1996, publicado el 23 de noviembre de 1959, aprobó el Reglamento del "Ahorro para Vivienda", y designó al Banco del Estado de Chile como "mandatario de la Corporación de la Vivienda" debiendo recibir como tal depósitos en cuentas de "Ahorro para la Vivienda" en todas sus oficinas. (Reg. Ahorro art. 1.°).

Las unidades de ahorro se denominarán "cuotas de ahorro", (art. 26) las cuales serán nominativas e intransferibles con un "valor oficial" inicial de un mil pesos al cual se le agregará anualmente cierto *interés* o parte de un reajuste, también anual, equivalente al porcentaje de variación del Indice de Salarios y Sueldos determinado por el S. N. de Estadística y Censos disminuidos en una unidad y redondeado al entero inferior. Tanto el interés como el reajuste quedarán incorporados a la "cuota de ahorro", pasando a constituir su nuevo "valor oficial" sin que puedan, por tanto, cobrarse separadamente (arts. 27 y 28). El Reglamento respectivo fijó la "cuota de ahorro" en un valor oficial de "un mil pesos" y tendrá valor legal hasta el 10 de junio de 1960" (Reg. Ahorro art. 2.° transitorio).

En enero de 1960, la CORVI inicia prácticamente el sistema pero fija el valor de la "cuota de ahorro", en E° 1.09. El interés devengado por ellas será de 3% anual.

Con el fin de dar seriedad a las operaciones de ahorro, el Fisco otorgará un contrato de depósito (similar al contrato de edificación) con lo cual todas las franquicias que el Plan establece para el ahorro quedarán suficientemente resguardadas de cualquier modificación legal posterior (Art. 39). El Reglamento mencionado, en su art. 11, indica que "la Corporación de la Vivienda establecerá normas para celebrar "Convenios de Ahorro", que la obliguen, dentro de condiciones y plazos determinados, a realizar operaciones y otorgar los créditos a que se hace referencia en los arts. 30 letras b y c y 31 letra a) del DFL 2". Cumpliendo tal disposición, la CORVI ha establecido un sistema de "Convenio de Ahorro y Préstamos" los cuales se suscriben ante Notario entre dicha institución y el

ahorrador que tenga un mínimo de 50 "cuotas de ahorro" en su cuenta. Dicho convenio compromete al ahorrador a depositar un número determinado de "cuotas de ahorro" al mes, y a la CORVI, a otorgarle un Préstamo Hipotecario para construir o comprar su casa.

La cantidad de cuotas que debe depositarse mensualmente, así como el tiempo que duran tales depósitos y el valor de la casa, son factores relacionados entre sí que se determinarán en cada convenio según tablas preparadas de antemano. En líneas generales los convenios pueden ser a plazos que fluctúan desde los seis meses hasta los quince años (Ahorro). El plazo de pago de estos mismos convenios oscila entre los siete años y los veintiún años y seis meses (Préstamo) respectivamente.

Es importante aclarar que a mayor número de cuotas de ahorro y a mayor plazo, la cantidad que proporcionará la CORVI, será más elevada y el valor del convenio puede alcanzar a un máximo de 7.000 "cuotas de ahorro".

Además, mientras mayor sea el plazo del convenio mayor es el plazo para pagar la deuda.

Las tablas respectivas de cálculo consideran dos posibilidades: el ahorro mensual en "cuotas" y el aporte inicial que se haga al firmar el convenio con la CORVI. Así, el convenio total de la CORVI, será la suma de las cantidades (expresadas en "cuotas de ahorro", que dan las dos tablas aplicadas separadamente.

Para promover en forma rápida el ahorro proveniente del Sector Privado, el art. 22 inciso 2.° establece que "no se necesitará justificar el origen ni la existencia anterior de los capitales que se inviertan en "cuotas de ahorro", *siempre que ellas se adquieran antes del* 30 *de junio de* 1960.

¿Quiénes ahorran y qué franquicias tienen?

Ya hemos dicho que podrán hacerlo tanto personas naturales como jurídicas.

Entre las personas naturales, el empleado y el obrero podrán solicitar a sus empleadores que se les descuenten por planillas las sumas que ellos pueden destinar y éstos deberán adquirir las "cuotas de ahorro" que correspondan para depositarlas en las cuentas de "Ahorro para Vivienda" a nombre de ellos. El descuento deberá hacerse extensivo al servicio de los créditos hipotecarios otorgados por la CORVI o instituciones de previsión cuando éstas lo soliciten. La ley pena severamente al empleador que, habiendo realizado tales descuentos, no hiciere los depósitos respectivos permitiéndole un plazo máximo de 30 días para efectuarlos (art. 32).

El inversionista y el público en general tendrán libre acceso a la adquisición de "cuotas de ahorro" a través de las instituciones designadas para este efecto.

En igual forma, los tutores y curadores podrán depositar los fondos de sus pupilos en cuentas de "ahorro para la vivienda" cumpliendo con ello la obligación que les impone el art. 406 del Código Civil, sin la responsabilidad que indica el inciso final de dicho precepto (art. 37, inciso 2.°) (36).

Entre las personas jurídicas, ya hemos visto que las empresas industriales o mineras podrán también invertir en "cuotas de ahorro", lo cual les significará quedar liberadas de todo o parte del impuesto del 5% sobre sus utilidades, *siempre que inviertan una suma igual al valor de la obligación que deseen liberar, aumentado en un* 40%. Igual exigencia se hizo extensiva al Comercio y a la Agricultura.

Las Compañías de Seguros podrán invertir los fondos a que se refiere el art. 21 del DFL 251 de 1931, en cuentas de "ahorro para la vivienda" (art. 37 inc. 1.°) (37).

Los Bancos comerciales e hipotecarios que desempeñen comisiones de confianza, según la Ley 4827, podrán a falta de instituciones o determinaciones de su propietario o titular, invertir los dineros que indica el inc. 1.° del art. 6.° de esa Ley (38), en hacer depósitos en cuentas de "ahorro para la vivienda" (Art. 37 inc. 3.°).

Las franquicias que la ley otorga a los poseedores de "cuentas de ahorro", pueden resumirse en las siguientes:

---

(36) Art. 406 Código Civil. "El tutor o curador deberá prestar el dinero ocioso del pupilo con las mejores seguridades, al interés corriente que se obtenga con ellas en la plaza. "Podrá, si lo estimare preferible, emplearlo en la adquisición de bienes raíces.

"Por la omisión en esta materia, será responsable de lucro cesante, en cuanto aparezca que el dinero ocioso del pupilo puede emplearse con utilidad manifiesta y sin peligro".

(37) La disposición legal citada, se refiere a las reservas técnicas, capital y reservas sociales de cualquier Compañía en Chile.

(38) Ley 4827 (Inc. 1.o del art. 6.o). "Los dineros sobre que versen las comisiones de confianza o que provengan de ellas, serán invertidos de acuerdo con las instrucciones recibidas o con el objeto de la comisión de confianza o en la forma que determinen los actos constitutivos".

a) Derecho a obtener de la CORVI, *créditos complementarios,* en exceso sobre "las cuotas de ahorro", que posean, para la adquisición o urbanización de terrenos y adquisición o construcción de "viviendas económicas" (art. 31 letra a).

b) Gozar de la exención de los requisitos para concesión de préstamos y para la venta y el arrendamiento de viviendas y locales, señalados en los arts. 6.° y 7.° del DFL 285 de 1953 (art. 31 letra b) (39).

c) Participar en los sorteos mensuales que organizará la CORVI, entre los poseedores de un mínimo de cincuenta "cuotas de ahorro" y en los cuales el premio será la *propiedad de una vivienda,* libre de todo impuesto o contribución o bien entre los dueños de veinticinco o más "cuotas de ahorro" con derecho a obtener de inmediato un *crédito hipotecario* de la CORVI, para adquirir una "vivienda económica" (art. 33 incs. 1.° y 2.°).

d) Preferencia en el otorgamiento de préstamos hipotecarios a aquellos imponentes de instituciones de previsión (sólo las fusionadas con la CORVI) que posean "cuotas de ahorro", las cuales serán aportadas por éstos, como "cuota al contado" (art. 38 inc. 1.°).

e) Exención de todo impuesto o contribución sobre las "cuentas de ahorro", sus intereses y sus reajustes, como asimismo éstos no se considerarán rentas para los efectos del Global Complementario. Igualmente, exención del impuesto sobre herencia (art. 36 inc. 12).

f) Inembargabilidad de las "cuentas de ahorro" hasta concurrencia de "mil cuotas de ahorro" a menos que se trate de deudas que provengan de pensiones alimenticias declaradas judicialmente (art. 36 inc. 1.°).

Destino de los fondos de ahorro. Causales para girarlos.— Tres son los posibles destinos que la CORVI puede dar a los fondos provenientes del ahorro (art. 35).

a) Adquisición y urbanización de terrenos y construcción de "viviendas económicas" para su venta;

b) Otorgamiento de préstamos para urbanizar terrenos y para construir o adquirir "viviendas económicas" viviendas campesinas; y

c) Adquisición de "viviendas económicas" construidas por personas naturales o jurídicas, para destinarlas a la venta.

Los fondos de ahorro sólo podrán girarse con los siguientes fines (art. 30):

a) Para retirar las "cuotas de ahorro" en dinero efectivo y a su valor oficial del momento, en cuyo caso debieron permanecer, a lo menos, tres años en la cuenta respectiva. (Se hace excepción de los fondos de ahorro de las empresas industriales y mineras que no podrán ser retirados sino invertidos en "viviendas económicas" según art. 34).

b) Para aplicar dichas cuotas a la adquisición o urbanización de terrenos destinados a "viviendas económicas" o a la adquisición o construcción de éstas, ya sea que estas operaciones se realicen con la CORVI o con particulares. En este último caso, la CORVI fiscalizará la operación hasta la concurrencia del valor de las "cuotas de ahorro" giradas; y

c) Para destinarlas a la construcción o adquisición de viviendas campesinas entendiéndose como tales aquéllas que se construyan en zonas rurales agrícolas para empleados, inquilinos u obreros, no tengan más de 140 m2. y cumplan con el Reglamento.

E).— *El ahorro a través de Asociaciones privadas de Ahorro y Préstamo.* (*DFL* 205 *de* 5 *de abril de* 1960).—

El sistema de ahorro que acabamos de exponer, era poco más o menos el que figuraba en el texto primitivo del Proyecto Económico, es decir, el Ejecutivo había concedido un ahorro de tipo Estatal, centralizado en un solo organismo, la Corporación de la Vivienda, de la cual el Banco del Estado sería su mandatario.

La Cámara de la Construcción, por su parte, hacía muchos meses que venía estudiando un sistema de Ahorro y Préstamo basado en el sector privado. La iniciativa se concretó, en verdad, a mediados de 1958 cuando llegó al país, invitada por dicha Institución y el Punto Cuarto, una delegación de expertos norteamericanos con el fin de estudiar la posibilidad de instaurar en Chile, un mecanismo financiero eficaz para la vivienda.

---

(39) Los requisitos a que se refieren estos artículos son variados entre ellos el conceder préstamos a particulares que sean propietarios de terrenos urbanizados, lo mismo a Cooperativas, empresas industriales, agrícolas y comerciales con la misma exigencia; establecimiento de topes máximos en la entrada familiar para procurar el beneficio del arrendamiento, etc.

La misión planteó, como idea básica, un sistema de ahorro capaz de subsistir en un medio inflacionista. Al mismo tiempo, tomando como base las experiencias de SODAC (Empresa particular que venía operando con éxito en un sistema similar), técnicos chilenos hicieron estudios para dimensionar la capacidad de ahorro del país (40), mientras otros viajaban al exterior a fin de compenetrarse bien de su funcionamiento en países europeos y Norteamérica y adaptarlo a nuestras condiciones locales.

Resultado de todos estos estudios fue un Proyecto de Ley sobre Asociaciones Privadas de Ahorro y Préstamo, que la Cámara puso en manos del Excmo. Sr. Alessandri.

Como al ser discutidas las facultades especiales pudo apreciarse que en ellas no figuraban medidas para crear y organizar la Caja Central, organismo básico según dicho Proyecto en la constitución y operación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo de tipo privado, y en cambio el texto de las facultades contemplara un sistema de ahorro y préstamo radicado exclusivamente en la Corporación de la Vivienda, la Cámara de la Construcción hizo gestiones tendientes a la consideración e inclusión de dichas medidas (41).

Finalmente, logró que el Senado introdujera, por unanimidad, un artículo dentro del Proyecto Económico y de facultades especiales, que en la ley 13305 de 6 de abril de 1959 quedó con el número 211 (42).

Producto de la facultad concedida al Presidente de la República por este artículo, fue el DFL 205 de 5 de abril de 1960, que autorizó la creación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

¿Cuál es, en líneas generales, el contenido del DFL 205?

En el Título Preliminar se indica el objeto de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y se dan algunas definiciones para hacer inequívoco el texto que sigue: ("Superintendencia", "Caja Central", etc.).

En el Título I, se habla especialmente de la Caja Central de Ahorros y Préstamos definida como aquélla "a cuyo cargo estará la aplicación del presente Decreto con Fuerza de Ley y la supervigilancia de las Asociaciones que en él se autorizan". Aunque es autónoma, estará sometida a la exclusiva vigilancia de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio. Gozará de la garantía del Estado. Tendrá como funciones, entre otras, el autorizar la existencia de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, vigilar su marcha con plenas facultades de inspección y fiscalización; dictar y modificar los Reglamentos Generales por los cuales deben regirse las Asociaciones; servir de asegurador de los depósitos de ahorro efectuados en las Asociaciones y de los préstamos otorgados por ellas; adquirir y enajenar créditos provenientes de préstamos para viviendas; contratar créditos; otorgar préstamos reajustables a las Asociaciones; tomar por sí misma la responsabilidad de seguros individuales o colectivos de desgravamen o incendio; asumir la administración de las Asociaciones, cuando suspenda o remueva a sus directores, etc.

En el Título II se legisla sobre las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, cuya constitución se permite en virtud de la autorización que les otorga la Caja Central. Se establecen los trámites y requisitos necesarios para ello; su forma de administración, las atribuciones y deberes del Directorio; el funcionamiento de las Asambleas Ordinarias y Extraordinarias de Depositantes, etc.

En el Título III se habla de los depósitos y de las cuentas de ahorro; de los beneficios a que ellos están afectos: reajuste, pago de dividendo anual y seguro, etc.

En el Título IV, se tratan los préstamos para vivienda estableciendo como única posible inversión de las Asociaciones, los préstamos hipotecarios para adquirir, construir, terminar o ampliar viviendas económicas sin perjuicio de los préstamos en dinero a sus depositantes. Establece la calidad y condiciones que deben reunir los postulantes a ellos, etc.

---

(40) Puede verse sobre el particular el estudio "Antecedentes para el establecimiento de un sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda", Ingeniero Eduardo García y Joaquín Undurraga. Octubre de 1958. Preparado por el Instituto Chileno del Acero (ICHA) para la Cámara Chilena de la Construcción.

(41) Entre ellas, es de interés mencionar la carta abierta enviada a su Excelencia el Presidente de la República, publicada en los principales diarios del día 11 de marzo de 1959: "... consideramos un deber reiterar a Vuestra Excelencia nuestra convicción de que la solución del problema de la vivienda debe buscarse, precisa y principalmente, en el estímulo de la iniciativa y esfuerzo de los particulares. Creemos en la libre empresa y en la superación del individuo por su propio esfuerzo. En este orden de ideas, corresponde al Estado facilitar y controlar el desarrollo de las iniciativas particulares, actuando como ejecutor o factor tan sólo en relación con aquellos sectores económicamente más débiles de la población". ("El Mercurio", 11-III-59).

(42) El Art. 211 dice textualmente: "Se autoriza al Presidente de la República para dictar disposiciones que permitan el establecimiento de organismos privados con personalidad jurídica destinadas a recibir ahorros y otorgar préstamos reajustables para viviendas populares, que dependerán de un organismo autónomo que podrá contar con la garantía y control del Estado".

En el Título V, se formula el sistema de reajuste de los ahorros, y de los préstamos indicando las operaciones necesarias para realizarlo.

En el Título VI, se detalla el procedimiento para los seguros de ahorros y préstamos y la garantía del Estado.

El Título VII, finalmente, contiene disposiciones generales sobre exención de tributos y contribuciones de la Caja Central y de las Asociaciones, así como del arbitraje en las dificultades que se susciten entre aquélla y éstas o éstas y los depositantes; legisla sobre los juicios de cobro; sobre compra de créditos hipotecarios de la Caja Central a la Asociación; sobre excención del 5% a las industrias que depositen en Asociaciones, etc.

3.a *FUNCION.– ADMINISTRACION Y CONTROL DEL PLAN HABITACIONAL.–* El Art. 60 del DFL 2 de 1959 introdujo numerosas modificaciones al DFL 285 de 1953. La primera de ellas agregó a las funciones de la CORVI la siguiente: "Dicha Corporación tendrá *la responsabilidad* de que los proyectos y las construcciones de las "viviendas económicas" *sean realizadas conforme al Plan de la vivienda".*

El estudio de la nueva estructura administrativa de la CORVI, deducido de las numerosas modificaciones operadas en el DFL 285 por el DFL 2 de 1959, el DFL 56 y DFL 201, arroja alguna luz sobre este aspecto especialmente la creación del denominado Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos.

2.– *NUEVA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA CORVI.–* Las tres funciones básicas de la Corporación de la Vivienda, que hemos dejado consignadas a saber: operaciones directas por cuenta propia, promoción de la construcción de viviendas y control del Plan Habitacional, se realizarán a través de una estructura administrativa compuesta de: una *Dirección Superior y Administración;* (Consejo y Vicepresidente Ejecutivo) y de los Servicios: (Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos, Departamento de Construcción, Departamento de Administración y Fiscalía).

a) *Dirección Superior y Administración.–*

A.– *CONSEJO:* El DFL 285 modificado, mantuvo ciertas atribuciones que en 1953 le había conferido al Consejo. Derogó otras y transfirió algunas al Vicepresidente de la institución. Agregó, finalmente, cuatro atribuciones nuevas.

Entre las que se conservaron está su facultad de proponer al Presidente de la República el presupuesto de inversiones de la Corporación y el presupuesto anual de entradas y gastos de la institución de acuerdo con el proyecto de su Vicepresidente (Art. 29.° a). Asimismo, la facultad de expropiar, comprar y vender terrenos (art. 29 c); fijar el precio y las condiciones de venta de los terrenos, de las viviendas, locales y demás edificios que construya la Corporación de la Vivienda con sus fondos propios (art. 29 e); conceder préstamos y fijar sus condiciones (art. 29 h); establecer delegaciones regionales y oficinas locales de la institución con las facultades que el Consejo, en cada caso, determine (art. 29 n), etc.

Entre las atribuciones derogadas está la 29 i, por la cual el Consejo podía "fomentar la producción de materiales de construcción mediante aportes de capitales a nuevas sociedades constructoras o concediendo préstamos a sociedades o empresas existentes de la misma naturaleza" (derogada por DFL 2 de 1959, art. 60 N.° 9).

Las atribuciones transferidas las veremos al hablar del Vicepresidente.

Entre las atribuciones nuevas está la de autorizar a las Sociedades que se constituyan con el exclusivo fin de construir "viviendas económicas" para recibir aportes imputables al impuesto del 5%, aprobar los respectivos proyectos y planos de construcción, sus plazos y recepción de las obras (agregado por el N.° VI del DFL 208). Asimismo, la de resolver la construcción de obras y sus modificaciones, estipulando que *sólo podrán adquirirse materiales de construcción para obras de autoconstrucción o radicaciones de emergencia,* necesitándose para cambiar esta finalidad, la aprobación de la mayoría absoluta de los consejeros en ejercicio. (Modificado por el N.° 8 del art. 60 DFL 2 de 1959). En igual forma, son atribuciones nuevas del Consejo el pronunciarse anualmente a proposición del Vicepresidente Ejecutivo, sobre el número de cargas y rentas asignadas a los consejeros y pronunciarse sobre el encasillamiento del personal, que efectúa el Vicepresidente Ejecutivo. (Modificado por el art. 3.° del DFL. 56).

B.– *Vicepresidente Ejecutivo:*

El Vicepresidente Ejecutivo es el representante judicial y extrajudicial de la Corporación de la Vivienda y queda facultado para delegar esta representación en los Jefes de Departamentos, Jefes de Sección o Delegados Zonales de la Institución, en las condiciones y con las limitaciones que estime conveniente (modificado por el art. 53 del DFL 2 de 1959).

Entre las atribuciones que se conservan están las de celebrar todos los actos y contratos necesarios para los fines de la Institución exceptuando las que correspondan al Consejo (art. 31 a); cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que atañan a la Corporación (Art. 31 b); proponer al Consejo el Presupuesto de Inversiones y el Presupuesto anual de Entradas y Gastos (art. 31 c); organizar un Servicio de abastecimiento de materiales para las obras que construya la CORVI (Art. 31 b), etc.

Las atribuciones transferidas al Vicepresidente fueron en general, de carácter técnico: aprobar proyectos de urbanización y construcción de grupos habitacionales (art. 31 n); fijar los servicios de las deudas y las rentas de arrendamiento (art. 31 ñ); determinar el costo de las viviendas que construya con fondos y por cuenta de terceros (art. 31 o) etc. Hay, sin embargo, algunas de tipo administrativo tales como: aprobar las medidas necesarias para el bienestar del personal y para su perfeccionamiento técnico y cultural; crear o suprimir Subdepartamentos y Secciones, fijarles sus dependencias y distribuir su personal, debiendo dar cuenta al Consejo (art. 31 s), etc. (Transferidas por DFL 2 de 1959, art. 52).

Entre las atribuciones agregadas está el someter a la aprobación del Presidente de la República, en la primera quincena de diciembre de cada año, el proyecto de Planta de cargos y sus rentas que debe regir en el año siguiente, debidamente aprobada por el Consejo (Art. 31 i). Asimismo, remover a los empleados con aprobación del Consejo. Esta disposición no se aplicará respecto de los funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República (art. 31 m) etc.; (Agregadas por DFL 56 art. 4.° N.° 2).

b) *Los Servicios.–*

A.– *DEPARTAMENTO DE PLANEAMIENTO Y ESTUDIOS ECONOMICOS.*

El DFL 2 de 1959 creó, en su artículo 55 a) y b), este importante servicio, verdadero generador y a la vez rueda motriz del Plan Habitacional. Como en el caso de la Dirección Superior y Administración, las disposiciones legales pertinentes a su institución, pasarán a formar parte del DFL 285 en su texto definitivo.

La trascendencia de este servicio puede apreciarse de la simple lectura de ellas ya que debe "proponer directamente al Presidente de la República la política habitacional para el sector público y privado, en lo referente a "viviendas económicas" y a "viviendas campesinas". Dicha política, una vez aprobada por el Presidente de la República, *"será obligatoria para la Corporación de la Vivienda* en lo que le sea pertinente" (art. 32 bis DFL 285 letra a).

Del mismo modo, el nuevo Departamento efectuará los estudios referentes "al planeamiento *de todo lo relacionado con la construcción de viviendas en el territorio nacional,* ya sea en áreas urbanas o rurales; a los tipos de construcción más convenientes en cada región; a las áreas urbanas más apropiadas para la reconstrucción o remodelación de barrios y de ciudades; a la calidad y dimensiones de las viviendas, todo ello de acuerdo con la capacidad económica del país y *elaborar, sobre la base de todos estos antecedentes, el Plan Habitacional de Viviendas Económicas*". (art. 32 bis DFL 285 letra b).

También el Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos está encargado por ley de *proponer las normas para la distribución de los recursos de la CORVI,* en un triple aspecto: cumplimiento de las obligaciones que las leyes vigentes señalan a la Institución; indicando los tipos, dimensiones y número de "viviendas económicas" que deberán construirse en las diversas regiones del país, según sus necesidades y posibilidades de materiales; y señalando los métodos de inversión, sistemas financieros y modalidades de préstamos que concede la CORVI. Todas estas normas serán también *obligatorias* desde su aprobación por el Presidente de la República (art. 32 bis DFL 285 letra c).

Además, el Departamento en cuestión deberá estudiar y resolver los asuntos encomendados por el Consejo o el Vicepresidente (art. 32 bis DFL 285 letra d).

Finalmente, tendrá la obligación de *informar directamente el Presidente de la República,* por lo menos una vez al año "sobre el estado del problema de la vivienda, labor habitacional desarrollada durante el año anterior por el sector público y privado y los planes existentes para el futuro" (art. 32 bis DFL 285 letra e).

B.– *DEPARTAMENTOS DE CONSTRUCCION, ADMINISTRACION Y FISCALIA.–* Los dos primeros departamentos no tienen funciones especificadas por el DFL 2, debiendo ellas ser determinadas por el Consejo, a propuesta del Vicepresidente (art. 56). Respecto de la Fiscalía, conserva el papel vigilante de la institución, en el plano jurídico, que le había encomendado el art. 32 del DFL 285 siendo siempre el Fiscal de la exclusiva confianza

del Presidente de la República y quien subrogará en primera instancia al Vicepresidente Ejecutivo. El DFL 56 agregó que "a falta del Fiscal, subrogará al Vicepresidente Ejecutivo, el Jefe del Departamento de Administración y el Jefe del Departamento de Construcción en el orden de precedencia indicado".

3.– *COMENTARIOS.*– Aunque hasta el momento no han sido reglamentadas las materias expuestas en el Capítulo II, con excepción del Ahorro y de los créditos a corto plazo de la CORVI, es posible referirse al planteamiento gubernativo sobre esta parte que constituye la estructura central del denominado Plan Habitacional y señalar lo que a nuestro juicio ella tiene de positivo, de negativo o si se advierten vacíos o carencias.

Básicamente, esta estructura central crea un superorganismo estatal (CORVI) que tiene la tuición sobre un gran porcentaje de la "vivienda económica" en Chile ya sea a través de sus operaciones de "tipo directo", de sus formas de "promoción" de esta clase de vivienda, o de su función de "administración y control" del Plan Habitacional.

Para cumplir su objetivo, dicho superorganismo está dotado de un poder económico considerable formado por recursos que aportará el Estado (E° 30 millones), recursos sociales de las Cajas de Previsión (E° 40 millones) y recursos provenientes del "Ahorro para Vivienda" (E° 50 millones).

Este triple concurso financiero se supone hará posible una meta de construcción de 40.000 casas al año, sin perjuicio del Plan Trienal de 45.000 viviendas mínimas que se están construyendo a lo largo del país, como progroma "inmediato".

El sentido de este carácter centralista de la estructura, se encuentra en los propósitos del Ejecutivo de "racionalizar y abaratar las inversiones, ajustándolas a la capacidad económica real de los grupos sociales y obtener, al mismo tiempo, una disminución en el precio de las viviendas" (43).

Sin embargo, la complejidad del Problema de la Vivienda no hace aconsejable, la búsqueda de mecanismos centralistas so peligro de caer en una *congestión* y atascamiento de las funciones administrativas. Por el contrario, un Plan Habitacional requiere esencialmente de una *coordinación* de múltiples actividades y ésta debe permitir el libre desenvolvimiento institucional pero al mismo tiempo, suponer cierta necesaria sujeción de los organismos a la autoridad coordinadora.

En el caso que comentamos, se ha establecido la centralización rompiendo la unidad institucional de ocho Cajas de Previsión al *fusionar* sus Departamentos Técnicos en un solo.

Se produce en consecuencia: que el Estado administra recursos sociales que corresponden al sector privado; que el Estado está realizando funciones que son de tipo institucional, corporativo o gremial; que el Estado está impidiendo a ciertas instituciones la libre administración de una parte del bien común, etc.

Refiriéndose a esta misma fusión de 8 servicios técnicos dice René Urbina (44): "Desde un punto de vista de un buen concepto de planificación, la medida es equivocada porque confunde la *centralización* o *monopolio,* con la necesaria coordinación que es la verdadera cualidad del planeamiento.

"Sin desear avanzar mayormente en esta matria, cabe señalar que *son muy pocos los países, aun en regímenes totalitarios, donde exista, como ahora en Chile, un único organismo habitacional centralizado administrativo y geográficamente.* Tanto en EE. UU. como en Gran Bretaña, la Unión Soviética o Suecia, para dar ejemplos, se mantiene el principio de autonomía sea por ciudades, regiones o servicios. Existe sí, una fuerte coordinación a base de imposiciones de normas técnicas o financieras básicas, en algunos casos, o de simples recomendaciones en otros".

Hemos dicho al comenzar a exponer la "promoción de la construcción de viviendas", que el vuelo o importancia que tome la concentración de los recursos están condicionados a la *posibilidad real* de aunarlos así como al *rendimiento* que se les conceda.

Respecto del primer aspecto, debemos recordar que él ha sido el punto débil, durante decenios de todos los esfuerzos desplegados por un sinnúmero de leyes sobre habitación. (Remitimos al lector a la pág. 47 del Primer Tomo). Aún cuando se recurrió casi siempre al sistema de financiamiento público, los recursos resultaron totalmente insuficientes a causa del fuerte déficit de la Caja Fiscal. Pensemos que hace tan sólo cuatro años atrás la CORVI hubo de paralizar los pagos a sus contratistas y proveedores por falta de fondos y limitar la iniciación de los nuevos trabajos a 868 viviendas en 1956; que la Caja de Empleados Públicos carecía en dicho año de presupuesto de inversión

---

(43) "Exposición al país de S. E. el Presidente de la República". 3.a Parte. "La Nación", 8 de septiembre de 1959.
(44) "Enfoque Urbanístico del Plan Habitacional del S. Gobierno", ya anteriormente citado.

por ser acreedora del Fisco en 3.500 millones; que la Caja de Defensa Nacional lo era en más de 4.000 millones y estaban en situación parecida la Caja de Previsión de Carabineros, la de la Marina Mercante y la de los FF. CC. del Estado. Es cierto que la política económica general difería en algunos puntos de la actual pero ¿podrán los organismos que ahora se fusionan contar puntualmente con los aportes del propio Fisco para a su vez traspasarlos al cuadro financiero general? No quisiéramos pecar de pesimistas en esta apreciación pero ¿no ha vuelto acaso a repetirse en enero de 1960 la denuncia de que el Fisco debe a la Caja de EE. PP. y PP., la suma de E° 18.598.000 y que dicha Institución carecía de dinero aún para el pago de las pensiones de jubilación y montepío de dicho mes? (45). La Caja de Previsión de Empleados Particulares deberá durante un tiempo cumplir sus compromisos derivados de sus contratos con las Emparts sin contar con que dichos contratos podrán también ser ampliados todo lo cual significará sin duda una dilación en su aporte financiero (46).

Muy sabio fue entonces el Ejecutivo al incorporar al Plan Habitacional el concurso del Ahorro Privado, haciéndolo atractivo mediante un sistema reajustable de los valores invertidos. Se rompe así la larga tradición de que "ahorrar es un mal negocio" y se encauzan esfuerzos económicos dispersos de amplios sectores de la población hacia un objetivo concreto: *la vivienda.*

El público ha respondido hasta el momento a esta importante iniciativa del Ejecutivo y es así como en junio de 1960, o sea en seis meses de operación, se habían abierto más de 40.000 cuentas de ahorro con un total que superaba el millón de escudos (1.000 millones de pesos).

Sin embargo, la puesta en marcha de las Asociaciones Privadas de Ahorro y Préstamo creadas por DFL 205, según hemos expuesto, significará una divulgación más extensa del nuevo mecanismo. Será entonces posible llevar el convencimiento de sus indudables ventajas a todos los estratos sociales y promover una saludable competencia de tipo regional o local, al concretarse las inversiones en el radio de acción de cada Asociación.

Por otra parte la actividad promovida por las Asociaciones en el sector privado, en materia de construcción pondrá a prueba la eficiencia de la actividad fiscal centralizada en la Corporación de la Vivienda.

Finalmente, es necesario considerar que, en último término, el éxito del sistema tanto fiscal como privado *está condicionado a la Política Económica general del país.* En efecto, el ahorro es una sustracción que el interesado hace de sus ingresos y ella es tanto menor cuanto más vitales sean las necesidades que deben cubrirse. *Puede así llegar a ocurrir que los sectores de más bajo ingreso vayan quedando al margen de los beneficios del sistema en favor de los más pudientes.* Si bien esto no significaría aparentemente un mayor problema financiero, tendría una honda repercusión social, que haría fracasar los nobles propósitos del Ejecutivo en orden a ajustar las inversiones "a la capacidad económica real de los grupos sociales".

Respecto del segundo factor que condicionará el éxito de la concentración de recursos, él lo constituye el *rendimiento* de los mismos. Sabemos que los ingresos de la población son bajos y que los costos de construcción, altos en relación con ellos. Es aquí donde deberá demostrar toda su eficacia el sistema centralizado. Ciertamente que el Reglamento Técnico, cuyo comentario hemos ya efectuado, tiene factores adversos y favorables a este objetivo. Adverso, el "patrón arquitectónico" de la vivienda económica, dispendioso en materia de superficies máximas. Favorable, la libertad de investigación en cuanto a otros aspectos del proyecto y de su construcción, especialmente en lo tocante a la búsqueda de materiales regionales. El Reglamento deja en su análisis un saldo francamente positivo y, lo que es importante, se muestra susceptible de futuras correcciones. Pero *en la compleja tarea del rendimiento de los recursos, hay toda una política técnica y económica de adquisición de terrenos y urbanizaciones; de industrialización y de racionalización; de distribución de materiales y de mercados; de aprovechamiento de la obra de mano y su capacitación técnica, etc., factores todos que como veremos más adelante, están por el momento ausentes de todo planeamiento y legislación.*

¿Cómo conciliar tales carencias con el apelativo de "Plan Habitacional" que tiene el DFL 2?

Pero dejemos estas consideraciones generales sobre la estructura central y vayámonos concretando a observar sus diversas funciones siguiendo el mismo orden de la exposición.

Entre las *funciones ejecutoras* o de tipo directo que ha asumido la CORVI, parece justificada su facultad de expropiar terrenos y subdividir sitios de su dominio, así como la de construir dentro de una política inmediata, vi-

---

(45) Denuncia formulada en la Cámara el 20-1-60 por los Diputados gobiernistas Luis Minchel, democrático y Pedro González, conservador, ambos consejeros parlamentarios de la Caja de Empleados Públicos.

(46) DFL Nº 54. Ver llamada (34).

viendas de emergencia para la erradicación de las callampas. Pero ¿qué procedimiento se seguirá en las expropiaciones para conseguir la requerida eficacia y rapidez? Conocemos en este sentido el problema legal existente el cual no ha sido conjurado por el Plan Habitacional, pues aún no se dicta una Ley de Expropiaciones que actúe junto con él. Las expropiaciones que realizaría la CORVI en virtud de dicha Ley deberían efectuarse a través de las Municipalidades respectivas para reservar a estos organismos esta atribución que les corresponde (47). Respecto a la facultad que el DFL 285 confiere a la CORVI, para construir viviendas de emergencia, nos parece que será preciso aclarar con qué funciones quedará entonces la Fundación Viviendas de Emergencia así como la naturaleza de sus relaciones administrativas con el organismo central, ya que sobre el particular el Plan Habitacional no se pronuncia.

Es curioso observar cómo entre las funciones ejecutoras, la nueva legislación ha suprimido algunas que son propias del Estado. Decimos "suprimido" porque, como se vio en la parte correspondiente de la exposición, ellas se quitaron a la CORVI por mandato expreso del DFL 2 de 1959 art. 60 N.os 2, 3, 5 (bis) y 9 sin que aparecieran otras semejantes o equivalentes en alguna otra parte del texto. En general, se trataba de informar, coordinar y fomentar la industria de materiales de construcción; elaborar y poner en marcha un plan de racionalización y mecanización de la construcción; fomentar la producción de materiales de construcción, etc.

En igual forma, no figuran incluidas en el Plan medidas legales que fomenten la capacitación obrera a través de un vasto Plan Educacional y que abarque la Orientación Profesional y la Formación Profesional de obreros y empleados de la construcción (48).

Entretanto, surgen dudas incuestionables planteadas por la naturaleza misma de un Plan Habitacional. ¿Cómo se ampliará entonces la industria existente de materiales a la capacidad requerida de 30 ó 35.000 casas por año? ¿Cómo se racionalizará esta industria en todos sus aspectos a fin de que el aprovechamiento de los recursos disponibles sea el mejor posible? Si los obreros disponibles para construir sólo "viviendas" son unos veinte mil, ¿de dónde se extraerá el saldo necesario para el Plan (otros 15 ó 20 mil), sin restar brazos a los diversos tipos de construcción civil o a obras públicas?

En el supuesto que esto se consiga ¿cómo se proveerá a su capacitación profesional con la rapidez que la situación requiere?

---

(47) El D. 1050 de 9 de julio de 1960 que fijó el texto definitivo del DFL 224, de 1953, mantuvo en su art. 43 la misma disposición inconstitucional que éste al decretar: "En las expropiaciones que se efectúen con el fin de realizar el Plan Regulador, el precio que se fije administrativamente al terreno del inmueble no podrá ser superior al valor asignado a dicho terreno en el Rol de Avalúos vigente a la fecha de efectuarse la expropiación recargado en un 10%. La norma constitucional (art. 10) determina que en las expropiaciones se dará previamente al dueño la indemnización **que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente.** Lo curioso del caso es que el art. 43, antes citado, se opone igualmente al art. 44, del propio texto que deja un plazo de 60 días, después del acuerdo de expropiación, para ajustar el precio o en su defecto "cualquiera de las partes podrá ocurrir ante la justicia ordinaria para obtener que la indemnización sea fijada por sentencia judicial", lo cual es perfectamente constitucional.

Aparte de estas consideraciones legales que de todos modos terminan en juicios de expropiación lentos y en último término inoperantes, está el factor financiamiento de la Municipalidad para poder realizar las transformaciones de sus Planes Reguladores. El nuevo DFL 224 contempla las mismas 6 fuentes de financiamiento del DFL 224 de 1953, lo que significará que mientras los Municipios deberán afrontar la mayor cuota de gastos, la plusvalía resultante seguirá siendo captada por los propietarios cercanos al área. Creemos que en tanto no se dé forma a una legislación que termine con este absurdo será imposible abordar las expropiaciones con criterio realista. El Proyecto de Expropiación y Contribución de Mejoras, elaborado por los Sres. Jorge Pinochet, Alfredo Johnson y Tomás Reyes, tanto tiempo pendiente en el Congreso, contiene medidas positivas en este sentido. Así por ejemplo, él propicia el financiamiento de los gastos (apertura de calles, formación de áreas libres, etc.), a través de un FONDO DE URBANIZACION integrado por múltiples recursos tales como la emisión de Bonos que servirán para pagar las expropiaciones, el concurso de inversionistas particulares o instituciones fiscales o semifiscales, etc.

Mientras no se simplifique el mecanismo procesal de las expropiaciones y se adopte un claro financiamiento de los municipios para el desarrollo de los Planes Reguladores, el DFL 2 muy poco podrá realizar en la recuperación de vastas áreas de suelo urbano.

(48) La observación se refiere a la carencia de alguna disposición dirigida a crear las bases para una educación amplia de obreros especializados en la construcción y aún para empleados en esta actividad. No ignoramos que el Gobierno de Chile, a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha conseguido en 1959 traer expertos instructores para la Formación Profesional Acelerada y que la Universidad Técnica del Estado, dirige en la actualidad, Cursos en varias Especialidades patrocinadas por Instituciones tales como la CORFO, CORVI, Dirección de Enseñanza Agrícola y Comercial, Cámara Chilena de la Construcción, etc. Esta es, sin duda alguna, una importante iniciativa destinada a obtener un éxito brillante en el correr de los años.

Pero en el caso que nos preocupa de la construcción, la necesidad de obra de mano eficiente es tan grande y dicho factor tan importante para el buen éxito del Plan, que el medio propuesto nos parece inadecuado y fuera de proporción. Así los Cursos que patrocina la Cámara Chilena de la Construcción debieran financiarse no sólo con el 1‰ voluntario (sobre los jornales declarados en la Caja de Compensación), de algunas empresas, sino que **debiera establecerse un régimen de becas financiadas en parte por el Estado y en parte por la industria en general, mediante un aporte obligatorio.** En esta forma, el obrero no aprendería en desmedro de su subsistencia y se ampliaría considerablemente el medio de acción del sistema. (Egresados de la Cámara fueron sólo 60 obreros en primer semestre de 1960. Se necesita especializar unos veinte mil en total).

Tal medida, por ejemplo, pudo haber sido incorporada en el texto definitivo del DFL 2.

En cuanto a la *función promotora* de la construcción de viviendas, se ha visto que la CORVI concederá créditos a *corto plazo* (2 años máximo) con el único fin de construir con ellos viviendas económicas. Tales préstamos serán otorgados "a las Empresas Constructoras, con el objeto de que éstas financien la edificación de grupos de viviendas de interés social que pueden ser traspasadas a los imponentes de Cajas o a particulares modestos". (Exposición al país del Jefe del Estado, ya citada). Si bien en principio tal medida será beneficiosa porque tiende a activar el campo de la Construcción, es preciso que esa reactivación se produzca no sólo en un estrato profesional restringido de constructores y arquitectos, sino en forma de una verdadera redistribución del trabajo para ambos gremios. Esto es importante si se piensa que en dicha actividad existen obras grandes, medianas y pequeñas que dan margen para un empleo cabal de todos los profesionales. La reciente experiencia de las Emparts que concentró por un largo período y con malos resultados financieros para los imponentes, un enorme porcentaje de la construcción de un organismo previsional en unas pocas manos, mientras el trabajo escaseaba o no existía para los más, llevan a pensar en un tipo de reglamentación amplia y a la vez equitativa en su acción.

La Corporación de la Vivienda aprobó ya un Reglamento para este tipo de préstamos (49) el cual contiene, a nuestro juicio, disposiciones propicias a la concentración de éstos en fuertes sociedades. En efecto, el art. 9.° que habla sobre el monto de los préstamos, estipula una base de 2.400 cuotas para la vivienda de 60 M2 aumentando dicho monto en 25 cuotas por cada metro cuadrado que exceda de esta superficie. Así, el monto del préstamo para una "vivienda económica" de 110 M2 es de más o menos E° 4.000, (tomando la cuota de E° 1,10). Por otra parte, el mismo artículo establece la exigencia de enterar *grupos mínimos de* 10 *viviendas* y máximos de 150 viviendas. En el primer caso, el préstamo ascenderá a alrededor de E° 40.000 lo que significará, automáticamente para la empresa prestataria más chica, disponer de una certificado bancario de capacidad económica de un 50% o sea de E° 20.000 (art. 1.° letra a). Pero esto no es todo. Como los préstamos concedidos por la CORVI tendrán el límite de 80% del valor del presupuesto de construcción aprobado por ella (art. 9.°), la empresa inversionista deberá colocar el 20% restante. Entonces el préstamo de E° 40.000 supondrá además un complemento financiero de E° 10.000 que debe ser ejecutado "en obra" (materiales y jornales).

En el art. 11.° del mismo Reglamento se detalla la forma en que la CORVI entregará las cuotas del préstamo: la primera cuota será de un 10% máximo del total y las siguientes, conforme a los plazos establecidos en el contrato y siempre que el avance de las obras así lo justifique. Pero se agrega: "sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, los prestatarios *podrán ofrecer garantías adicionales a la CORVI con el objeto de obtener la entrega más rápida de las cuotas del préstamo.* Esta garantía podrá consistir en boletas bancarias, pólizas de garantía, otras garantías hipotecarias, o aquellas que la CORVI estime suficientes".

Es obvio que quienes podrán hacer uso de tales franquicias serán las grandes empresas, (que han logrado quebrantar las barreras del crédito bancario). También es lógico pensar que esta ventaja les permitirá un mejor desenvolvimiento comercial que a la postre se irá traduciendo en un desplazamiento de la empresa mediana por no hablar de la chica que no va a existir. Considérese enseguida que se ha puesto un ejemplo con el mínimo de viviendas y que un grupo habitacional 15 veces mayor, aún sin tomar la superficie máxima que permite el Reglamento Técnico pero que contemple los servicios comunitarios para los cuales también habrá cuotas de préstamos, *harán subir el total de estos a E° 600 ó E° 700.*

¿Qué ocurrirá con los terrenos urbanos y suburbanos cuando estas empresas estén lanzadas en un tren de proposiciones de proyectos a la CORVI, especialmente a partir de 1961 en que el comercio y la agricultura tributarán el 5% de sus utilidades para construir viviendas para su empleados y obreros?

La CORVI podrá además otorgar, según se ha visto en la exposición, *créditos hipotecarios* reajustables, cuyo plazo de amortización es susceptible de ampliarse hasta los 30 años. También vimos que las Cajas de Previsión fusionadas con CORVI concederán créditos similares.

¿Quiénes tendrán derecho a tales préstamos? El art. 15 del Reglamento recién mencionado señala a las siguientes personas:

a) *Los postulantes de préstamos hipotecarios o adquirentes de viviendas de la Corporación de la Vivienda, siempre* que se encuentren inscritos en sus Registros y reúnan los requisitos que esta Institución determine (50).

---

(49) Acuerdo Nº 14.332. Sesiones de 9-XII-59 y de 16-XII--59. "Aprueba Reglamento para operaciones de préstamos a corto plazo a que se refiere el art. 80° del DFL 2 de 1959).

(50) En este caso el Reglamento declara expresamente que el préstamo hipotecario no podrá exceder de aquél cuyo dividendo mensual inicial corresponde al 25% de la renta declarada y comprobada por el solicitante.

b) *Los imponentes de las Instituciones de Previsión Social a que se refiere el art.* 48 del DFL 2, de 31 de julio de 1959, que reúnan los requisitos y tengan los derechos que establezcan sus respectivos reglamentos.

c) *Los imponentes de las Cajas de Previsión no enumeradas en el art.* 48.° del DFL 2 y cuyos Consejos o Directorios acuerden expresamente otorgarles préstamos que se regulen de conformidad con el presente Reglamento.

Estas tres clases de personas *podrán optar a las viviendas construidas con los créditos a corto plazo que antes hicimos referencia.* En todos los casos los adquirentes deberán acogerse al seguro de incendio y desgravamen.

También vimos antes que el art. 76 (antiguo art. 84 inc. 4.° del DFL 2, de 1959), establece que las instituciones de previsión concederán préstamos a sus imponentes, *"siempre que éstos acrediten ser dueños de sitios totalmente urbanizados"*. Esta disposición podría interpretarse en dos sentidos: *que se concederán préstamos individuales aislados* a los imponentes que cumplan el requisito anterior o bien que la ley ha querido subrayar éste para el caso de que el imponente adquiera su terreno en grupos de 10 o más casas según el art. 9.° del Reglamento.

Estimamos que las dos formas debieran ser posibles: la primera, porque constituiría el justo y necesario complemento para los imponentes que ya han logrado adquirir su sitio propio. *La posesión de un predio urbanizado llegaría a ser entonces el camino para alcanzar al préstamo hipotecario y en la mayoría de los casos, eso representa un esfuerzo que merece ser premiado.* Además, esta medida contribuiría a proporcionar mayores posibilidades de trabajo variado a los profesionales de la construcción *estableciendo cierto equilibrio en la distribución de aquél.* Al mismo tiempo, encontrarían mercado multitud de terrenos unifamiliares, actualmente ubicados en barrios residenciales ya urbanizados tanto modestos como de tipo medio. La segunda, porque refuerza la disposición del art. 4.° del Reglamento, letra b), que establece la existencia de servicio de agua, electricidad, desagüe y pavimentación como factor a considerarse dentro del puntaje para las solicitudes de préstamos a corto plazo.

El DFL 2, contuvo primeramente dos proposiciones drásticas para asegurar en forma rápida su objetivo de controlar la inversión en vivienda de las Cajas de Previsión. Así el art. 84 antes citado, dispuso que, a partir de la fecha de su vigencia, "las instituciones de previsión a que se refiere el art. 48 deberán encomendar, por cuenta de ellas, a la Corporación de la Vivienda, la construcción, adquisición o financiamiento de "viviendas económicas". El art. 88 del mismo DFL 2 de 1959, reforzó esta idea *estableciendo la prohibición* a dichas instituciones de "celebrar contratos de construcciones o adquirir a cualquier título que no sea el de donación o herencia, bienes raíces y viviendas individuales o colectivas para sí o para sus imponentes". El art. 6.° transitorio del mismo DFL 2 *permitió la terminación de las obras* que se realizaran por contratos vigentes a la fecha de su dictación, pero agregó taxativamente: "estos contratos *no podrán ampliarse*".

Apenas transcurridos escasos cinco meses, el Ejecutivo cambió su punto de vista con dos disposiciones contenidas en el DFL N.° 54 (51), la primera de las cuales estimamos peligrosa porque hará revivir a las sociedades Emparts y la segunda, conveniente, porque solucionará en parte la situación de imponentes que quedaron con sus construcciones por terminar.

En efecto, la primera medida es un inciso que el DFL N.° 54 agrega al art. 6.° transitorio: "No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, los Consejos *podrán aumentar el número de viviendas contratadas,* siempre que en el desarrollo del proyecto se comprobara que este aumento corresponde a un mejor aprovechamiento del terreno asignado a la población o conjunto habitacional respectivo. Podrán asimismo, ampliar esos contratos para incluir la construcción de locales comerciales y demás destinados a servir a la comunidad o unidad vecinal. Los acuerdos de los Consejos requerirán, para su validez, de la aprobación del Vicepresidente de la CORVI". Pero aún se fue más lejos porque se agregó a continuación que la CORVI podrá otorgar préstamos a las Instituciones de Previsión fusionadas con ella, "con el objeto de acelerar las obras en ejecución".

La segunda disposición es un nuevo artículo transitorio, el N.° 17, que el DFL 54 agrega al DFL 2 de 1959, y mediante ella se conceden a los imponentes de cinco Cajas de Previsión, préstamos hipotecarios de terminación de obras (52) siempre que ellas se hayan iniciado con anterioridad al 31 de julio de 1959. Nos preguntamos: ¿qué será de todos aquellos imponentes que tenían en tramitación (con la venia de la Caja) su préstamo de terminación incluso

---

(51) DFL 54, modificatorio del DFL 2. Publicado en el Diario Oficial de 31-XII-59.

(52) Las Instituciones y las cantidades globales máximas a ellas concedidas son las siguientes: Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, $ 4.268 millones; Caja de Previsión de Empleados Particulares, $ 1.510 millones; Caja de Retiro y Previsión Social de los FF. CC., $ 250 millones; Caja de Previsión de la Marina Mercante $ 100 millones; Caja de Previsión de la Defensa Nacional, $ 247 millones.

mucho antes del 31 de julio, pero cuyo permiso municipal de iniciación de obras se les otorgó después de esta fecha? La Ley no ha contemplado este caso.

En general, creemos que en la legislación vigente, debiera crearse *un préstamo de terminación de obras permanente* para evitar injusticias y premiar la constancia en la edificación tanto del imponente como del simple particular. Estos préstamos podrían ser a largo plazo y corto plazo, respectivamente.

Es indudable que en el campo de la promoción de viviendas, representa un avance de la legislación, la extensión del impuesto del 5% de las utilidades al Comercio, como así mismo, la posibilidad de venta de las viviendas a los trabajadores del Comercio y de la Industria ya sea en forma directa del dueño a su personal o por intermedio de Cooperativas formadas por éste último. Los empresarios o dueños podrán imputar los préstamos que otorguen a su personal, a las obligaciones que la ley les señala para con la CORVI. *Se crea una coyuntura propicia para impulsar la formación de Cooperativas en dichos sectores, a fin de crear un fuerte movimiento de los mismos interesados en la obtención o construcción de la casa propia. Las Cooperativas servirán al propio tiempo para organizarlos desde el punto de vista social, en su vida comunitaria.*

En el caso de la Agricultura, se establece también la obligación del 5% de impuesto y su producto será destinado a la concesión de préstamos a los propietarios agrícolas para edificar viviendas campesinas o reparar existentes o bien para ayudar a financiar los villorrios rurales, que la CORVI deberá planear y construir conforme al art. 67 del DFL 2. Sin perjuicio de esta medida, *la CORVI podrá también conceder préstamos,* conforme al art. 93 que el DFL 54 agregó al DFL 2 de 1959, (incorporado como art. 85 en el texto definitivo). Dichos préstamos serán otorgados "por un plazo de hasta 5 años mediante la subscripción de pagarés firmados ante Notario y caucionado el cumplimiento de las obligaciones del mutuario mediante boletas bancarias, bonos fiscales o de Instituciones de Crédito Hipotecario, acciones de Sociedades Anónimas, letras de cambio con aval aceptado por la CORVI, u otros títulos de crédito o garantía hipotecaria sobre otro bien raíz".

La obligación tributaria referida para el Comercio y la Agricultura, empezará a regir desde el 1.° de enero de 1961 aplicándose a las rentas obtenidas durante el año 1930.

Respecto de las Juntas Provinciales de la Habitación Campesina que la ley establece para resolver sobre la *aceptabilidad* de las viviendas existentes en los predios agrícolas, así como si ellas son suficientes en *cantidad* para satisfacer las exigencias del tributo del 5%, parece una anomalía de la ley el encomendar su presidencia al "Agrónomo Provincial" en vez del "Arquitecto Provincial", que es el técnico competente en las materias referidas.

En cuanto a la *función administración y control* del Plan Habitacional, no se ha dictado aún la reglamentación correspondiente. Tal como dijimos en la exposición, se desprende del art. 60 del DFL 2 de 1959, la responsabilidad de la CORVI sobre los proyectos y construcciones de "viviendas económicas" *en cuanto a su realización conforme al Plan de la Vivienda.*

Entretanto se conozca dicho Reglamento que deberá incidir en toda la estructura administrativa de la CORVI, nos interesa referirnos al Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos, según él puede conocerse por el art. 55 del DFL 2 de 1959.

Se ve claramente que la idea del legislador es establecer dentro del organismo central, una especie de cerebro a la vez planificador, regulador y controlador del Plan Habitacional. Esto, tanto en materias técnicas como económicas, financieras y aún sociales.

En efecto, recordemos, que él propone directamente al Presidente de la República, la Poliítica Habitacional; efectúa estudios de planeamiento en todo el territorio para fundamentar las ubicaciones tanto urbanas como rurales de vivienda; investiga sobre los tipos de construcción más convenientes según la región; sobre reconstrucción de ciudades; sobre la vivienda en cuanto a calidad y dimensiones. Todo ello en consideración a la capacidad económica del país y con miras de elaborar un Plan Habitacional de Viviendas Económicas.

Pero hay más. En el plano financiero debe dictar las normas para la retribución de los recursos de la CORVI en un triple aspecto: en cuanto a sus obligacoines legales, a la cantidad de viviendas según las regiones del país y en cuanto a los métodos de inversión, sistemas de financiamiento y créditos de la Institución.

Aparte de esto, deberá estudiar y resolver los asuntos que le encomienden el Consejo o el Vicepresidente e informar al Presidente de la República, por lo menos una vez al año y en forma directa "sobre el estado del problema de la vivienda, labor habitacional desarrollada durante el año anterior por el sector público y el sector privado y los planes existentes para el futuro".

Es indudable que el enunciado de la tarea sobrepasa con mucho el volumen y la trascendencia del trabajo de un departamento, y cae en cambio en la jurisdicción administrativa de un Ministerio.

Para poder controlar con facilidad los diversos "frentes" en que se desarrolla la gran acción habitacional, creemos que es absolutamente imposible confundir el "control" con la "acción directa", como se desprende del art. 55, realizada todavía mediante una estructura administrativa desproporcionada a su función. En otras palabras, la creación del Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos, *podría ser un paso positivo en la legislación en cuanto a través de él se lograra una visión más orgánica de todo el problema y los medios puestos en juego para solucionarlo.* Sin embargo, para impedir un atascamiento de su labor y aprovechar mejor las estructuras existentes, podría encomendarse *la ejecución* de los diversos trabajos especializados de investigación a Institutos Fiscales y Particulares. Así por ejemplo, las materias de economía y finanzas a los Institutos de Economía; de investigación y ensaye de materiales a los Institutos y Laboratorios creados para este efecto; los estudios de planeamiento físico, a la Dirección de Planeamiento del Ministerio de OO. PP. y a las Universidades; de planificación de viviendas a las Universidades, etc. Tanto los Concursos como las Propuestas Públicas podrán significar un valioso aporte de antecedentes en cuanto a soluciones regionales de planificación y uso de materiales, estudios de precios, etc.

En esta forma, el Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos haría la síntesis y los informes finales de las investigaciones y sería un gigantesco *archivo permanente* de datos útiles recogidos en todo el país. La subdivisión del trabajo de investigación haría así posible una efectiva labor de control sobre la marcha del Plan Habitacional y facilitaría el acopio de los antecedentes necesarios para el esbozo de los planes futuros.

Respecto de los estudios de orden interno más directo como distribución de recursos, aplicación de sistemas financieros, créditos, etc., creemos que son propiamente los que debe realizar en forma directa el Departamento.

CAPITULO III

ASPECTOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS LOCALES (O MUNICIPALES) DE LA VIVIENDA

1.– *LAS DIRECCIONES DE OBRAS MUNICIPALES. FUNCIONES Y LIMITACIONES.*– En el Capítulo I, al estudiar el "Concepto de Vivienda Económica" en su triple aspecto: planificación, características técnicas y condiciones de emplazamiento y urbanización, tuvimos necesariamente que referirnos a aspectos legales y reglamentarios de la vivienda en su relación con las Municipalidades.

Por tal razón, en este párrafo nos limitaremos a hacer una síntesis de ellos desde el punto de vista legal y administrativo local.

De acuerdo con el DFL 2, las Direcciones de Obras Municipales tendrán a su cargo la aprobación de loteamientos, urbanizaciones y construcciones (art. 3). La Dirección de Arquitectura del Ministerio de OO. PP., tendrá funciones *fiscalizadoras sobre éstas,* tomando inclusive parte de sus atribuciones en cuanto a la *aprobación de permisos y recepción de las obras y/o de las urbanizaciones,* si estos trámites no se realizaren dentro de los plazos de 30 y 60 días, respectivamente, (arts. 5, 6 y 7) (53).

El mismo DFL 2, en su artículo anterior (art. 2), dejó en manos del Presidente de la República la *fijación de las áreas urbanas* en las ciudades donde se construirán las "viviendas económicas", así como su *limitación,* disposiciones que son atentatorias de la autonomía municipal en cuanto a la zonificación de sus propias áreas, y replantean la urgencia de intensificar la tarea de planeamiento físico del país, la que presumiblemente habrá de facilitarse con la dictación del DFL 1050 de julio de 1960 que modificó y fijó el texto definitivo del DFL 224 de 1953.

El DFL 2 introduce modificaciones a la Ley General de Construcción y Urbanización, aprobada por DFL N.º 224 de 1953.

El sentido principal de éstas, *es condicionar la acción de dicha ley a los objetivos supremos del Plan.* Así, por ejemplo, las facultades de las Municipalidades para dictar sus Ordenanzas Locales de edificación, *quedan sujetas* a las disposiciones del DFL 2, de su Reglamento Especial y de las reglamentaciones o Normas que dicte el Ministerio de OO. PP. (DFL art. 4.º a). En igual forma, las atribuciones que el DFL 224 daba a las Municipalidades en su art. 29 con el fin de establecer limitaciones especiales para los sitios o lotes de terreno en cuanto a dimensiones, aprovechamiento y altura de edificios en ellos construidos conforme a su Ordenanza Local, ahora "*no regirán* para las construcciones que se ejecuten en conformidad a las disposiciones del Plan Habitacional de Viviendas Económicas y su respectivo Reglamento Especial" (DFL art. 4 d).

Dicho Reglamento Especial (que vino a reemplazar a la Ordenanza de Construcciones Económicas de 1955), limita igualmente a las Municipalidades en sus exigencias sobre planificación ya que éste, simplemente no establece superficies mínimas en los locales, ni altura mínima, ni condiciones mínimas de asoleamiento y ventilación dejando, a través del art. 7.º, la resolución de tales problemas a iniciativa del arquitecto autor del proyecto con la posibilidad de limitarla a través de "resoluciones" de las autoridades correspondientes (R. art. 7.º).

Esta misma libertad se extiende a los "sistemas de agrupamiento" de las viviendas, tengan ellas patio individual o colectivo *no siendo necesario subdividir legalmente el predio* para delimitar el o los patios (R. art. 14). Del mismo modo, el art. 25 completa esta idea al aceptar *cualquier frente de lotes,* "compatible con una correcta planificación y siempre que garantice la ejecución total y simultánea del conjunto, salvo para sitios con frentes mayores de 8 metros".

En el aspecto planificación de la vivienda es preciso recordar también *la no limitación del número de pisos*

---

(53) El DFL, modificatorio del DFL 2 de 1959 publicado en D. Oficial del 31-XII-59, agregó a dicho DFL el art. transitorio Nº 16 que dice: "Las Municipalidades deberán pronunciarse antes del 31 de enero de 1960, sobre las solicitudes de recepción de poblaciones, edificios o conjuntos habitacionales, sean o no viviendas económicas, presentadas por las Instituciones de Previsión a que se refiere el art. 48, con anterioridad al 30-XI-1959, y si no se presentaren dentro de ese plazo o si el pronunciamiento fuera adverso, se aplicará la norma del art. 7º.

Se aplicará también la norma del art. 7º de este DFL a todas las poblaciones, edificios o conjuntos habitacionales que construyan directamente las Instituciones de Previsión por aplicación del art. 6º transitorio".

en la vivienda económica, pudiéndose prescindir del ascensor hasta los 6 pisos y aún 7 si este último es "duplex" del 6.º (R. art. 13). El mismo artículo se autolimita en seguida disponiendo la sujeción del proyecto a las disposiciones Municipales sobre la materia.

En el aspecto técnico de la vivienda, el mismo Reglamento de viviendas económicas *prescinde del rígido encasillamiento de los sistemas de construcción en "Clases",* dejando libertad al proyectista para idear otras modalidades (R. art. 15). (54).

La autoridad técnica y contralora pasa a ser la Dirección de Arquitectura del Ministerio de OO. PP., la que debe dar su aprobación previa a todo nuevo sistema no contemplado en las "Clases de Edificios" de la Ordenanza General de Construcción (que aún no se ha dictado).

Los materiales que se emplean en la edificación de viviendas deberán cumplir con las normas de INDITECNOR o las que dicte la Dirección de Arquitectura del Ministerio de OO. PP. en su defecto (R. art. 17).

En los métodos de cálculo serán asimismo INDITECNOR y dicha Dirección quienes darán las normas correspondientes, las cuales *deberán aceptar el empleo de métodos especiales* de cálculo (R. art. 18).

Estos son, en líneas generales (55), los aspectos legales y administrativos de la vivienda en el plano local o municipal. El art. 18 del DFL 2, introdujo además el sistema de contrato por escritura pública, *en todo permiso de edificación de "vivienda económica"* debiendo ser suscrito por el Tesorero Comunal respectivo en representación del Estado, y por el propio interesado. Este tiene por objeto hacer efectiva en *forma permanente,* las franquicias y exenciones que la ley otorga, aunque ella sufra posteriormente modificaciones parciales o totales. La Dirección de Obras Municipales deberá dejar constancia en el permiso, de las modificaciones o transformaciones que hagan perder a una vivienda económica ya construida, su carácter de tal y comunicará este hecho a Impuestos Internos (art. 18).

2.— *RELACIONES ENTRE PROYECTOS "LEY PEREIRA" Y PROYECTOS "DFL N.º 2".*— Aunque el DFL 2 dice expresamente en su art. 1.º que sus disposiciones "no constituyen modificación ni derogación de la ley 9135" (Pereira), el aparecimiento del Reglamento del DFL 2 que reemplaza a la Ordenanza Especial, hará que paulatinamente los nuevos proyectos se vayan conformando a las exigencias de aquél.

Por disposición de 13-X-59 del Ministerio de OO. PP., (56) deberán considerarse como "Normas provisorias complementarias del Reglamento Especial", las disposiciones técnicas que constituyen el Capítulo X de dicha Ordenanza. Podrán acogerse a la Ley Pereira aquellos proyectos que, cumpliendo con el nuevo Reglamento y las normas antedichas, tengan un costo inferior por m2 al 75% del sueldo vital de Santiago (57) y *sean aprobados por la CORVI* en sus planos de arquitectura y loteo (si es el caso), especificaciones y presupuestos. La CORVI no se pronunciará sobre los cálculos de estructuras.

La CORVI otorga en estos casos un Certificado que comprueba la aprobación el cual debe presentarse a Impuestos Internos para obtener la exención del impuesto ley 10254 (elevado a 4% por DFL 371).

Si se desea que las "viviendas económicas" que no sean Ley Pereira, gocen además de libertad para fijar los cánones de arrendamiento (58) deberá presentarse el Proyecto, con el presupuesto que acredite dicho costo máximo, *a la Municipalidad respectiva y no a la CORVI.*

En general, todos los presupuestos y contratos de construcción de proyectos aprobados de acuerdo con los DFL 2 y Ley 9135, *no pagan ni el medio por ciento ni el 2% del impuesto* calculados sobre su monto, los cuales habían sido fijados por el art. 21 de la ley 10254 e incorporados posteriormente al DFL 371 con 4% (inc. 1.º y 2.º del N.º 42 del art. 7.º); por lo tanto, la sola aprobación municipal es suficiente para el no cobro de dichos impuestos. La Municipalidad otorga, no obstante, los Certificados de Exención de dichos impuestos para las viviendas

---

(54) Pueden verse más detalles en Capítulo I y sus respectivos comentarios.

(55) Como se verá en el párrafo siguiente "Relaciones entre proyectos..., etc." Normas recientes del Min. de OO. PP. obligan a considerar como "Normas Complementarias del Reglamento Especial" el Título X de la Ordenanza Especial de 11 de febrero de 1955. Dicho Título contiene, entre otras materias, una Clasificación de los Edificios de A. a F.

(56) "Normas para la aprobación de proyectos de viviendas y la recepción de las obras de acuerdo con las disposiciones contenidas en el DFL 2 de 31 de julio de 1959". Circular del Ministerio de Obras Públicas.

(57) Se descuentan como antes, las "Partidas Complementarias".

(58) En enero de 1960, a raíz del proyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso con el fin de estabilizar las rentas de arrendamiento y en el cual se exceptuaban de la congelación a las casas "Ley Pereira", se aceptó en la Cámara dicho proyecto con algunas modificaciones pero se rechazó la exención de las casas "Ley Pereira", de las medidas congelatorias.

menores de 140 m2. La CORVI, en cambio, otorga los de Exención para las viviendas comprendidas entre 140 y 200 m2 o sean las que caen dentro de la ley 10254.

3.– *COMENTARIOS.*– Respecto del primer párrafo de este Capítulo, es obvia la necesidad de que las Municipalidades aceleren los estudios y trámites aprobatorios de sus planos reguladores comunales para evitar improvisaciones posteriores en la determinación y limitación de las zonas de viviendas económicas. Aun más, en el supuesto de que tales planos reguladores ya existieren, sería preciso revisar su zonificación para asegurar las ubicaciones más racionales de las áreas destinadas a "vivienda económica", coordinando su labor con la Corporación de la Vivienda y el Ministerio de Obras Públicas.

Toda vez que hay numerosas Municipalidades que carecen de los medios económicos y técnicos para llevar a cabo esta labor, *cabería pensar en un financiamiento seguro y permanente por dos o tres años. como sería por ejemplo el establecimiento de cierto porcentaje sobre el impuesto territorial o bien la creación de un item dentro del Presupuesto Nacional* que abarcara también la terminación de los planos intercomunales.

Entretanto se terminan los estudios definitivos, sería importante que tanto la Dirección de Arquitectura como la Dirección de Planeamiento de dicho Ministerio, hicieran llegar a las Direcciones de Obras instrucciones precisas sobre el modo más adecuado de proceder en defensa de la armonía urbana.

La gravedad de la situación se acentúa por un *factor potencial de desquiciamiento urbano,* proveniente de una pérdida sistemática de la autonomía municipal por un lado y de la amplia libertad que se reconoce al proyectista, por otro, para emplazar, planificar, distribuir espacios públicos, etc., libertad que es aún mayor en los casos de proyectos elaborados por la CORVI y Fundación de Viviendas y Asistencia Social.

De estas dos fuerzas que pueden llegar a ser antagónicas, libertad individual y sujeción al interés común, deben surgir igualmente normas aclaratorias de los aspectos legales y administrativos locales, emanados de la Dirección de Arquitectura del Min. de OO. PP. con el suficiente sentido práctico y de ecuanimidad como para evitar tanto las transgresiones individuales a dicho interés así como las imposiciones, a veces contradictorias de la autoridad, que redunda en malestares y dilaciones (59).

Con relación al segundo párrafo, salta inmediatamente a la vista el complicado mecanismo técnico-administrativo que preside las aprobaciones de las viviendas económicas, producto de una sucesión de disposiciones legales en orden a exenciones y beneficios que con los años se han acumulado sin lograr simplificarse. Hay así diversas clases de viviendas económicas; las Ley Pereira (Ley 9135); las semi Ley Pereira (Ley 10254); las viviendas DFL 285 (ex 7600); y las más recientes, las "viviendas económicas" propiamente tales del DFL 2. Todas ellas tienen un régimen distinto de beneficio y aun en las últimas, hay grados dentro de ellos. También, como se ha visto, es posible combinar algunas de las leyes entre sí en tal caso los beneficios se suman. En otras, por el contrario, dichos beneficios se excluyen.

Si bien hay razones para explicarse este estado de cosas, no las hay en absoluto para desear que él continúe. Se impone una simplificación de clasificaciones en la vivienda económica y de sus respectivas exenciones y beneficios lo cual deberá traer consigo una abreviación de los trámites necesarios para conseguirlos.

---

(59) En el primer tiempo de aplicación del Reglamento Especial, el impacto de medidas liberatorias fue tan intenso en algunas Direcciones Municipales, que muchas de ellas siguieron haciendo exigencias ya legalmente caducadas con las consiguientes protestas de los arquitectos proyectistas. En respaldo de su actitud, estas Direcciones acudían por falta de una "orden del día" aclaratoria, provenientes de una autoridad, a las limitaciones a que se refieren los arts 7.o, 13.o, 28.o, 29.o y 30.o, de dicho Reglamento Especial.

CAPITULO IV

PRECEPTOS LEGALES DE FOMENTO DE LA "VIVIENDA ECONOMICA"

El Plan Habitacional contiene numerosos preceptos legales que escapan al marco institucional de la CORVI y van dirigidos al fomento general de la "vivienda económica".

Pese a su gran heterogeneidad, tales preceptos podrían agruparse en la forma siguiente:

1.— Franquicias a *Títulos, Contratos,* pagos, remuneraciones, etc., que dicen relación con la vivienda económica.

2.— Franquicias a *Sociedades constituidas exclusivamente* con el fin de construir viviendas económicas.

3.— Franquicias a *personas naturales o jurídicas* que en forma directa o indirecta propendan al fomento de la vivienda económica.

4.— Franquicias directas a la "vivienda económica" como tal.

5.— Limitaciones de franquicias.

A continuación enumeraremos las franquicias contenidas en cada uno de estos rubros haciendo, cuando sea necesario, un breve comentario de cada una.

1.— *Franquicias a Títulos, contratos, pagos, remuneraciones, etc., que dicen relación con la vivienda económica (DFL 2 art. 8).*

Estas franquicias consisten en una exención total de impuestos a:

a) Contratos y presupuestos de edificación (60).

b) Recibos de dinero en contratos de construcción y compraventa de "viviendas económicas" (61).

c) Pagos efectuados por el Fisco o las Municipalidades para la construcción por su cuenta de "viviendas económicas" (62).

d) Materiales y elementos destinados a la construcción de "viviendas económicas", tanto en los impuestos de compraventa como de cifra de negocios. Condición: que la superficie de tales viviendas no exceda de 70 metros cuadrados.

e) Remuneraciones de los constructores o empresas constructoras en lo que se refiere al impuesto de Cifra de Negocios (63).

f) Contratos, presupuestos y pagos a que se refieren las letras a) y c), efectuados por contratistas o subcontratistas de instalaciones o especialidades. Los contratos quedan liberados del Impuesto Cifra de Negocio o del de

---

(60) Se refiere a los incisos 1.o y 2.o del N.o 42 del art. 7.o del DFL N.o 371 de 3 de agosto de 1953 que gravó los contratos de edificación o en general, de confección de obras, materiales, inmuebles, con el **medio por ciento** sobre el valor de la obra, incluida la remuneración del contratista. Asimismo, el presupuesto que se presente a la Municipalidad para su aprobación quedó gravado con un 2% sobre su monto, salvo aquellas edificaciones cuya sup. útil por vivienda no excediera de 200 m2. debiendo las casas cumplir con los requisitos de la Ley Pereira (Ver modificaciones posteriores).

(61) Esta exención se refiere al impuesto establecido en el Nº 151 del art. 7.o del DFL 371 de 1953 a dichos recibos, en dinero, conforme a una escala variable. (Ver modificaciones posteriores).

(62) Tales pagos estaban afectos al impuesto establecido en el art. 53 letra h) de la ley 10383 publicada el 8 de agosto de 1952, el cual ascendía a un 2% "sobre el valor de todos los pagos que por cualquier motivo o título hagan el Estado y las Municipalidades, con excepción del Servicio de la deuda externa" y otros casos. Tal impuesto estaba destinado a ayudar al financiamiento del costo del servicio y beneficios del Servicio de Seguro Social. El art. 34 del DFL 285 había ya dejado exento de todo impuesto, derecho, tasa y contribución fiscal y municipal por el plazo de 15 años (salvo los impuestos con fines de concesión de servicios de utilidad pública) "los loteos y urbanizaciones que efectúe la CORVI, las viviendas y locales que construya con sus recursos propios y las viviendas que se edifiquen con los préstamos contemplados en las letras a) y b) del N.o 8 del art. 6.o. Igualmente, "las operaciones de compra y venta que efectúe la CORVI, estarán exentas del impuesto de transferencia", así como "los documentos que acrediten actos o contratos jurídicos que se originen con motivo o consecuencia de la aplicación del presente DFL".

(63) Decreto N.o 2772, publicado el 3 de septiembre de 1943 estableció en sus arts. 1.o y 5.o un impuesto de 6% a todo "fabricante, industrial o proveedor sobre el valor en que transfiera especies de cualquier género que él haya producido, elaborado o transformado" (Ver modificaciones posteriores).

Compraventa (64) según corresponda. Sin embargo, los materiales suministrados por el propio contratista o subcontratistas y *fabricados por él* quedarán siempre sujetos al Impuesto de Compraventa.

g) Escritura pública a que deberá reducirse todo permiso de edificación de "viviendas económicas" según el art. 18 del DFL 2. El objeto de tal escritura es asegurar los beneficios otorgados por el Plan a la vivienda económica "de manera que no sea posible modificarlos por ninguna disposición legal posterior" (65).

h) Rebaja en un 50% de los impuestos que corresponden a las escrituras que se extiendan con motivo de la construcción o transferencia de "viviendas económicas" (DFL 2 art. 12). Esto sin perjuicio de lo que se indicará en i).

i) Exención total del impuesto de 6% sobre "compraventas, permutas y dación en pago de bienes raíces" que indica el N.º 37 del art. 7.º del DFL 371, a los títulos de transferencia de "viviendas económicas" y de los terrenos en que éstas han sido construidas, *siempre que ellos sean otorgados dentro de los* 12 *meses* siguientes a la fecha del Certificado de Recepción Municipal o de la Dir. de Arquitectura en su caso. Rebaja del 50% de dicho impuesto si el otorgamiento se hiciera después de transcurridos los 12 meses (DFL 2 art. 13). También hay exención total de impuesto para la escritura a que debe reducirse el permiso de edificación (DFL 2 art. 8 g).

2.— *Franquicias a Sociedades cuyo objeto social exclusivo sea la construcción, por cuenta propia o ajena, de "viviendas económicas" (DFL 2 art. 9.º). Se incluyen las viviendas campesinas construidas por cuenta ajena (DFL 2 art. 66).*

a) Exención del impuesto de 3.a categoría y Adicional de la Ley de Impuesto a la Renta. Además, del impuesto de 5% que grava sus utilidades.

b) Rebaja en un 50% de los impuestos a las escrituras de constitución o modificación de las mismas.

c) Exención de todos los impuestos de la Ley de Impuesto a la Renta, del Global Complementario y del Adicional a las rentas, dividendos, beneficios, utilidades o participaciones que perciban los socios y accionistas de dichas sociedades.

d) Exención del impuesto de Herencia, Asignaciones y Donaciones a las acciones y derechos de los accionistas de tales sociedades, que se transmitan en sucesión por causa de muerte o sean objeto de donación. Según el art. 21, esta exención regirá para las acciones o derechos sociales que se donen 5 años después de su adquisición por el donante.

e) Extensión a las Sociedades Ley 9135 (Pereira), constituidas con anterioridad a la vigencia del Plan, de todos los beneficios antes indicados, sin perjuicio de los que les conceda la propia ley 9135 (art. 10 inc. 2.º).

3.— *Franquicias a personas naturales o jurídicas que en forma directa o indirecta propendan al fomento de la vivienda económica.*

a) Exención del Impuesto Global Complementario y Adicional a las utilidades que, habiendo sido retiradas del giro habitual de un negocio que tributaba en 3.a ó 4.a Categoría, sean aportadas a una sociedad constituida para construir "viviendas económicas". Anulación de tales beneficios si dichos bienes o parte de ellos fueran retirados de esa Sociedad *antes de* 5 *años*, debiendo entonces pagar el impuesto Global Complementario o Adicional en su caso, en conformidad a la Ley de Impuesto a la Renta (DFL 2 art. 9.º inc. 6).

b) Extensión de las franquicias para las Sociedades que indica el art. 9 (en cuanto ellas les sean aplicables), a aquellas personas naturales que en forma individual o colectiva y *sin organizarse como sociedad*, se dediquen habitualmente a la construcción o a la construcción y venta de "viviendas económicas" (Art. 10 inc. 1.º).

c) Devolución por parte del Fisco, de la proporción del impuesto establecido en el N.º 37 del art. 7 del DFL 371 (66) a aquellas personas naturales o jurídicas que, habiendo adquirido sus terrenos con posterioridad a la vigen-

---

(64) El impuesto de Compraventa es el establecido en la ley 12120 (art. 1.o inc. 1.o y 2.o) publicada el 30 de octubre de 1956 y es de un 5% "cuando se trate de la primera venta, permuta o cualquiera otra convención gravada, que versen sobre especies que se hayan fabricado, elaborado o producido en el territorio nacional o que hayan sido objeto de cualquier proceso industrial".

(65) Palabras del Excmo. Sr. Alessandri en su 3.a parte de la Exposición al país. "La Nación", 8-IX-59.

(66) "Las Compraventas de sitios eriazos de nuevas urbanizaciones pagarán, además, (del 6% que grava las compraventas, permutas y dación en pago de bienes raíces. Art. 37 inc. 1.o), un 1% sobre el precio de venta".

cia del Plan, construyan en ellos "viviendas económicas" *siempre que se solicite dicha devolución dentro del plazo de 3 años* a contar desde la fecha de la escritura correspondiente (art. 11).

d) Liberación de justificar el origen de los capitales empleados en "viviendas económicas" a quienes acrediten su existencia con anterioridad al Plan, extendiéndose este derecho a las construcciones que con ellos se inicien antes del 30 de junio de 1960 y se terminen antes del 31 de diciembre de 1961 (art. 22).

4.— *Franquicias directas de la "vivienda económica" como tal.*

a) Exención de todo impuesto fiscal que grave la propiedad raíz, con excepción de aquellos que correspondan a pagos de servicios (pavimentación, alcantarillado, alumbrado, etc.) y de la parte del impuesto territorial que corresponde a las Municipalidades (a fin de atender al financiamiento de Servicios comunes Municipales).

Escala de exenciones: (art. 14).

Por 20 años, hasta 70 m2. edificados por viv.

Por 15 años, entre 70 y 100 m2. edificados por viv.

Por 10 años, entre 100 y 140 m2. edificados por viv.

Se exceptúan de la exención los terrenos correspondientes a tales viviendas (art. 14).

b) Exención del Impuesto Global Complementario y Adicional y de todo otro impuesto, a las rentas que produzcan las "viviendas económicas", aunque ellas sean ocupadas por su dueño (Art. 15).

c) Exención del Impuesto de Herencias, Asignaciones y Donaciones, como asimismo del impuesto sobre la adjudicación establecido en el N.° 10 del art. 7.° del DFL 371 (67) a las "viviendas económicas" que se transmitan en Sucesión por causa de muerte o sean objeto de donación (art. 16). El artículo 21 del DFL, hace extensiva esta exención a aquellas "viviendas económicas" *que se encuentran en construcción* al diferirse la herencia o el legado.

d) Libre fijación de los cánones de arrendamiento sin las limitaciones que establezca la S.A.P. u organismo similar, a las "viviendas económicas" *cuando concurran en ellas los requisitos de las construcciones a que se refiere la ley* 9135 (Pereira) (art. 17).

Como es sabido, los posibles litigios quedarán en estos casos sujetos al conocimiento y dictamen de la justicia ordinaria.

5.— *Limitaciones de franquicias* (arts 23 y 24).— Quedan limitadas, en la forma que se indicará, las franquicias de "viviendas económicas" en los casos siguientes:

a) Aquéllas que hayan sido favorecidas para su construcción o adquisición, con créditos hipotecarios de la CORVI o Cajas de Previsión, por un monto superior al 50% del valor de la vivienda más el terreno, *si su superficie es superior a* 70 m2. Las limitaciones son: no gozarán de las exenciones del impuesto fiscal que grava la propiedad raíz (art. 14); ni de la exención del impuesto Global y Adicional sobre sus rentas (art. 15); ni de la exención del impuesto de Herencias y Donaciones (art. 16); ni de la libre fijación de cánones (art. 17). Tampoco quedarán liberadas del impuesto sobre la escritura pública a que debe, según el art. 18, reducirse su permiso de edificación.

b) Aquellas "viviendas económicas" favorecidas con créditos similares al indicado *pero con una superficie menor de* 70 m2. no gozarán de la franquicia de libre fijación de cánones de arrendamiento a que se refiere el art. 17.

c) Aquellos locales comerciales que correspondan a servicios públicos y sean de beneficio común, no gozarán de las franquicias a que se refieren los arts. 14, 15 y 16.

Entre las limitaciones de franquicias podrían también mencionarse las disposiciones del art. 19 del DFL N.° 2 el cual, en su inciso 1.°, dice textualmente: "Las franquicias, exenciones y beneficios indicados en los artículos

---

(67) El impuesto establecido por esta disposición es de $ 0,50 por cada $ 100. "Las adjudicaciones, entregas o restituciones de bienes raíces efectuadas en liquidaciones de Sociedades Civiles o Comerciales no pagarán este impuesto sino el del N.o 37 del presente artículo, cuando hayan transcurrido menos de tres años desde la fecha de la escritura de constitución de la Sociedad y los inmuebles no se restituyan a quien los aportó". El impuesto del N.o 37 aludido es a las "compraventas, permutas y dación en pago de bienes raíces" y corresponde a un 6% según el mismo DFL 371, debiendo "las compraventas de sitios eriazos de nuevas urbanizaciones pagar, además un 1% sobre el precio de venta".

anteriores serán aplicables a los terrenos comunes de los conjuntos habitacionales que el proyecto aprobado autorice, y a los terrenos singulares, *hasta una superficie de* 500 m2. *por unidad de vivienda.* Estos beneficios no regirán para el resto de los terrenos".

Se establece a continuación la anulación de franquicias y exenciones para aquel inmueble cuyo predio se ocupare con una construcción que no se encuentre acogida a las prescripciones del DFL N.° 2.

6.— *COMENTARIOS.*— El DFL N.° 2 es, sin duda, la ley de vivienda que más franquicias y exenciones ha proporcionado al simple particular o a personas jurídicas. Tomadas éstas de la ley 9135 (Pereira con su modificatoria 9572), y ampliadas muchas de ellas así como las de otras leyes en cuanto a plazos, condiciones, cuantía y seguridad o permanencia de los beneficios, el cuadro total de los incentivos resulta muy complejo si bien el DFL 2 los presenta en forma desordenada.

Sin embargo, esta parte del DFL N.° 2 tiene impugnadores que basan su posición en el descrédito que les ha merecido la ley Pereira. Si la experiencia de esta ley ha sido negativa, según ellos, reproducir ahora sus beneficios y aun ampliar las exenciones de impuestos puede llevar a comprometer las finanzas fiscales en provecho de una minoría de elevada renta (inversionistas) que serían quienes gozan, en realidad, de los frutos de la ley.

Por esto encontramos de interés el referirnos a algunos aspectos generales y particulares de la ley Pereira, con el ánimo de sacar las conclusiones que nos interesa subrayar en estos comentarios.

Creemos, en primer lugar, que el juicio de la ley Pereira debe ubicarse en el panorama histórico de nuestra legislación sobre viviendas. Cuarenta y dos años de gran actividad en este sentido la precedieron (1906-1948). ¿Cuál fue la actitud dominante en todo este tiempo? Buscar el financiamiento de la vivienda económica a través de recursos fiscales, construyéndola mediante un organismo estatal. Hace excepción solamente la ley 7600 de 1943 que intentó, con bastante éxito, atraer también al capital privado pero especialmente con medidas de carácter "obligatorio".

Descontada esta excepción, el número de casas controladas construidas desde 1906 a 1943 llega apenas a 640 casas por año, en promedio. (Ver pág. 47 del Tomo I).

La Ley Pereira, de octubre de 1948, buscó un camino distinto para actuar en el sector privado: "el estímulo". Sus resultados cuantitativos desde 1950 a 1957 fueron 8.000 viviendas recibidas, es decir, 1.150 casas por año, en promedio, debiendo hacerse presente que en el mismo lapso se aprobaron 32.000, lo que hace presumir la existencia de un gran número de viviendas Pereira en vías de recepción (68).

El promedio anual de casas ley Pereira realmente construidas no es indudablemente halagador si se considera la cuantía del problema por resolver pero es relativamente importante si se toma en cuenta el corto período transcurrido desde su aparición y el ritmo de crecimiento de las viviendas recibidas que varía de 61 en 1950 a 2.610 en 1956 (69). Considérese también el bajo promedio anual de todas las leyes anteriores basadas principalmente en un sistema de financiamiento público (con exclusión de la 7600) que, como hemos dicho, fue de 640 viviendas en un largo período de 37 años. Finalmente, para juzgar la ley Pereira debe también considerarse tanto el clima de retracción e inercia del capital privado que ella hubo de quebrantar, producto de más de 20 años de leyes congelatorias, así como el de permanentes ataques a sus beneficios.

Se ha dicho también que el éxito de esta ley es tanto menor cuanto que en sus resultados se computan las inversiones en préstamos hipotecarios de las Cajas de Previsión, especialmente la de Empleados Particulares que la hizo obligatoria para sus imponentes desde 1954. En tal sentido, si bien los fondos estaban de antemano destinados para vivienda, o sea no habría en este caso una "atracción" de capitales por parte de la ley, es preciso también considerar en qué clase de viviendas se habrían ellos invertido al no existir dicha ley. Esto no es difícil de suponer porque son sobradamente conocidas las características de las construcciones provisionales "pre-ley 9135": diseño dispendioso en programa (casas con escritorio y garage) y en dimensiones de las piezas (superficie y altura); construcción también dispendiosa en cuanto a especificaciones técnicas por exceso de seguridad en la Ordenanza General, etc. La Ley Pereira relacionó diseño en ambas faces, programa y dimensiones, con una construcción más racional, otorgando sus beneficios sólo a las viviendas construidas según Ordenanzas Especial de 1944. Esto ha redundado en

(68) Para mayor información sobre estos puntos, se remite al lector al Tomo I Pág. 39.

(69) La Ley Pereira en estos años, significó un movimiento de capitales de sobre $ 10.000 millones provenientes en su casi totalidad del Sector Privado.

un beneficio de la economía nacional por las menores exigencias técnicas en cantidades de fierro, cemento, ladrillos, maderas, terminaciones, etc. Según estudios del Colegio de Arquitectos "en el solo rubro de fierro redondo en barras, la aplicación de esta ley ha permitido al país contar (hasta agosto de 1954) con un excedente de siete millones de kilos de este material que al exportarlo se ha convertido en divisas para el país" (70).

Es necesario reconocer que existieron abusos por parte de algunos proyectistas en la aplicación de la Ordenanza de 1944 por la consecusión de standars mayores que los que ella había imaginado. Pero esto fue corregido por la Ordenanza Especial de 1955, en tal forma que es posible comprobar que la superficie promedia por vivienda ley Pereira aprobada en los años 1955 y 1956 fue de 100 m2.

El estímulo que esta ley produjo en el campo previsional puede apreciarse mejor si se mira la inutilidad de la medida obligatoria antes mencionada, impuesta por la Caja de Prev. de Empleados Particulares en marzo de 1954. Aun derogada a los pocos meses, los imponentes siguieron posteriormente solicitando "casa Pereira" y de hecho puede también comprobarse por estadísticas, que desde ese año aumentó la proporción de casas Pereira por el capítulo previsional. ¿No podría esto estimarse un éxito? ¿No hay aquí un aprovechamiento mejor de los recursos hipotecarios y un freno al derroche anterior?

Desde el momento en que se admite este destino previsional de una buena cuota de casas Pereira (posiblemente un 50% del total) no puede sostenerse que aprovecharon de sus beneficios sólo un grupo reducido de inversionistas. Es verídico, en cambio, que dado el régimen imperante de préstamos hipotecarios, el imponente propietario de una casa Pereira salió doblemente favorecido: con la desvalorización de su deuda a plazo y los beneficios que le otorgaba la Ley.

Se presume que el resto de los propietarios fueron inversionistas (no imponentes) y que ellos hicieron pingües negocios construyendo casas Pereira y destruyendo la "función social" de la propiedad. El mismo estudio indicado en la llamada (70) señala que "desde el año 1950 hasta el año 1954 (8 primeros meses), el índice de variación del precio de venta de las casas construidas por la Ley 9135 de acuerdo con antecedentes fidedignos, fue prácticamente igual al que tuvieron en promedio la edificación, el sueldo vital de Santiago, el costo de vida en Santiago, y los precios al por mayor (293 contra 284,7, respectivamente). Este mismo índice de variación, en igual período, fue mejor que el promedio de variación de los precios de nueve materiales básicos de la edificación, a saber: cemento, ripio, fierro de construcción, ladrillo, muralla, bloques de cemento, madera de álamo, madera de roble, puertas y ventanas y aceite de linaza (293 contra 439, respectivamente).

"De acuerdo con los mismos antecedentes fidedignos el índice de variación de las rentas de arrendamiento en igual período, de casas construidas al amparo de esta ley, fue en un 25% menor que el más bajo de los índices precedentemente citados" (233 contra 290 respectivamente).

En resumen, entre 1950 y 1954 las casas "Pereira" se vendieron casi al mismo ritmo de alza del precio de la edificación y del costo de la vida pero a un ritmo menor que el alza de algunos materiales. En cambio, el ritmo de los arriendos cobrados en estas casas fue, todavía un 25% menor que dicha alza de materiales, considerada todavía la menor de ellas. ¿Dónde quedó entonces el negocio "brillante" de haber construido casas Pereira?

Respecto de la influencia de la ley 9135 en las entradas ordinarias de la nación cabe la objeción de que sus franquicias tributarias hayan significado una disminución del volumen de dichos ingresos. El mismo estudio antes referido arroja algunas luces sobre el particular al analizar los rubros que resultan "aparentemente" afectados o mermados (Impuestos Territoriales, Global Complementario, Herencias y Donaciones, Renta Ind. y Com. 3.a Categoría, etc.), los cuales alcanzaron en 1953 a un 9,89% de las Entradas Ordinarias totales, es decir, el Fisco habría dejado de percibir por las exenciones 4.329 millones de pesos de ese año. Pero por otra parte, se analizan también aquellos rubros en cuyo incremento influyó la actividad constructiva derivada del incentivo y confianza que provocó la ley 9135, en 1953 (Impuesto a base, Timbres, Estampillas, etc., Compañías de Seguros, Impuesto venta bencina, etc.) los que en conjunto llegaron a 30,79% de las Entradas Ordinarias totales, o sea, a 14.640 millones de pesos de ese año. En otras palabras, puede concluirse diciendo que *los impuestos afectados por la ley* 9135 *representaron en total menos de la tercera parte de los incrementados por la misma Ley.*

Creemos, en consecuencia, que el cuadro de incentivos propuestos por el DFL 2, tomando como experiencia la Ley Pereira, está bien orientado ya que abre una amplia perspectiva de concurso para el capital privado.

---

(70) "El Colegio de Arquitectos de Chile ante posibles modificaciones a la ley 9135". "El Mercurio", 20-X-1954.

Como lo hemos manifestado en el capítulo anterior, la ley Pereira, aunque no está expresamente derogada por ninguna disposición legal, irá desapareciendo en la práctica, absorbida por los incentivos que el Plan Habitacional da a la "vivienda económica".

Además, el nuevo atentado contra su integridad que esta vez consiguió incorporarla al régimen congelatorio de los arriendos, (Ver Apéndice, ley 13.934), ha provocado una retracción de los capitales y ayudado a su lenta sepultación.

Esta experiencia la recogió el DFL 2 ya enriquecido con una importante medida: el conceder un contrato por escritura pública en todo permiso de "vivienda económica", para garantizar al propietario la continuidad de los beneficios del Plan Habitacional poniéndolo a salvo de modificaciones legales posteriores (art. 18).

Por otra parte, dichos beneficios se han establecido en forma escalonada, haciéndolos mayores cuanto menores son las viviendas, lo cual tiene un *sentido social* indiscutible que antes no se le reconoció a la Ley Pereira. Además, el DFL 2 ha tenido el buen sentido de poner como plazo mínimo de exención los mismos 10 años que tenía la ley 9135 y ampliar hacia arriba dichos plazos para la vivienda más modesta.

Sin embargo, para ser acreedor a aquéllos, el capital privado deberá *aportar más del* 50% del valor de la vivienda y el terreno y la CORVI o Cajas de Previsión *menos del* 50% de dicho monto. Esto en viviendas de superficie superior a 70 m2. totales.

En los casos de superficies menores de 70 m2. no importará que no se establezca la condición anterior para obtener todas las franquicias. No obstante, estas viviendas no gozarán de un régimen de libertad en los cánones.

Como se ve, también en este punto el DFL 2 ha tomado experiencia de la Ley Pereira demostrando flexibilidad de adaptación al medio económico-social.

Cabe entonces preguntarse ¿cuál es el balance de tantas franquicias sobre la actividad de la construcción en general y de la vivienda en particular?

Al cabo de un año de dictado el DFL 2 no se ven todavía resultados positivos. Los últimos datos sobre "Edificación Proyectada en 47 comunas importantes", suministrados por la Dirección de Estadísticas y Censos, así la demuestran. En efecto, el volumen de la edificación proyectada ha experimentado una baja de 15,7% desde enero-junio de 1960, con respecto a enero-junio de 1959 (71).

Según dicha fuente de información, en este porcentaje *"tiene notable incidencia la contracción en la edificación habitacional, la que ha caído en* 11,7% *a través del primer semestre del presente año, con relación a igual lapso del año pasado"* (72).

Las zonas afectadas con este descenso son la zona Norte con –25,8%; la zona metropolitana con –28% y la zona Central Sur con –84,1%.

Las zonas favorecidas son la Central-Norte con +43,2% y la zona Sur con +160,7%. En esta última, se incluyen los proyectos de reconstrucción en la zona devastada, elaborados por la Corporación de la Vivienda, hecho que refleja más aún la gravedad de la situación en las zonas en donde la variación tiene signo negativo.

¿A qué factor podría imputarse esta aparente contradicción?

En primer término a la situación económica general del país, de la cual la Construcción ha sido siempre un fiel reflejo. Según datos fidedignos, la producción industrial ha bajado en promedio, desde enero a junio, con relación a los primeros seis meses del año 1959, en un 3,8%. El nivel de la producción industrial es actualmente inferior al que existía hace cuatro años. De acuerdo con las tasas, normales de crecimiento, que se estiman en un 7% al año (este ha sido nuestro aumento anual), el índice que debería alcanzarse en 1960 es alrededor de 130 y es-

---

(71) Total general de m2. construidos enero-junio 1959: 633.070 m2.
Total general de m2. construidos enero-junio 1960: 533.617 m2.

(72) Estadística de la Construcción. Edificación Proyectada en 47 Comunas importantes. Junio 1960. Dirección de Estadística y Censos. Los datos del mes de julio de 1960 publicados mientras estaba en prensa este trabajo, acusan una baja de la construcción habitacional de 11,2% entre los meses de junio y julio de 1960.

tamos en 98. Así, entre julio de 1959 y junio de 1960, o sea en once meses, *la producción industrial ha descendido un 22%* (73).

Este fenómeno es sin duda efecto directo de la política monetaria y de crédito que inspira al actual Gobierno una de cuyas medidas es la estabilización de sueldos y salarios, otorgando un reajuste muy inferior al alza del costo de la vida. Esta ha tendido a cierta estabilización pero a costa de una constracción general en casi todas las actividades. En líneas generales, la baja de la construcción que se observó en Chile en los años 1956, 1957 y 1958 (Ver capítulo IX del Tomo I) tiene bastante similitud con el momento actual. Hay ahora, como entonces, retracción del Sector Privado en el aprovechamiento de los beneficios del Plan Habitacional, agravada por los ataques a la Ley 9135; la Industria, el Comercio y la Agricultura concretarán su aporte del 5% obligado a la vivienda recién en 1961, según sean las utilidades obtenidas en los ejercicios financieros de 1960; la Corporación de la Vivienda ha polarizado todo el mecanismo administrativo y técnico para poder construir; el ahorro de algunos sectores de la población ha funcionado sólo a través de esa Institución pues aún no comienzan a actuar las Asociaciones Privadas de Ahorro y Préstamo, etc.

De todo ello se desprende que todo el conjunto de estímulos, sean ellos beneficios, franquicias o exenciones que concede el Plan Habitacional, aunque buenos en sí sólo serán operantes en la medida que la misma Política Económica vaya creando un clima propicio para que ellos actúen.

(73) Tomado del discurso del Senador Eduardo Frei, en el Senado. Sesión del martes 16 de agosto de 1960. Las cifras están sacadas de las estadísticas de la Sociedad de Fomento Fabril.

CAPITULO V

RADICACION DE POBLADORES CALLAMPAS

El Proyecto Económico, en su art. 77, había autorizado al Presidente de la República para suplementar algunos ítems de la Ley de Presupuestos del año 1950. El DFL 2 a su vez, le permitió en su art. 40 destinar de esos fondos la suma de 4.000 millones de pesos a fin de que la CORVI pudiese radicar a pobladores de viviendas insalubres, *en terrenos propios o ajenos* recurriendo, en este último caso, a la *compra o expropiación* (74).

Con tal objeto, el artículo citado del DFL 2, *declaró de utilidad pública y facultó al Presidente de la República la expropiación* de los inmuebles necesarios para efectuar las radicaciones (art. 40, inc. 3.º).

Por su parte, la CORVI podrá destinar hasta un 20% de las sumas indicadas en gastos de traslado, materiales de construcción e instalaciones de faena así como los necesarios para impedir la reocupación de los terrenos desalojados sean éstos de la misma institución, fiscales, municipales o de uso público (art. 41).

Las radicaciones efectuadas, en sus urbanizaciones quedarán sólo sujetas a las exigencias mínimas que determinará la CORVI pudiendo ésta conceder a los radicados el goce gratuito o dominio contractual de los predios. Para este objeto, la CORVI *podrá conceder créditos reajustables a los interesados,* a un plazo máximo de 30 años y sin intereses (arts. 42 y 43). Estas mismas condiciones podrán hacerse extensivas a aquellos pobladores que habían ocupado ilegalmente esos mismos predios antes del 31 de Diciembre de 1958 (art. 44).

En todas estas operaciones, las Municipalidades no tomarán parte alguna siendo sólo necesario el certificado extendido por la CORVI para autorizar las escrituras y practicar las inscripciones correspondientes (art. 45).

COMENTARIOS.— El primer paso dado por la Administración Alessandri dentro de sus propósitos de atender el problema habitacional, fue la radicación de los pobladores callampas en los terrenos urbanizados de San Gregorio, Comuna de La Granja (75). Esto comenzó a efectuarse tres meses antes de la dictación del DFL 2.

En efecto, el 6 de mayo de 1959 principió la erradicación de los pobladores del Zanjón de la Aguada, río Mapocho y Canal San Carlos y su ubicación en los terrenos indicados y posteriormente en Lo Valledor, Comuna de San Miguel. La "Operación San Gregorio y Lo Valledor", como se la denominó, comprendió 4.000 y 3.900 familias, respectivamente y ella representó la primera fase de este Plan de Emergencia. ("Plan Santiago").

En realidad la tarea, por demás compleja, se venía preparando del 23 de noviembre de 1958 fecha en que el Gobierno había convocado a una reunión para escuchar las peticiones de los pobladores. Allí mismo se había organizado una Comisión, la que trazó un plan de trabajo y de acción inmediata, nombrándose también otras comisiones donde tuvieron activa participación organismos como el Ministerio de Obras Públicas, Corporación de la Vivienda, Servicio Nacional de Salud, Servicio Militar del Trabajo, Fundación Viviendas de Emergencia, Compañía Chilena de Electricidad, Hogar de Cristo, Servicio Nacional de Auxilio Social, etc.

En la operación, el Ministerio de Defensa tuvo a su cargo la provisión de los transportes, carpas, alumbrado provisorio, etc.; la Dirección General de Carabineros facilitó la fuerza pública para mantener el orden y evitar nuevas invasiones a los terrenos desocupados; la SAP dispuso de almacenes reguladores de subsistencias; Auxilio Social proporcionó alimento durante los días del traslado; el S.N.S. instaló centros de atención médica; la CORVI tuvo el Servicio de Asistencia Social (nóminas de los pobladores, identificación, etc.), la coordinación legal (Títulos Provisorios de Dominio), la ubicación de los pobladores en el sitio asignado, la ayuda y atención del poblador en el desarme y armado de la mejora trasladada y la mantención de las bodegas de San Gregorio de los materiales indispensables; el Ministerio de Obras Públicas construyó locales escolares para 4.000 alumnos, galpones provisorios para la mejor atención de los pobladores y un Retén de Carabineros; Transportes y Tránsito Público dispuso las medidas para aten-

---

(74) El DFL 201 en su art. 1.o letra c), agregó el siguiente inciso que quedó incorporado en el texto definitivo del DFL 2: "En los ejercicios futuros la Corporación de la Vivienda podrá destinar en su presupuesto al objeto indicado en el inciso anterior hasta un 20% del aporte fiscal anual".

(75) Gran parte de las urbanizaciones habían sido realizadas en la Administración Ibáñez.

der las necesidades del sector; la Municipalidad de La Granja tomó a su cargo la dirección de los servicios de aseo de los nuevos pobladores de San Gregorio, la plantación y conservación de áreas verdes, la aprobación y recepción de las urbanizaciones de San Gregorio, a fin de que la CORVI pudiera otorgar dominio a los pobladores, etc.

El Intendente de la Provincia realizó funciones fiscalizadoras y de coordinación de las medidas de este plan para el mejor éxito de la Operación (76).

Los nuevos pobladores de San Gregorio y Lo Valledor tienen ahora la oportunidad de llegar a ser dueños de sus predios mediante el módico pago de $ 3.000 mensuales. Al mismo tiempo, tendrás las facilidades del caso; créditos para materiales y asesoría técnica, para cambiar su precaria mejora por una vivienda mínima, mediante la aplicación del sistema de autoconstrucción.

Para tal efecto, la CORVI posee una Sección de Autoconstrucción cuyas funciones se realizan en conformidad con un "Reglamento para Programas de Autoconstrucción" (77).

Las obligaciones principales para participar en estos programas pueden resumirse en las siguientes: ocupación del interesado y su grupo familiar, del sitio que se le haya asignado o vendido, en el cual deberá levantar una vivienda provisoria; cumplir con las instrucciones y normas de la CORVI en estos programas; estar en las faenas los días y horas señalados, según lo hayan aceptado al organizarse los grupos de trabajo; cuidar y velar por buen uso del equipo, las herramientas y los materiales de construcción que se usen en el programa, etc.

Los beneficios del programa se pierden al no cumplir con estas obligaciones. También son causales de pérdida el destinar la vivienda a otros usos que el indicado; el vender clandestinamente bebidas alcohólicas; observar mala conducta que pueda perturbar la armonía de la comunidad, etc. La falta de cumplimiento a los requisitos y a las obligaciones anteriormente señalados y a las instrucciones que imparta la CORVI, da derecho a ésta para eliminar del programa de autoconstrucción al infractor quien debe hacer entrega del sitio y devolver las herramientas y utensilios que se le hubieren proporcionado así como los materiales no usados en la construcción, al solo requerimiento de la Corporación de la Vivienda.

En los programas de autoconstrucción dirigidos por la CORVI y realizados en terrenos de dominio de terceros y adquiridos a terceros, las medidas son menos estrictas y se remiten a exigir el cumplimiento de los compromisos contraídos por los interesados que ingresaron en los cursos de entrenamiento.

En todo caso, la autoconstrucción no alcanza todavía un auge importante dentro del total que se está construyendo. Así, de acuerdo con publicaciones de prensa de la Corporación de la Vivienda, el número de viviendas construidas en 1959 por ella en el país, ascendían al 30 de octubre a un total de 18.817 casas de las cuales 17.316 lo eran por Propuestas Públicas y el saldo 1.501 por Autoconstrucción. Dentro de las primeras, 8.045 corresponden a viviendas definitivas y 9.271 a viviendas mínimas en Santiago (78). Dentro de este último tipo, hay un programa de 14.141 nuevas casas para Santiago y sus comunas y en estudio, 583 nuevas solicitudes de construcción (79).

La idea del Gobierno es completar en todo el país unas 45.000 viviendas mínimas en los primeros tres años, como parte integrante del Plan Habitacional cuya meta son 40.000 viviendas por año (ver pág. 23).

La decisión y el sentido social con que el actual Gobierno está abordando la erradicación de las callampas, *no tiene precedentes en nuestra historia legislativa y es posible que, de mantenerse el ímpetu inicial, el plan trienal sea una realidad concreta.*

---

(76) Aspectos más detallados de la "operación" Santiago, pueden encontrarse en las siguientes publicaciones:
"Diario Ilustrado", 28-IV-59.
"Diario Ilustrado", 29-IV-59.
"El Mercurio", 5-V-59.
"El Mercurio", 8-V-59.

(77) Aprobado por acuerdo Nº 13295 del H. Consejo. Sesión de 22 de julio de 1959.

(78) "Obras iniciadas en 1959 hasta 30 de octubre". "El Mercurio", 5-XI-59.

(79) "El Mercurio", 17 agosto 1960.

Sin embargo, es preciso no perder de vista que dar techo a los pobladores callampas *no soluciona el problema en su base,* por cuanto la "callampa" es el efecto de la presión demográfica que no puede absorberse. Es necesario aliviar esta tensión en los principales centros urbanos encauzando las corrientes demográficas internas hacia otros centros de atracción que cuenten con los factores económicos y sociales necesarios para ello.

El problema es pues, mucho más complejo e incide de lleno en el planeamiento. *Desconocer este hecho es realizar una "política de parches" cuyo único resultado sera la formación, a breve plazo, de nuevas callampas.*

La reconstrucción de las provincias devastadas por los sismos de 21 y 22 de mayo de 1960, constituye una coyuntura única para abordar el problema con la rapidez y profundidad que él requiere.

A P E N D I C E

EL PROBLEMA DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS

(Continuación)

En el Capítulo XI del Tomo I de esta obra se ha hecho un estudio separado de la legislación sobre alquileres "pues tanto su exposición como su desarollo legislativo, constituye una secuencia de antecedentes, de experiencias y de conclusiones que perderán claridad al mezclarse con otras leyes sobre habitación".

En él, luego de referirnos a la importancia que la legislación de alquileres tiene sobre el problema habitacional de un país, dimos algunos datos estadísticos sobre "vivienda y costo de vida" de donde se dedujo que entre 1928 y 1957 el ítem VIVIENDA subió considerablemente menos que el de "Alimentación", "Vestuario", "Combustible y luz" y "Varios".

La razón principal que explicaba este hecho era la carencia de una política habitacional, incapaz no solamente de atender a las necesidades básicas del constante crecimiento de la población sino la simple reposición de las viviendas existentes. Ello producía una acelerada destrucción de dicho patrimonio, altamente favorecida por una legislación congelatoria de más de 30 años sobre los alquileres, *la cual ha establecido un equilibrio artificial entre la oferta y la demanda, ahuyentando el concurso del capital privado.*

Las leyes que a continuación se insertan, demuestran que dicha tendencia continúa y sólo hace excepción al régimen congelatorio, el art. 17 del DFL 2 para cuyo éxito el legislador ha previsto la reducción a escritura pública de todo nuevo permiso de "vivienda económica" (art. 18) la cual se presume estimulará a invertir al sector privado, devolviéndole la perdida confianza en el mantenimiento de las franquicias.

Ley 13.305 (6 *de abril de* 1959)

Esta Ley, conocida con el nombre de Proyecto Económico (reajustó remuneraciones de los empleados, suplementó el presupuesto nacional, estableció una nueva unidad monetaria, el Escudo; concedió Facultades Extraordinarias al Presidente de la República, etc.), se refirió en sus arts. 212 y 213 a las rentas de arerndamientos estableciendo que "sólo podrán ser alzadas en un 10% sobre la renta que legalmente vigente podía cobrarse al 31 de diciembre de 1958". Como en las leyes anteriores, el propietario quedó facultado para recargar estas rentas "en la suma equivalente a la mayor contribución de bienes raíces sobre lo pagado el año 1958".

La ley 9135 *quedó al margen de estas limitaciones de la renta.*

La ley 13.305 introdujo modificación a la 11.622 de septiembre de 1954 disponiendo que todo exceso de renta deberá ser devuelto a los arrendatarios con el interés corriente y en caso de negativa de los arrendadores para recibir la renta convenida, faculta a los arrendatarios para depositarlas en las oficinas de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios (S.A.P.).

Ley 13.934 (13 *de abril de* 1960)

En su art. 1.°, dispone que "durante el período comprendido entre el 1.° de enero de 1960 y el 31 de marzo de 1961 las rentas de arrendamiento y subarrendamientos de bienes raíces urbanos, destinados en todo o parte a la habitación, oficinas, locales comerciales o industriales y locales ocupados por instituciones deportivas o sociales no *podrán exceder de las que legalmente podían cobrarse al* 31 *de diciembre de* 1959".

Fija la infracción a este art. con una multa de uno a diez sueldos vitales en beneficio de la CORVI, sin perjuicio de las acciones civiles correspondientes.

Dispone que la Superintendencia de Abastecimientos y Precios (S.A.P.) "deberá denunciar ante el juez competente las infracciones que comprueben", etc.

En su art. 2.°, introduce algunas modificaciones a la ley 11.622 como fijar en un tope de 30% de la renta máxima legal, el precio del arrendamiento por los muebles incluídos; ordena a la SAP para que, a petición de parte, proceda al estudio de los servicios especiales e informe al Tribunal; fija el monto de la indemnización del inmueble restituído, etc.

En su art. 3.°, concede un plazo de 6 meses a los propietarios y subarrendadores de conventillos, pensiones o casas que sean ocupadas por piezas, para que den cumplimiento a las obligaciones impuestas por el art. 33 del D.S. 1634 del Ministerio del Interior (publicado en D.O. de 29 de julio de 1944), en orden a dotarlas de instalaciones sanitarias en proporción de sus ocupantes, estableciendo las sanciones correspondientes.

En su art. 4.° dispone que las rentas de arrendamientos de las propiedades sometidas a las disposiciones de la ley 9135 (Ley Pereira), *"sólo podrán alzarse durante el presente año* 1960 *hasta el* 10% *sobre las rentas que se cobraban al* 31 *de octubre de* 1959".

En caso de infracción al presente art. serán aplicadas las disposiciones de los arts. 9.° 13.° y 18.° de la ley 11.622".

DFL 2 (18 *de julio de* 1960)

Art. 17.

Las "viviendas económicas", cuando además concurran en ellas los requisitos de las construcciones a que se refiere la ley N.° 9135. gozarán de los siguientes beneficios:

a) Quedarán sustraídas del control de los organismos mencionados en el art. 7.° de dicha ley (80);

b) Los litigios y todo asunto relativo a los derechos y obligaciones de los propietarios y arrendatarios, referentes a estas propiedades, quedarán sujetos sólo y exclusivamente al conocimiento de la Justicia Ordinaria; y

c) No regirán para ellas las limitaciones de rentas y demás disposiciones pertinentes de la ley N.° 11.622 *ni de ninguna otra sobre la materia, quedando la fijación de las rentas de arriendos a la libre contratación de las partes"* (81).

COMENTARIOS.— Es curiosa la modalidad adoptada por el legislador, en materia de arrendamientos a partir de la ley 11.622 de 1954 (Ver Cap. XI del Tomo I).

En efecto, cada vez se ha ido haciendo referencia a la ley del año inmediatamente anterior aplicándosele cierto porcentaje de tolerancia (5% ó 10%) para calcular la renta de arrendamiento vigente.

Como la única ley que establece una base de cálculo es la 11.622 al disponer que la renta anual máxima *será de* 11% *del avalúo vigente,* resulta que para calcular la renta legal sería preciso cada año remontarse a dicha ley. No obstante, este procedimiento no ha sido suficientemente claro a juicio de los Tribunlaes de Justicia por cuanto las leyes intermedias han hecho referencia a la "renta vigente" en determinada fecha del año anterior lo que ha dejado la duda de si debe entenderse derogada la disposición del 11% y tomarse en cambio la "renta efectiva" vigente en dicho año.

De acuerdo con los debates habidos sobre el particular en la Cámara y en el Senado cuando se tramitaba el proyecto de la actual ley 13.934, se infiere que el espíritu del legislador fue de congelar y estabilizar las rentas de arrendamientos *sobre la base de lo que "efectivamente" se cobraba al* 31 *de diciembre de* 1959.

De todas formas, es indudable que la ley vigente sobre alquileres urbanos es oscura en sus expresiones y que debe en lo futuro tenderse a precisar el concepto de "renta legal" para evitar mayores confusiones que las habidas desde 1954 adelante.

En relación con la ley 9135, a pesar de que el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo la mantenía al margen del régimen congelatorio, esta vez los continuos ataques que desde hacía tiempo venía sufriendo dicha ley desde di-

---

(80) El art. 7º se refiere al Comisariato o a cualquier organismo que lo reemplace.

(81) Agregado al texto primitivo del DFL 2 de 1959 por el art. 1º letra b) del DFL 201 de 6 de abril de 1960, sin duda a raíz de los ataques a la Ley Pereira, que culminaron con su inclusión al régimen congelatorio de rentas.

versos sectores políticos, consiguieron incorporarla a él, dejando un margen de 10% de alza sobre los cánones de las viviendas construídas a su amparo.

En esta forma, como lo señaló públicamente la Cámara Chilena de la Construcción, *"el Congreso Nacional ha vulnerado abiertamente una franquicia que él mismo estableció con el fin de interesar la inversión privada en la construcción de viviendas económicas, al coartar ahora la facultad que antes concedió a los arrendadores de tales propiedades para pactar libremente las rentas de arrendamientos".*

Respecto del art. 17 del DFL 2, representa un factor potencial de atracción del capital privado, ahora alejado de la ley 9135 (Pereira). En la medida que aquél vaya comprobando la *efectiva permanencia de beneficios* que le garantiza el art. 18 del mismo DFL (al ordenar la reducción a escritura pública de todo permiso de "vivienda económica"), se irá posiblemente volcando cada vez en proporción mayor a la vivienda de tipo económico.

B I B L I O G R A F I A

Ley 13305 (Abril de 1959).

DFL 2 (Julio de 1959).

D 1608 (Septiembre de 1959).

DFL 16 (Septiembre de 1959).

DFL 24 (Octubre de 1959).

D 1996 (Noviembre de 1959).

DFL 39 (Noviembre de 1959).

DFL 44 (Diciembre de 1959).

Acuerdo 14332 H. Consejo CORVI (Diciembre de 1959).

DFL 54 (Diciembre de 1959).

DFL 56 (Enero de 1960).

DFL 66 (Enero de 1960).

D 240 (Febrero de 1960).

DFL 208 (Abril 1960).

DFL 300 (Abril 1960).

DFL 201 (Abril 1960).

D 1101 (Julio 1960. Fija texto def. de DFL 2).

Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas. (Octubre 1944).

Aclaración de la Dir. de Arquitectura del Min de OO. PP. Carta Nº 922 de 4-VII-60 a D. de O. Municipales de Ñuñoa.

"Normas provisorias complementarias del Reglamento Especial" Dir. de Arquitectura del Min. de OO. PP. 13-X-59.

DFL 224 (Agosto de 1953).

DFL 1050 (Julio de 1960. Fija texto def. de DFL 224).

Nueva Ordenanza General de Construcciones (Septiembre 1949).

"Problemas de Planeamiento y de gobierno Municipal de Chile" Aaron Horwitz — Agosto 26 de 1959.

"Enfoque Urbanístico del Plan Habitacional del S. Gobierno". René Urbina — Noviembre de 1959.

"Método para determinar la agrupación de bloques de viviendas en conformidad con el Reglamento Especial de Viviendas Económicas". Guillermo Ulriksen. Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación de la U. de Chile.

"3.a parte de la Exposición al país del Excmo. señor Jorge Alessandri". "La Nación", 8-IX-59.

"Foro sobre el Plan Habitacional" 22-VI-1959. "El Mercurio" 23-VII-1959.

"Panorama Económico" Nº 204, Julio de 1959.

"Diario Ilustrado", 28 de Abril de 1959.

"La Nación", 8 de Julio de 1959 y "El Mercurio", 23 de Julio de 1959.

"La Nación", 24 de Mayo de 1959 y "El Mercurio", 4 de Octubre de 1959.

"Panorama Económico" Nº 209. Febrero 1960.

DFL 126 (Julio de 1953).

Código Civil de Chile.

Ley 4827 (Febrero de 1930).

DFL 205 (Abril de 1960).

"Antecedentes para el establecimiento de un sistema de ahorro y préstamo para la vivienda". Ings. Eduardo García y Joaquín Undurraga. Octubre de 1958. Preparado por el ICHA para la Cámara Chilena de la Construcción.

DFL 285 (Julio de 1953).

"Proyecto de Expropiación y Contribución de Mejoras". Sres. Jorge Pinochet, Alfredo Johnson y Tomás Reyes.

Ley 10254 (Febrero de 1952).

DFL 371 (Agosto de 1953).

Ley 10383 (Agosto de 1952).

D. 2772 (Septiembre de 1943).

Ley 12120 (Octubre de 1956).

Ley 9135 (30 de Octubre 1948).

"El Colegio de Arquitectos de Chile ante posibles modificaciones a la Ley 9135". "El Mercurio", 20-X-1954.

"Estadísticas de la Construcción - Edificación Proyectada en 47 Comunas Importantes". Junio 1960 - Dirección de Estadística y Censos.

Idem anterior. Julio 1960.

Discurso del Senador Eduardo Frei en el Senado. Sesión del martes 16 de Agosto de 1960.

"Diario Ilustrado". 28 de Abril de 1959.

"Diario Ilustrado". 29 de Abril de 1959.

"El Mercurio". 5 de Mayo de 1959.

"El Mercurio". 8 de Mayo de 1959.

"Reglamento para Programas de Autoconstrucción". CORVI.

"Obras iniciadas en 1959 hasta 30 de Octubre". "El Mercurio". 5-IX-59.

"El Mercurio". 17 de Agosto de 1960.

Ley 13934. (Abril de 1960).

D. S. 1634. (Julio de 1944).

FACULTAD DE ARQUITECTURA DE LA
UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE.

Materia del Curso y de los seminarios de investigación de la cátedra "Vivienda de Interés Social", en el 5º año de Arquitectura.

Profesores titulares: señores Ramón Venegas Carrasco y Luis Bravo Heitmann.

NOTA: El trabajo precedente, "Chile: El problema de la Vivienda a través de su legislación", es parte de la materia tratada en las cátedras por el profesor Sr. Luis Bravo H.

TEORIA DE UNA POLITICA HABITACIONAL

CAPITULO I

Situación del problema de la Vivienda en los países de América Latina.

Algunos aspectos demográficos y sociales:

A. Déficit de viviendas
B. Incremento de Población
C. Proceso de "Urbanización"

CAPITULO II

Una política habitacional

A. Finalidad y necesidad de una política habitacional
B. Espíritu que debe animarla
C. Adecuación de estructuras económico-sociales
D. Necesidad de una planificación

CAPITULO III

Desarrollo de una política habitacional

Planificación
Contenido del plan

1. *Aspectos demográficos y sociales*

   A. Número de viviendas necesarias
      Censos
      Cálculos de Previsión
      Aplicación al problema de la vivienda en Chile

   B. Distribución de las viviendas en el territorio y organización de las comunidades territoriales
      Planificación territorial
      Proceso de "Urbanización"
      Tipos de comunidades territoriales
      Aplicación de estos aspectos al problema de la Vivienda en Chile.

C. Tipos de viviendas
Necesidad de este estudio
Viviendas urbanas, industriales, mineras, agrícolas, etc.

D. Erradicación y Radicación
Aplicación al problema de la Vivienda en Chile

E. Seguridad Social y Vivienda. Aplicación al problema de la Vivienda en Chile.

2. *Requerimientos económicos y financieros*

A. *Análisis del "Producto Nacional Bruto" y porcentaje destinado a Vivienda.* Aplicación al problema de la Vivienda en Chile.

B. *Fuentes teóricas de recursos económicos para la Vivienda*:
a) aumento del "Producto Nacional"
b) análisis de los "bienes de consumo", disminución en inversiones de "bienes de consumo" no esenciales. Política de Ahorro.
c) análisis de los "bienes de inversión o de capital" y aumento de los "bienes de inversión". Política de Ahorro para la Vivienda.
d) redistribución del "Ingreso Nacional", justa distribución de las rentas.
e) eficiencia en el uso de los recursos financieros.

Aplicación al problema de la Vivienda en Chile.

C. *Medios para conseguir estos recursos*:

a) Política de obligaciones y estímulos: obligaciones a las rentas de todas las categorías a través de una política tributaria de acuerdo al criterio de la "proporcionalidad progresiva". Política de estímulos, especialmente para el ahorro en vivienda.
Política de Créditos para la construcción y adquisición de Viviendas.
b) Aplicación al problema de la Vivienda en Chile.

3. *Requerimientos Técnicos*

A. *Arquitectura*
B. *Planeación y urbanismo*
C. *Servicios*: alcantarillado, agua potable, luz, etc.
D. *Construcción*
E. *Enseñanza-Investigación*
Universidades
Escuelas de Oficios
F. Aplicación al problema de la Vivienda en Chile.

4. *Estructuras administrativas necesarias*

A. Sector público
B. Sector privado
C. Aplicación al problema de la Vivienda en Chile.

I N D I C E

Pág.

PROLOGO 7

CAPITULO I

1.– ORIGEN Y CONEXIONES LEGALES 11
2.– CONCEPTO DE "VIVIENDA ECONOMICA" 12
a) Su planificación 12
b) Sus características técnicas 13
c) Sus condiciones de emplazamiento y urbanización 14
3.– COMENTARIOS 16

CAPITULO II

LA CORVI, ORGANISMO RECTOR DE LA CONSTRUCCION ECONOMICA.

1.– NUEVAS FUSIONES Y FUNCIONES DE LA CORVI 21

1.a FUNCION.– OPERACIONES DIRECTAS POR CUENTA PROPIA 21

2.a FUNCION.– PROMOCION DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL 23

A) Créditos del Estado 24
B) Créditos de las Cajas de Previsión fusionadas con CORVI . . 24
C) Inversión obligada de capitales (Industria, Comercio y Agricultura) 25
D) Ahorro para viviendas. Las "cuotas de ahorro" 26
–¿Quiénes ahorran y qué franquicias tienen? 27
–Destino de los fondos de ahorro. Causales para girarlo . . 28
E) El ahorro a través de las Asociaciones Privadas de Ahorro y Préstamo (DFL 205 de 5-IV-60) 28

3a. FUNCION.– ADMINISTRACION Y CONTROL DEL PLAN HABITACIONAL 30

2.– NUEVA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA CORVI.

a) Dirección Superior y Administración 30

A) Consejo 30
B) Vicepresidente Ejecutivo 30

b) Los Servicios 31

A) Dep. de Planeamiento y Estudios Económicos 31
B) Deps. de Construcción, Administración y Fiscalía 31

Pág.

3.— COMENTARIOS 32

CAPITULO III

ASPECTOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS LOCALES (o Municipales) DE LA VIVIENDA.

1.— Las Direcciones de Obras Municipales. Funciones y limitaciones 39
2.— Relaciones entre proyectos "Ley Pereira" y proyectos "DFL N.º 2" 40
3.— COMENTARIOS 41

CAPITULO IV

PRECEPTOS LEGALES DE FOMENTO DE LA "VIVIENDA ECONOMICA".

1.— Franquicias a Títulos, contratos, pagos, remuneraciones, etc., que dicen relación con la vivienda económica (DFL 2 art. 8) 43
2.— Franquicias a Sociedades cuyo objeto social exclusivo sea la construcción, por cuenta propia o ajena, de "viviendas económicas" (DFL art. 9). Se incluyen las viviendas campesinas construidas por cuenta ajena. (DFL art. 66) 44
3.— Franquicias a personas naturales o jurídicas que en forma directa o indirecta propendan al fomento de la vivienda económica (DFL 2, arts. 9, 10, 11 y 22) 44
4.— Franquicias directas de la "vivienda económica" como tal (DFL 2, arts. 14, 15 16 y 17) 45
5.— Limitaciones de franquicias (DFL 2, arts. 23 y 24) 45
6.— COMENTARIOS 46

CAPITULO V

RADICACION DE POBLADORES CALLAMPAS 51
COMENTARIOS 51

APENDICE

EL PROBLEMA DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS (continuación) 55
Ley 13305 (Abril de 1959) 55
Ley 13934 (Abril de 1960) 55
DFL 2, art. 17 (Julio de 1960) 56
COMENTARIOS 56

BIBLIOGRAFIA 59

Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile. Materia del Curso y de los seminarios de investigación de la cátedra: "Vivienda de Interés Social" en el 5.º año de Arquitectura 61