

Francisco A. Pinto Santa Cruz

## La política de habitación popular en los Estados Unidos

### I

Es un hecho indiscutible que el problema de la habitación reviste en nuestro país caracteres de enorme gravedad. Bien podría decirse que constituye tal vez el más agudo de aquellos que afligen a nuestra población. Y se trata de un problema que afecta por igual a obreros y empleados y a elementos independientes de renta baja y media; todo lo cual en un país de riqueza limitada, y a la vez dispareja, vale decir que es un problema que alcanza al 75% u 80% de la población.

Se han señalado, con razón, como elementos constitutivos del problema de la habitación: *a)* la escasez de las viviendas; *b)* el alto precio de ellas, y *c)* la insalubridad de las mismas. Pues bien, todos estos elementos golpean con igual fuerza en nuestro país, como para demostrarnos la necesidad de una acción inmediata y de gran envergadura. Tenemos así que la escasez de habitaciones es tal, que, según estadísticas muy recientes, se necesitan aproximadamente 9,000 viviendas por año con el solo objeto de que puedan albergar el aumento vegetativo de la población (la población obrera aumenta aproximadamente en 50,000 personas al año y la de empleados en 8,800 más o menos). Agreguemos a la necesidad indicada, que la construcción total llevada a cabo por intermedio de diversos organismos, que materialmente son los únicos dedicados a esta clase de construcciones, ha llegado sólo a un total de 12,896 habitaciones entre 1936 a 1940. (Caja de la Habi-

tación Popular, 5,626 casas; Caja de Seguro Obligatorio 2,734; Caja de Previsión de los FF. CC. del Estado, 896; y Corporación de Fomento 3,640. Total: 12,896 casas). O sea, para albergar este solo aumento vegetativo de la población de obreros y empleados hay un déficit, en los últimos cuatro años de casi 24,000 viviendas, que eran indispensables.

Y agreguemos, que, considerado el problema de la escasez de viviendas en su totalidad, las Estadísticas nos señalan que para nuestra población, bastante reducida, faltan en Chile más de 300,000 viviendas. La población asalariada (activa o inactiva) puede fijarse en 3 millones. En un cálculo favorable podría expresarse que un 40% de las habitaciones obreras tienen las exigencias mínimas de higiene y comodidad. Hay por lo tanto aproximadamente 1,800,000 personas a quienes faltan viviendas adecuadas, lo cual traducido a número de ellas determina una exigencia mínima de 300,000 habitaciones. En el campo de los empleados particulares, a quienes a primera vista se cree en mejores condiciones, el problema no es menos grave. Según cálculos inobjectables puede apreciarse en 700,000 la población (activa e inactiva) de empleados. Si consideramos, como ya también se ha hecho ver, que aproximadamente el 80% de ellos gana un sueldo inferior a \$ 1,300, tendremos la comprobación inmediata de que más de 500,000 personas tienen en este de la habitación uno de sus problemas más graves, ya que para vivir no sólo decente, sino al menos higiénicamente, deben destinar al pago de vivienda un porcentaje el más elevado de sus sueldos.

Los antecedentes anteriores, son reflejo de un problema que viene desde hace años, de manera que no se trata de una cuestión política, que permita achacar al régimen presente males que antes tampoco se solucionaron en los regímenes anteriores.

El segundo elemento de aquellos que constituyen el problema de la habitación es — como ya hemos dicho — el alto precio de las viviendas. Pues bien, es este también un aspecto que agrava nuestra situación. Dentro del presupuesto popular, y al hablar de popular, no me refiero sólo a obreros, sino igualmente a empleados, comerciantes, etc., de baja renta, tal vez para el 60 a 70% de la población, la habitación constituye hoy uno de los rubros más elevados de gasto. El precio de las viviendas está muy lejos de representar  $\frac{1}{5}$  ó  $\frac{1}{6}$  de las

entradas como lo expresaban los autores clásicos. Hoy absorbe un 1:3 y a veces más de ellas, de tal manera que el Jefe de familia ve con horror que cada eventual nueva alza puede disminuir aún más lo disponible para los otros gastos igualmente indispensables, como la alimentación y el vestido. Y puede agregarse el acento especialmente grave que reviste para el padre de varios hijos a quien se le presentan toda clase de dificultades incluso hasta para poder encontrar habitación adecuada para su familia. En Santiago, por ejemplo, donde según cálculos inobjetados, el promedio de nuestra población obrera gana hoy en 1941, un promedio de \$ 615.25 mensuales tenemos que el costo de una vivienda para 2 adultos y 2 niños cuesta un término medio de \$ 232 mensuales. Tratándose casi en su totalidad de construcciones anticuadas y anti-higiénicas, resulta que el costo de ellas cubre un porcentaje desproporcionado de los salarios.

Estos aspectos del alto precio de las habitaciones y de la escasez de ellas tienen su más directo reflejo en la sobrepoblación por unidad de vivienda, con la serie de consecuencias de todo orden que tal hecho representa. Tenemos que en Santiago los servicios del Trabajo (Boletín N.º. 21) señalaban ya desde hace años que la densidad media de población en los conventillos, llega a 10 personas por habitación.

Tenemos, por consiguiente, que éste del alto precio de las habitaciones es otro elemento que ha de tenerse en cuenta para una política organizada de solución del problema. Y por consiguiente veremos desde luego que no serán suficientes por sí solas las medidas sobre limitación de las rentas de las viviendas, por cuanto también es igualmente necesario combatir la escasez de ellas; luego, la limitación, en sí sería discutible de no haber limitación en los otros rubros de la actividad económica y, en especial, de aplicarla aisladamente, habría una mayor desafectación de los capitales para la construcción de habitación, agravándose así la escasez de ellas.

El tercer elemento del problema es como hemos dicho el de la insalubridad de las viviendas. El estado sanitario de las habitaciones es de una importancia tan definida en la solución del problema, como que, nada se obtendría con tener habitaciones suficientes en número y a un precio posible de pagar por el elemento popular, si se mantuvieran en ellas las deficiencias de higiene y demás cuidados elementales, que por exigen-

cias, no sólo sociales sino aun económicas, deben contemplarse en ellas.

Es de sobra conocido y aceptado el hecho de que las habitaciones insalubres tienen una influencia definitiva en el desarrollo de la tuberculosis. Ferrand, en su obra *Habitaciones Obreras* cita una estadística inglesa que habla bien a las claras de la importancia de las condiciones higiénicas de la habitación. La mortalidad, en los barrios obreros ordinarios con mala salubridad, llega a ser el doble o más de la que se produce en barrios industriales. En la Fundación Rotschild se controló una mortalidad de cuatro por mil; entretanto en barrios cercanos de peor higiene se llegaba en esa misma época a una mortalidad de veintidos por mil. Traslademos estas observaciones a nuestro país y veremos que la importancia es aun mayor: la epidemia del tifus exantemático que ha causado en el espacio de pocos años más de 8,000 víctimas, el incremento de la tuberculosis que según estadísticas afecta a más de 200,000 personas de nuestra escasa población; la mortalidad general que alcanza a la cifra de un 26 por mil y que es superada por la mortalidad infantil que llega a 270 por cada mil niños, revelan a las claras las pésimas condiciones higiénicas de nuestras poblaciones obreras.

---

En cuanto a la trascendencia que el problema de la habitación representa para el elemento popular es una cosa de sobra conocida. La Oficina Internacional del Trabajo, en una de sus publicaciones (*La Politique du Logement en Europe*, 1930, pág. 4) expresa: «La habitación crea en gran parte la atmósfera de toda la vida de familia; ella es, o debería ser, el medio donde vive la mujer, donde se educan los hijos. Los alojamientos malsanos, sobrepoblados, tienen para la sociedad consecuencias que no pueden calcularse, y que trascienden de generación en generación.»

La triste habitación común comienza su influencia en la infancia. El niño necesita sol, aire. Nada de eso encuentra en la pieza estrecha y sin luz.

Más grande, no puede hacer sus deberes escolares. No hay ni siquiera sitio y las ideas no pueden ordenarse en su cerebro ante un ambiente tan contrario. Con cuanta razón ha dicho un autor: «Se habla de instrucción del pueblo, ocupándose

con ardor de ella. Pero ¿cómo puede esperarse que la instrucción popular dé sus frutos cuando los infelices irán a dormir a esos reductos infectos, en que nada intelectual puede tener cabida?

Se habla de elevar el nivel cultural del pueblo, de la necesidad de inculcarle hábitos de orden, de economía y de higiene. Pero, veamos si es posible hacer estas cosas mientras vive en condiciones tan hostiles a todo mejoramiento. Parece en realidad evidente que es imposible obtener resultados positivos sin este elemento previo e indispensable de la vivienda. En cuanto, ahora, a su trascendencia en el orden social y moral. Es un hecho cierto que un pueblo no puede llegar a hacerse moralmente fuerte sin haber conquistado antes una vida físicamente sana. El abandono de la existencia física es el antecedente de toda degradación moral.

Y qué otra cosa puede esperarse de la habitación estrecha sin luz, sin aire que sirve a la vez para todos los menesteres domésticos. Incluso el alcoholismo, que presenta tan enorme gravedad en nuestro país, tiene un espléndido aliado en las viviendas malsanas, que hacen que el trabajador no tenga interés alguno por volver a su hogar y a su familia, ya que mal puede llamarse tal a la habitación estrecha y húmeda que le sirve de albergue.

«No es virtud, sino heroísmo, ha dicho M. du Mesnil, lo que necesita el hombre obligado a vivir en esos tugurios, para no sentir odio contra la sociedad.» Y esa es la verdad.

---

Como se ve de las breves indicaciones anteriores, sobre su naturaleza y la trascendencia del mismo, este problema de la habitación reviste caracteres de gravedad innegable, en especial para nuestro país. Sería solamente el caso, para completar la visión de conjunto, que alguien dijera, al comprender su importancia, que su solución se confunde con el problema de los salarios o con el problema general del costo de los medios de vida de la población. Pues bien, sobre este punto, cabe advertir que, en último término, la solución del problema de la habitación, depende también o es un capítulo, del problema general de los medios de consumo de la población. Pero, es necesario tener presente, que este problema requiere una po-

lítica especial, pues, su solución no está solo en una política de salarios. En efecto, nada sacaríamos con obtener salarios altos, si éstos, ante las pésimas viviendas, se pierden y despilfarran. Un ejemplo al respecto podríamos formularlo con lo que sucede en el Norte de nuestro país. Establezcamos de acuerdo con la otra idea un régimen adecuado de habitaciones y veremos, entonces, que es posible utilizar en el mejoramiento del pueblo, los mismos salarios que antes huían a la cantina o se desperdiciaban en otros fines. Sin un medio humanamente adecuado, como es el de las habitaciones higiénicas, que permitan el desarrollo de un ambiente familiar, no podríamos pretender que el trabajador tuviera algún aliciente o principio que lo culturice, y lo lleve a aprovechar bien sus salarios.

## II

Todos estos antecedentes son los que hacen que exista un definido interés en conocer todas aquellas medidas, todos aquellos esfuerzos, que se han hecho para solucionar o al menos abordar en forma definida el problema que nos interesa.

Fué por esto que, aprovechando un viaje que proyectaba a Europa, el suscrito recibió de la Universidad de Chile la misión de estudiar y examinar la teoría y práctica de la política que diversos países han adoptado para la solución del problema de la habitación. Era mi ánimo informarme, en especial, sobre las medidas de Inglaterra, Bélgica, Francia y Alemania, pero, desgraciadamente, las dificultades provenientes de la guerra, cambiaron mis planes y fuí a los Estados Unidos. Debo ser franco al confesar que en nada me arrepiento, sino, por el contrario, me alegro de haber conocido la gran democracia del Norte; lo anterior no sólo en los múltiples aspectos de interés, que un país como ese presenta, sino que también, en especial, en cuanto se refiere al problema que es materia de este trabajo. Es de un interés sumo, no sólo para los estudiosos, sino para toda persona que se preocupe por el adelanto social de su país, el analizar las realizaciones de otra nación que significan un adelanto y un perfeccionamiento. Cada una de ellas, siempre, y aunque sea en una proporción reducida, representa no sólo una útil, sino que en muchos casos indispensable enseñanza

para el país del observador, o, en otros casos, representa la comprobación inobjetable de la bondad práctica de un determinado principio de Política Social.

Tal es el caso que podría plantear respecto de la Política de la Habitación en los Estados Unidos. No pretendo conocerla a fondo, por cuanto, en realidad, mi viaje fué corto y hube de contentarme con conocer los principios más salientes de ella. Pero, ya de esos principios esenciales, pueden acreditarse conclusiones muy importantes. Es por esto, que me ha parecido interesante la preparación de este trabajo. Por una parte se trata de una divulgación de esos esfuerzos definidos y organizados de adelanto social, que llaman tanto más la atención, cuanto que ellos se realizan en el país donde, según consenso unánime, el promedio de su población es el que goza del más elevado standard de vida del mundo. Compruébase con ello que hay en el Gobierno Americano — pues, puede plantearse desde luego, que él ha sido el gran impulsador de la Política, — un ánimo sincero de no dejar las cosas como están, de no dejar que los problemas se agraven, sino antes, por el contrario, mejorar su política con miras siempre crecientes de perfeccionar su organización social.

Por otra parte, la observación y el estudio de la naturaleza de las medidas adoptadas, sirve de comprobación de la bondad práctica de ciertos principios, que, técnicamente, han sido ya reconocidos y recomendados para la solución del problema, tales, por ejemplo, como aquellos de la Política de Financiamiento Mixto, a que nos referiremos más adelante, y cuya realización en Chile representaría un adelanto enorme en nuestra incipiente Política de la Habitación. Tenemos por lo tanto, que sea, a manera de divulgación y ejemplo de una moderna realización social, como por cuanto, el detalle de las medidas, representa saludables enseñanzas para nuestra política, es de interés hacer conocer las normas directivas de la Política de la Habitación en los Estados Unidos. Lo anterior porque además, ella a pesar de su importancia, es desconocida en Chile para la mayoría, y aun para muchos que debían conocerla; además — con la debida proporción entre los medios a los cuales se aplica — porque hay muchos de sus principios que sería perfectamente necesario usar en nuestro país.

## III

Comenzaremos el estudio con una breve nota de los antecedentes que sirvieron de fundamento a esta Política de la Habitación. Desde luego, cabe advertir que ella es una novedad en los Estados Unidos. Corresponde a uno de los puntos de la política del Presidente Roosevelt. Como lo expresa, en una de sus publicaciones, Nathan Straus, uno de los Jefes de esta acción, sin la activa intervención del Presidente, la ley sobre habitaciones habría difícilmente llegado a ser tal. Pero, tratándose de un Estado federal, el sólo deseo del poder Central no era suficiente, pues, requería además el apoyo de las comunidades de los respectivos Estados. En esta materia el Congreso de los Estados Unidos hizo un estudio documentado y completo. Hasta 1934, en que se dictó la primera ley, el Congreso había querido determinar previamente si ella era necesaria. Como conclusión de esos estudios, el Comité de Educación y Trabajo del Senado, dijo por unanimidad en su informe: «No hay clamor inmediato del pueblo americano, más firmemente sentido, que el deseo de atacar los males sociales que representan las habitaciones insalubres, y de proporcionar viviendas adecuadas para el elemento popular.» Esta conclusión, por una parte, representaba la tradición, de que el pueblo americano ha sido siempre cuidadoso de su hogar; pero, en su verdadero contenido, la ley referida representa un nuevo paso, una nueva actitud. Esta es la de reconocer que el problema de la habitación es un problema nacional, tan importante como la seguridad colectiva, la educación o la salud pública.

La investigación del Congreso Americano acreditó hechos concretos que informaron ese nuevo espíritu de la ley. La deficiencia anterior de datos adecuados hacía pensar a muchos, o a la mayoría, que cada persona honrada y trabajadora sería capaz siempre, y a corto plazo, de adquirir una de esas hermosas casas o chalets que aparecían en las páginas de avisos de las revistas. Sin embargo, el Departamento de Comercio, hizo una investigación cuidadosa al tiempo de iniciarse las mociones legislativas, la cual se completó con otras posteriores. Para resumir, estas investigaciones vinieron a comprobar la razón de este nuevo pensamiento social, sobre el problema,



sacando de su optimismo a los muchos, que seguramente por no estar afectados por él, seguían creyendo que no existía. Algunos datos importantes acreditaron defectos sanitarios: 1.661,000 viviendas, o sea, más o menos un quinto del total, no tenían servicios de baño; 1.221,000 de ellas no tenían servicios higiénicos dentro de las casas. Sobrepoblación: 850,000 familias se veían obligadas a compartir su casa con otras y 1.300,000 habitaciones estaban sobrepobladas, pues, tenían más de una persona por pieza de tamaño regular.

Triste es decirlo, pero comparadas las poblaciones, datos como éstos serían ya un éxito en Chile, ya que el examen de las investigaciones realizadas, demuestra que son consideradas como «slums» o sea algo equivalente a nuestros conventillos, habitaciones de cal y ladrillo, que en muchos casos nosotros estaríamos muy contentos de tener en el país, ya que en ellos está reemplazado el techo de totora por el zinc, y la falta de piso, por madera cuando más desvencijada o con defectos.

El segundo hecho concreto que pudieron acreditar las investigaciones americanas fué el siguiente: La construcción privada no puede proporcionar vivienda a los que viven en los conventillos o viviendas insalubres. Esta es una conclusión de inmensa importancia. Por mucho tiempo, en especial en nuestro país, se habló con un erradísimo criterio, fiel reflejo de las ideas imperantes, que esto de las habitaciones populares era un problema que era necesario dejar solo a la economía privada, a la actividad «libre» y «generosa» de los capitalistas; los resultados los hemos sufrido y continuamos sufriendolos. Las investigaciones americanas al respecto examinaron cuidadosamente la construcción de habitaciones por las empresas privadas y los costos y precios corrientes. Todas llegaron a la misma conclusión: ella es de que aun en los tiempos prósperos, cerca de dos tercios de la población, no puede hacer frente a las rentas de arrendamiento o precios de venta de las nuevas casas, por modestas que estas sean. Por tal razón, la construcción privada no puede edificar casas para el uso de ese sector de la población. Una de esas encuestas tomó 28 ciudades de las más representativas. Sólo un 8% de los edificios construidos desde 1929 a 1935 inclusive, estaban al alcance de las familias que tenían una renta anual inferior a 1,500 dólares, la cual representaba, según la misma investigación el 65% de la población. Para estas familias, que comprendían 3.579,773

personas en total, sólo se habían construído 21,351 viviendas en 7 años. Y tengamos presente, en relación con nuestro país, que en Estados Unidos la rentabilidad que los capitalistas perciben es muy inferior a la que se obtiene en Chile. Por otra parte, el aumento mismo de las habitaciones, indispensable para albergar el crecimiento vegetativo de la población y para reemplazar las viviendas antiguas, era reducido. Esto, para el caso de que hubiera podido decirse, que al cambiarse la gente de más alta renta a nuevas viviendas, dejaba disponible sus casas para la de menos renta; no es necesario insistir en que tal observación habría sido de muy poco alcance. El cálculo estatal pudo especificar que, para esa fecha, 1935, debían haberse construído más o menos 3.000.000 de nuevas viviendas para las necesidades del total de la población, fuera por aumento de ella o por las que era necesario demoler por antiguas. Sin embargo, sólo se habían construído en total 1.000.000 de habitaciones.

Esta escasez quedaba confirmada con otra encuesta del Departamento de Comercio, que acreditó que, en 69 ciudades durante el período 1930 a 1937, el porcentaje de viviendas desocupadas había bajado de 8 ó 9% a 2,3%. Cuando éste es el porcentaje general entre todas las habitaciones, para la gente de menos renta, la cuota llega a «cero», por cuanto ante la escasez no habrán virtualmente viviendas desocupadas.

Lo anterior tiene, como lo expresó el Comité del Senado, una consecuencia grave: «La escasez de viviendas produce rápidos aumentos en los precios de ellas; si estos precios, suben más rápidamente que los salarios, hacen decaer el standard de vida de la población, puesto que queda menos dinero disponible para la alimentación, el vestido y las demás necesidades de la vida. Las malas condiciones de habitación están en aumento y las injusticias derivadas de las viviendas insalubres se están multiplicando. La acción no puede retardarse.»

Estas investigaciones, serias e imparciales, significaron un eficaz apoyo para la nueva política de habitaciones de los Estados Unidos.

Por otra parte había otros antecedentes no menos importantes. Una campaña organizada y de gran envergadura, en favor de mejorar las viviendas significaba para el Estado Americano obtener un mejor aprovechamiento de sus recursos o la disminución de otros gastos apreciables. Ya hemos visto, que

la habitación tiene una importancia tan definida en los hábitos y moralidad de la población. Así, muchos Estados y Municipalidades, habían visto que en sus presupuestos de gastos, era necesario aumentar las sumas para combatir «males», antes que para emprender obras constructivas, como caminos, escuelas, mejoramiento de servicios públicos, etc. Los gastos de combate de epidemias, arresto de delincuentes, etc., cubrían un porcentaje elevado. Pues bien, las investigaciones consiguientes, acreditaron entre muchos otros, los siguientes casos: En Jacksonville se halló que el 32% de los crímenes graves y el 42% de los delitos, se había cometido en un barrio de conventillos que representaba menos del 1,8% del área total de la ciudad.

En Cleveland y Philadelphia se acreditó, que la cuota de delincuencia infantil, era tres veces más alta en los barrios insalubres que en el resto de la ciudad. Idéntica investigación se hizo en Birmingham y Hartford y se comprobó, que, en los barrios malsanos esta delincuencia era del doble.

En Detroit, en un área de 50 manzanas que había sido escogida para reedificar se comprobó un porcentaje 7,5 veces mayor de criminalidad que el promedio de la ciudad. Entretanto la delincuencia infantil llegaba a ser diez veces superior al mismo promedio y en lo que se refiere a la tuberculosis, se encontró que había 6,5 veces más que en el resto de la misma ciudad.

En Tampa, en un distrito de habitaciones insalubres, la cuota de mortalidad era de 17,2 por cada mil personas, entretanto que, en el resto de la ciudad, llegaba sólo a 4,5; el porcentaje de enfermedades, en el mismo barrio era de 23,8 contra 4,8.

En Cleveland, el 13 por ciento de las muertes por tuberculosis había ocurrido en una parte con viviendas insalubres, que cubría sólo el 0,73% del área de la ciudad y que contenía sólo el 2,4% de la población.

Los gastos que, como es de comprender, representaba para las autoridades, el combatir los males indicados podrían reducirse apreciablemente mejorando las condiciones de esos barrios de tan perniciosa influencia.

En la indicada ciudad de Cleveland, las autoridades calcularon el costo por habitante, que representaban diversos servicios públicos, en un sector de viviendas malsanas o insalubres con el resto de la ciudad. El cálculo fué el siguiente:

	Barrio insalubre	Resto de la ciudad
Gastos de policía.....	U. S. \$ 11.50	U. S. \$ 4.20
Protección contra incendios....	8.27	2.74
Prevención: Servicios de Sanidad en general.....	2.02	0.60
Cuidado de la tuberculosis.....	3.04	1.17

Por último, para completar estos antecedentes sobre la nueva política de habitaciones, mediante los cuales nos hemos impuesto de las principales características del problema en los Estados Unidos, cabe advertir un último elemento, que también tuvo presente el Estado Americano. Me refiero al hecho de que, una acción organizada y de grandes proporciones, que busque la construcción de viviendas representa una fuente enorme de actividades de todo orden. Los fabricantes de materiales y trabajadores en general encuentran en estos planes miles de oportunidades para desarrollar sus especialidades.

Las indicaciones anteriores nos muestran entonces cuales eran las características principales del problema en los Estados Unidos y los puntos de vista para preparar y poner en marcha su nueva política, que como veremos a continuación, representa una acción de vastas proporciones.

#### IV

Conocidos estos antecedentes generales, podemos precisar los rasgos más importantes de la política realizada para solucionar el problema de la habitación.

Esta acción se ha llevado a cabo por medio de dos grandes organismos: uno, la United States Housing Authority (U. S. H. A.), y otro, la Federal Housing Administration. (F.H.A.) Ambos organismos federales, que tienen una labor distinta, y para comprender su rol, podemos adelantar esta diferenciación: la U.S. Housing Authority está encargada de crear las construcciones destinadas para el elemento popular de más baja renta y tiene, por tal razón, normas especiales. Entretanto la Federal Housing Administration realiza su acción entre la población un poco más acomodada, pero, que, según hemos visto, resulta por igual afectada por el problema.

Por tratarse de algo temporal y especial no me referiré aquí también a las edificaciones que, en grande escala, se cons-

truyen en la actualidad como parte de los planes de rearme y de defensa de Estados Unidos. No obstante, que tales construcciones están igualmente destinadas a un sector apreciable de la población, lo cierto es que se hacen para llenar otro objetivo, distinto del propiamente social que nos interesa.

Analizaremos entonces, por separado, las bases y la labor de las dos creaciones indicadas:

I. *La United States Housing Authority*. — Se trata, como hemos dicho, de un organismo público permanente, creado por el Congreso para proporcionar viviendas a todos los que tienen habitaciones insalubres y que pertenezcan a aquél sector de la población que dispone de menos renta. Su acción se realiza por medio de los organismos que cada localidad, sea Municipalidad o Estado, crea para este efecto: «Local Housing Authority». De esta manera, lo que el organismo federal hace, es prestar una asistencia exclusivamente financiera, que por lo demás, según hemos visto, es uno de los puntos más esenciales, por cuanto quedó comprobado antes que las empresas privadas no se dedicaban a la construcción de habitaciones para este sector de la población.

La U. S. H. A. asiste a las autoridades locales en dos formas principales: Primero, hace a ellas un préstamo, que llega hasta el 90% del costo total de los proyectos de edificación, los cuales son generalmente grupos importantes de edificios, de cuyas características hablaremos más adelante. El interés de estos préstamos es corrientemente de 3 a 3¼% y su plazo de restitución puede llegar hasta 60 años. El monto total de préstamos puede alcanzar según la ley hasta U. S. \$ 800.000.000. La autoridad local debe contribuir con el 10% restante del costo del proyecto. En segundo lugar, después que se ha terminado la edificación, la U. S. H. A. paga una contribución o subsidio anual con el fin de asegurar que las rentas que se cobren a los ocupantes sean lo más bajas posibles. Para este objeto se destinan anualmente U. S. \$ 28.000.000.

Las autoridades locales, por su parte, deben cooperar en la acción cumpliendo los siguientes requisitos esenciales: a) establecer una oficina u organismo que se encargue del plan y de la realización de la construcción de habitaciones; b) probar que hay en la localidad familias de baja renta que no pueden hacer frente a los gastos de habitaciones higiénicas construídas

por las empresas privadas; c) contribuir, como hemos visto, con el 10% del costo de las habitaciones proyectadas, lo cual no es difícil, dado el monto de la cuota y la posibilidad de obtenerla mediante compromisos que contraiga la Municipalidad o el Estado; d) hacer anualmente un aporte o subsidio para asegurar rentas reducidas a los que ocupen las nuevas viviendas, ayuda que debe ser a lo menos de 1/5 de la que hace la U. S. H. A. con el mismo objeto; e) asegurar que van a ser suprimidos un número igual de viviendas insalubres que el que va a construirse, sea que se demuelan o se reparen en forma completa; f) asegurar que los costos de la edificación serán bajos, no pudiendo exceder de U. S. \$ 4,000 por unidad de vivienda ni de U. S. \$ 1,000 por cada habitación, y además, que tampoco podrán ser superiores al término medio que representen en ese momento los costos que cobren las empresas privadas de construcción, y g) obligarse a pagar salarios adecuados a los trabajadores que hagan las construcciones, por cuanto con mucha razón se ha expresado: «sería tener una visión económica de muy poco alcance el construir habitaciones para gente de renta baja, y al mismo tiempo, hacer bajar tal vez aún más el standard de vida de esos individuos rebajando sus remuneraciones.» La anterior es una justa y objetiva observación, a la vez que un ejemplo para nosotros, donde desgraciadamente en muchos sectores, se ha pensado lo contrario, y por obtener una rebaja muchas veces insignificante en los costos de producción, se ha olvidado lo más importante, cual era, asegurar en su respectiva actividad una fuente de recursos para la población consumidora de los productos de las respectivas empresas.

Un ejemplo simple de cómo funciona el sistema de la U. S. H. A. recién indicado, sería el siguiente: La ciudad de Louisville, impuesta de la necesidad de sanear varios sectores o barrios insalubres, creó un Consejo Local de Habitaciones (Local Housing Authority). La creación es muy simple y basta el acuerdo de la Municipalidad respectiva.

Este consejo local pudo determinar, que había necesidad de construir un conjunto de viviendas para aquellas familias cuya renta anual fuera inferior a U. S. \$ 800; a estas personas se les proporcionarían habitaciones por una renta o cánon aproximado mensual de 4 dólares por pieza o 16 dólares por unidad de vivienda. Se prepararon los estudios y presupuestos, planeando una edificación de 3,298 piezas, distribuidas

para 814 unidades familiares, a razón de 4 habitaciones para cada una, y con un costo total aproximado de U. S. \$ 4.734,000. Se solicitó entonces de la U. S. Housing Authority la ayuda financiera, la cual comprobó las necesidades de la ciudad, revisó los proyectos de edificación, los costos de la construcción, el aporte ofrecido, etc.

Estudiadas las condiciones con el Consejo Local, la U. S. H. A. hizo un préstamo de U. S. \$ 4.261,000, que representaba el 90% del costo total del proyecto. El mutuo era a un 3% de interés y con pagos escalonados por un plazo de 60 años. La autoridad local por su parte, se aseguró con inversionistas del lugar, en el sentido de que tomarían obligaciones destinadas a financiar el 20% restante para completar el valor total del proyecto.

No obstante que con este doble aporte estaba asegurada la edificación, no es menos cierto que aun no estaba asegurado por completo el objetivo conjunto de tener rentas bajas por el arrendamiento de las casas para esa población de escasos recursos. Según el cálculo expresado, el servicio del préstamo de edificación llegaría anualmente a U. S. \$ 173,000, el costo de administración llegaría también anualmente a U. S. \$ 150,000 y las contribuciones, si se cobraran a la tasa corriente, habrían sido de U. S. \$ 89,000. De esta manera, los gastos totales anuales habrían representado más o menos U. S. \$ 412,000. De no existir entonces los subsidios especiales — segundo elemento esencial y condicionado por la gravedad del problema — habría debido cobrarse a los moradores de los nuevos edificios, aproximadamente U. S. \$ 42 por vivienda familiar y U. S. \$ 10.50 por pieza. O sea, que estos precios habrían estado a la altura de individuos cuya entradas anuales fuesen de U. S. \$ 2,100 y entretanto, el problema que se buscaba solucionar era el urgente de aquellos de más baja renta, los cuales se veían obligados a vivir en habitaciones insalubres, con las graves consecuencias sociales que hemos analizado antes.

En tal virtud, la U. S. H. A. y el Consejo Local de Louisville acordaron cooperar ambas en la solución de este aspecto igualmente importante. La U. S. H. A. aceptó entonces dentro de sus planes en dar un subsidio anual equivalente al 3½% del costo total del proyecto, esto es, U. S. \$ 165,000 anuales. El Consejo Local, no teniendo disponibilidades en dinero, hizo su ayuda declarando una exención total de contribuciones.

Como este aporte representaba una suma superior al 20% exigido del valor del subsidio de la U. S. H. A., se había cumplido también esta exigencia legal. La exención de contribuciones por otra parte, no significaba para la Municipalidad sino una aparente menor entrada, puesto que ellas se referían a construcciones que de otro modo no se habrían levantado.

De la manera anterior, con las contribuciones anuales indicadas, la Autoridad Local sólo había de recolectar entre los ocupantes, para hacer frente a los gastos, el saldo de U. S. \$ 158,000, lo cual ya podía obtenerse con las rentas o cánones de arrendamiento bajo deseados, de U. S. \$ 4 por pieza y U. S. \$ 16 por casa - habitación familiar.

Vemos así, que con este tratamiento, adecuado a la naturaleza del problema, la familia de escasos recursos ve bajar su pago de vivienda de U. S. \$ 42 mensuales, que sería la tasa propiamente «económica», a U. S. \$ 16, que es la tasa «social»; entonces será posible que puedan vivir en habitaciones decentes aquellas personas cuya renta es inferior a U. S. \$ 850 anuales.

Cumpliendo los otros requisitos esenciales de la política mencionada, Louisville se obligó a hacer desaparecer en un plazo breve, un número igual de habitaciones insalubres al del proyecto llevado a la realidad por intermedio o mejor con la asistencia de la United States Housing Authority.

En cuanto se refiere ahora a la persona de los beneficiados, esto es, a asegurar que las viviendas favorezcan realmente a los individuos de más baja renta, las normas han sido las siguientes: la ley ha establecido perentoriamente, que las habitaciones construídas bajo las facilidades de la U. S. H. A., sólo pueden ser ocupadas por familias cuyas entradas no sean superiores a cinco veces lo que pagarán por el arrendamiento, salvo cuando se trate de familias que tengan tres o más personas menores dentro de ella, pues en tal caso, la proporción debe ser de seis por uno.

Por su parte, se ha definido por la ley, como «familias de baja renta», aquellas cuyas entradas son las más reducidas del grupo social y que no pueden pagar lo suficiente como para que las empresas privadas construyan para ellas habitaciones decentes, higiénicas y adecuadas.

Con estas indicaciones generales y comunes sobre la acción de la U. S. H. A. podemos tener una idea bien precisa sobre los principios en que se ha basado este capítulo de la Política de la



Habitación en los Estados Unidos, cuyas normas tanto de orden ideológico como práctico son de innegable valor. Para completar el conocimiento será el caso de dar algunos resultados de la acción realizada.

Me referiré en especial, a la labor desarrollada por la «New York City Housing Authority», esto es, el Consejo u organismo especial creado por la Ciudad de Nueva York para realizar la acción pública a fin de solucionar el problema de la habitación. Me refiero a ella, no sólo porque sin duda ha sido el más emprendedor y experimentado de los organismos analizados, como porque, respecto de él, me fué dado conocer en más detalle el trabajo realizado. Los grandes líderes de esta acción han sido el Alcalde La Guardia y Alfredo Rheinstein el Presidente de la NYCHA.

Podría decirse que en cada barrio de Nueva York, se ha llevado a cabo uno de los diversos proyectos preparados. Los grupos de edificación realizados por la New York City Housing Authority llevan diversos nombres.

Las «Red Hook Houses» en el barrio de Brooklyn, comprenden 52 enormes edificios, — para hacer una comparación en proporciones, bastaría decir que cada uno de ellos es tal vez mayor que el grupo arquitectónico conocido como edificio Turri en la Plaza Baquedano de Santiago. Las construcciones comprenden aproximadamente cinco manzanas de terreno de largo por 4 de ancho, con una gran avenida central y otras avenidas transversales, que aseguran una aireación perfecta a los edificios, que tienen de característica especial el que han sido desarrollados en una forma de cruz o de «T» combinados, que facilita la ventilación de ellos. Hay además un jardín o área libre lateral de dos manzanas de extensión. El número de habitaciones llega a 10,649 que forman 2,545 departamentos distribuidos entre dos hasta 6½ piezas. Fuera de lo anterior, hay una construcción común destinada a centro infantil y dos edificios para locales comerciales de aprovisionamiento, que comprenden 15 negocios de diferente especie.

Otras características que podrían señalarse en este grupo enorme de viviendas populares, son sus comodidades interiores: cada casa tiene una espléndida pieza de baño, la cocina incluye hasta refrigerador eléctrico y cada edificio tiene su servicio de calefacción central. El costo de esta edificación fué de 13.000,000 de dólares, suma que se financió en la forma

que hemos estudiado al hablar de las reglas generales de la acción de la U. S. H. A.

Otro de los varios proyectos llevados a la realidad es el del grupo de habitaciones denominado «Queensbridge Houses» en Queens, otro de los barrios de Nueva York, que tenía muchas viviendas insalubres. Para dar sólo algunos detalles, indicaré que se trata de 26 edificios de fantásticas proporciones tal vez ligeramente más grandes aun que los de las Red Hook Houses, cuyo costo total alcanzó a U. S. \$ 13.500,000. Abarcan una superficie de terreno de 6 manzanas cuadradas y están desarrollados cada uno en una forma de dos «Y» colocadas oblicuamente con la mira de asegurar una aireación y luz admirable. El número de piezas llega a 12,949, distribuidas entre 3,149 departamentos que tienen la mayoría (el 42% de ellos) 4½ habitaciones, y los demás 3½, 5½, 6½ y 2½ habitaciones.

Otro de los grandes proyectos realizados es el llamado «Williamsburg Houses». Se trata quizás de las construcciones más completas destinadas a la vivienda popular. Ubicada en el populoso barrio de Brooklyn, en un sector en que existían también muchas viviendas insalubres, ocupa 12 manzanas que cubren una enorme extensión. Su costo fué superior a U. S. \$ 13.000,000, y con ello se edificaron 20 espaciosos edificios incombustibles de hermosa arquitectura, que llaman desde luego la atención por su orientación que difiere de todas las construcciones vecinas. Tomando un ángulo oblicuo con respecto a las calles se ha asegurado una luminosidad y aireación en las viviendas que es una verdadera maravilla. Dispone de centros o locales para los niños, lavandería, y otras muchas comodidades, semejantes a las ya indicadas, como ser cocinas eléctricas, calefacción y baños en cada departamento. Su capacidad aproximada es para 1,622 familias.

En todas estas construcciones de la «New York City Housing Authority», se cobran de acuerdo con las necesidades y la naturaleza del problema, rentas bajísimas, que como expresábamos antes, habría sido imposible obtener en construcciones hechas y administradas por las empresas privadas.

Las rentas de arrendamiento son realmente tan módicas y adecuadas a las necesidades de la población que se buscaba favorecer, que por departamentos con cocina, baño, living-comedor transformable en dormitorio y dormitorio en los edi-

ficios del Proyecto «Red Hook» se cobran U. S. \$ 4.85 a \$ 5.05, por semana; es de advertir que la renta incluye agua caliente, calefacción, gas y electricidad. Ellos se entregan sólo a personas cuyas entradas sean inferiores a U. S. \$25 a la semana. Por departamentos para familias numerosas, con 3 dormitorios, living - comedor, transformable en un cuarto dormitorio, cocina y baño, se cobran U. S. \$ 5.50 a U. S. \$ 5.70 a la semana. Se entregan a personas que tengan una entrada de hasta U. S. \$ 27 a la semana. En las «Williamsburg Houses» se cobra un promedio de U. S. \$ 7.12 mensuales por cada habitación.

Relacionando ahora estos precios de arrendamiento con las entradas corrientes de la población, se ve que realmente alcanzan al sector de aquella que dispone de entradas más bajas. Pero, para confirmar la eficacia, baste considerar que se ha obtenido aquí, que esa población gaste en habitación sólo la 5.<sup>a</sup> parte de sus entradas, o sea, la proporción clásica que los economistas habían estudiado como adecuada, pero, que las condiciones económicas habían alejado ya desde hace mucho tiempo de la realidad, con los consiguientes males de todo orden que hemos analizado.

En lo que se refiere ahora a la selección de las personas a quienes se dan en arrendamiento estas viviendas, diremos que hay diversas normas para escoger los ocupantes y asegurar que se trata de las personas más necesitadas. Fuera de las encuestas personales por medio de visitadoras sociales y otros medios de control, que sirven para obtener los antecedentes, la elección misma, como lo ha expresado Alfred Rheinstein, es lo más objetiva e impersonal que se puede ser tratándose de factores humanos.

Las condiciones en que los solicitantes viven — antes de trasladarse a las nuevas viviendas —, son «itemizadas», es decir, a cada elemento se le asigna un valor. Entonces, la suma de estos factores demuestra más o menos matemáticamente el grado de necesidad; de esta manera aquellas en que la urgencia es mayor, por sobrepoblación, por faltas o deficiencias de servicios higiénicos, etc., obtienen un total más elevado que les asegura serán los primeros escogidos. Estas selecciones no dejan por eso de ser un grave problema. Para distribuir los 6,000 departamentos más o menos de las «Red Hook Houses» y «Queensbridge Houses» había solicitudes de 59,000 familias.

Antes, para elegir las 2,318 familias a quienes se instaló en las «First Houses» y «Harlem River» había sido otro problema. Rheinstein, jefe de la NYCHA, obtuvo que una comisión en la cual formaron parte Robert S. Lynd, Profesor de Sociología en la Universidad de Columbia y el Dr. Y. Lubin, especialista en Estadísticas del Trabajo, escogiera los que más necesitaban. Estos y otros antecedentes, nos demuestran que se ha buscado realmente hacer una selección seria y objetiva.

Para completar por último la teoría y la práctica de la acción desarrollada por la autoridad Neo - Yorkina, y comprender sus verdaderas proporciones, es necesario señalar que fuera de la grandes construcciones ya indicadas, hay muchas otras realizadas o en vías de edificación. Baste advertir que antes se habían construído las «First Houses», que fué el primer proyecto, después las de «Harlem River» ambas en el barrio de Manhattan; en seguida las «Vladeck Houses» cuyo costo se fijó en U. S. \$ 11.000,000 y tienen capacidad para cerca de 2,000 familias. Después tenemos también los proyectos de «Bedford Stuyvesant» en Brooklyn, para 1,200 familias con un costo de U. S. \$ 6.558,000, el de «South Jamaica» con 450 departamentos y el de «East Harlem» también en Manhattan para 326 familias y cuyo costo es de U. S. \$ 7.690,000. Para terminar, hoy, en 1941, el Alcalde La Guardia, que como he dicho ha sido uno de los grandes líderes de la labor de la New York City Housing Authority, ha podido expresar con orgullo que 11 grandes proyectos de habitación han sido llevados a la realidad y hay siete más que están en ejecución.

II. La Federal Housing Administration. — Hemos dicho antes que la Política de la Habitación en los Estados Unidos se ha realizado por medio de dos grandes organismos: la United States Housing Authority y la Federal Housing Administration. Conocidos los principios y la forma de actuar del primero de ellos, trataremos de resumir también las características, labor y resultados de la acción de este último.

Para diferenciarlos, expresamos antes que la U. S. H. A. realizaba su trabajo en el sector más necesitado de la población, es decir, aquel de renta más baja. Se trataba entonces de construcciones que la autoridad pública hacía con fondos también públicos, con el objeto de aliviar ese mal, proporcionando habitaciones higiénicas a aquel sector de la población

a quien las condiciones económicas obligaban a vivir en viviendas inadecuadas, y por cuanto se reconocía que era un problema que a ella correspondía resolver, con tanta urgencia como la instrucción, la seguridad y la sanidad pública.

La Federal Housing Administration tiene un rol diferente, pero no por eso menos indispensable dentro de la política adoptada en la solución del problema de la habitación. Su acción, para relacionarla con el grupo social, y a diferencia de la U. S. H. A. se realiza en el sector de renta media de la población, y la necesidad de ella podremos comprenderla desde luego si tenemos en cuenta algunos hechos concretos que resultan de la naturaleza del problema.

Hemos visto ya antes, en la parte general o doctrinaria, que uno de los tres elementos del problema de la habitación es aquel del alto precio de las viviendas. A continuación hemos podido también acreditar, al hablar de los costos de las construcciones higiénicas, que el cálculo simplemente económico nos demostraba que el alto valor de los indicados costos, hacía que los precios por la ocupación de las viviendas, resultaran imposibles de cancelar con las entradas reducidas de un enorme sector de la población.

Pues bien, para aquellos que disponen de las entradas más bajas y que por tal razón sería difícil que hicieran frente a la adquisición de una vivienda propia, actuaba el Estado, en una bien entendida política social, asegurándoles viviendas higiénicas a precios reducidos, que permiten que haya un excedente para las otras necesidades de esa población.

Pero, veamos qué sucede respecto de aquella parte de los ciudadanos, que, no obstante contar con más recursos, se ven obligados a pagar arriendos elevados por habitaciones escasas e inadecuadas y están impedidos para siempre de construirse una casa - habitación para ellos y su familia.

La condición económica de estas personas, que disponen de entradas un poco más elevadas, no justifica por sí sola una atención directa por la autoridad pública, realizando sus funciones de asistencia. No sería justo, ni siquiera realizable prácticamente, que el Estado o las Municipalidades hubieran también de construir vivienda para esta personas. Sucedería entonces que este sector de la población quedaría abandonado a su suerte, es decir, se agravaría a su respecto el problema que representa para ellos la obtención de vivienda.

Con el fin de procurar una solución a tal problema, la Política Social ha buscado realizar una acción adecuada a su naturaleza. El impedimento esencial que existe para que esa población disponga o se procure habitaciones cómodas e higiénicas, es el de su limitada capacidad económica. Para este efecto, se han buscado diversas fórmulas, una de las cuales, tal vez la más eficaz, es aquella de los créditos de edificación, a largo plazo, con bajo interés y que cubran la mayor parte de la construcción proyectada. De la bondad del sistema hay muchos ejemplos; en especial los encontramos en la política realizada para el mejoramiento de la vivienda en Francia, en Bélgica y en Inglaterra. Estos créditos son para dos grandes objetivos: unos se destinan a edificaciones individuales que el propio interesado solicita; los otros se facilitan también para edificaciones, pero no ya al propio interesado, sino, se conceden para construir habitaciones de renta, con las cuales se aumenta el número de viviendas y se aseguren cánones de arrendamiento bajo.

Pues bien, semejante a tal principio, pero con una modalidad especial, es la acción que en Estados Unidos se ha encargado a la Federal Housing Administration. Se trata aquí también de una política de créditos, controlados, de grandes proporciones. Baste considerar que, según veremos más adelante, en sus cuatro primeros años de ejercicio había permitido mover y destinar a la construcción de viviendas, más de U. S. \$ 2,000.661,382 (dos mil millones seiscientos sesenta y un mil trescientos ochenta y dos dólares) (Fourth Annual Report of the Federal Housing Administration, pág. 9).

La modalidad especial de la acción adoptada es que la F. H. A. no concede ella misma los créditos. Su labor es la de asegurar a las entidades que efectúen préstamos para edificación de cierto tipo, que esos dineros les serán reembolsados en la forma estipulada, con sus intereses, etc. Se trata, como puede verse, de una especie de gran compañía del Estado *aseguradora* el cumplimiento de ciertos negocios, en los cuales toda la nación está interesada en que se realicen y en el mayor volumen posible. Pero es del caso insistir, desde luego, en un hecho importante y que se refiere a los principios directivos de la política de la habitación. Me refiero a que concurre aquí de manera directa la economía privada, dirigida y ayudada por la Economía Pública. Una política de gran envergadura

necesita obligadamente de la cooperación de ambos elementos. Los fondos públicos pueden servir para una acción eficaz, pero, en definitiva, son más limitados en su monto que la economía privada, ya que de ésta derivan, y tienen tantos capítulos indispensables en que emplearse. Por esta razón, y éste es un principio ya comprobado en otras políticas tales como la de Inglaterra, Francia, etc., es de mucha importancia señalarlo, desde luego para nuestro país, en que se ha adoptado casi exclusivamente el sistema de la construcción pública.

Esta entidad aseguradora, la F. H. A., actúa respecto de dos grandes grupos de préstamos: *a*) aquellos que están destinados a la edificación que una persona de renta media desee para sí, disponiendo ella por su parte sólo del terreno, y *b*) los que financian construcciones de renta, es decir, destinadas a darse en arrendamiento con cánones bajos. Veremos más adelante que el aspecto más importante lo constituyen los préstamos del primer tipo. También se autorizó en la ley, pero sólo temporalmente, para que pudieran asegurarse préstamos a corto plazo, obtenidos con el fin de hacer reparaciones o modernizaciones de casa - habitaciones.

La F. H. A., como hemos dicho, no presta dinero. Ella solamente asegura los créditos que, para estos objetos que estudiamos, hacen los bancos comerciales, empresas de construcción o de crédito y compañías de seguros, con sus fondos propios. Los préstamos referidos, cuyo monto, plazo, etc., veremos a continuación con más detalle, tienen de características comunes las siguientes:

- a*) son a largo plazo; el 58% de ellos han sido por 19 a 20 años;
- b*) son todos a bajo interés, el 3½% anual;
- c*) son suficientes para cubrir la mayor parte de la edificación proyectada; el 50% de ellos cubre del 76 al 80% del valor total del terreno y edificio;
- d*) la garantía es la hipoteca del inmueble y el seguro de la F. H. A.

Con estas características esenciales puede comprenderse, desde luego, que con crédito tan adecuado a las necesidades económicas de la población de renta media, puede esperarse un incremento enorme de las viviendas higiénicas.

Otros caracteres no menos importantes del sistema son los siguientes:

e) como consecuencia de que los préstamos son hechos por Bancos, Compañías de Seguros, etc., de cada localidad, la Federal Housing Administration no necesita tener, en cada ciudad, una oficina completa, con arquitectos que examinen los planos y proyectos de edificación, contadores que registren los anticipos y entregas de dinero, abogados que revisen y constituyan legalmente las garantías, etc. Como el Banco o Compañía, etc., que hace los préstamos dispone en parte de ese personal y está interesado en que la operación se haga en debida forma, la intervención de la F. H. A. es complementaria y subsidiaria. Por tanto necesita así de un mínimo de empleados, lo cual en definitiva redundaría en menos recargo para el financiamiento del sistema de créditos;

f) con respecto al interesado, el despacho, la tramitación misma de las operaciones de préstamos, es rápida, por cuanto se trata casi de un negocio bancario. Existe el interés de la institución por facilitar la operación, puesto que ella es conveniente a sus intereses y se descartan así las lentas y burocráticas gestiones con un organismo fiscal, que no tiene un particular empeño en que ellas se terminen. Es el propio Banco, Compañía de Seguro, etc., con más facilidad y por cuanto le interesa obtener el seguro de la F. H. A. para el préstamo que hará, quien interviene entonces en la tramitación ante el organismo federal. Lo anteriormente expuesto, no se trata de un simple deseo condensado en la ley o en los Reglamentos, se ha obtenido en la práctica. El término medio de plazo necesario para la tramitación de una solicitud de seguro con la F. H. A., fué reducida de 15 días que duraba en 1936 a 11 días en 1937, y en muchas localidades, fué posible tenerlas despachadas en 9 días, según la estadística de la cuarta Memoria del Consejo.

La F. H. A., asegura entonces a los bancos, etc., que los créditos cuyas características hemos indicado, les serán cancelados. Por este seguro, la F. H. A. cobra una prima, que aproximadamente llega como término medio a  $\frac{1}{4}\%$  del valor del crédito asegurado. Con estas primas, que constituyen la mayor entrada y una ayuda o aporte estatal, la F. H. A. financia sus eventuales riesgos de insolvencia de los deudores que la obligarían a reembolsar a las instituciones el valor de los préstamos, y además, paga sus propios gastos de administración, control, etc.



El sistema de créditos con seguro que he venido esquematizando, ha representado una ventaja tan evidente o en otras palabras, ha sido tan eficaz, que el porcentaje de créditos no pagados ha sido ínfimo. Esto no es de extrañar por cuanto, en general, un deudor a quien se facilita crédito en condiciones tan favorables, será el más interesado en cumplir, a diferencia de aquél que por tener que pagar intereses altos y fuerte amortización, estará siempre cerca al menor quebranto de ser un candidato a la insolvencia. Esta última política, desgraciadamente, ha sido la en boga en nuestro país, donde las instituciones de crédito han preferido tener una cartera limitada de negocios a alto interés antes que una más amplia y difundida a interés bajo.

De esta manera la F. H. A. ha recibido las primas de seguro, y entretanto, como los riesgos producidos han sido reducidos, se ha dado el caso de que, en uno de sus últimos ejercicios le fué posible obtener, aunque no estaba previsto, una utilidad de cerca de U. S. \$ 500,000, que sirvieron para conceder nuevos créditos. Con las operaciones anteriores y en especial con la autorización para que eventualmente la F. H. A. hiciera también préstamos, se ha forzado a las instituciones de crédito a efectuar operaciones al interés bajo antes indicado de  $3\frac{1}{2}\%$ .

Para completar la visión sobre este importante sistema de créditos, daré algunos datos estadísticos del monto medio de los préstamos, su plazo; la renta de los favorecidos y otros pormenores interesantes.

Los préstamos asegurados han sido en su mayor cuota de 3,000 a 4,000 dólares, (el 24,1% de ellos). Los que vienen a continuación son los de 2,000 a 3,000 dólares, que representan el 22%; los de 4,000 a 5,000, el 19%. Los préstamos por mayor cantidad representan una proporción insignificante.

El plazo de cancelación de los créditos en estudio ha sido en su mayor parte de 19 a 20 años; según lo expresé antes, los que tienen tal vencimiento llegan al 58,1% de ellos. En seguida, vienen aquellos cuyo vencimiento es de 15 a 16 años, que representan el 27% del total y de 9 a 10 años el 6,5% más. Como se vé, el 91% de los créditos ha sido con plazo largo.

La cuota que estos préstamos hipotecarios asegurados por la F. H. A. representan en el valor total de las propiedades construídas, es siempre bastante elevada. Aproximadamente el 60% de las operaciones cubre del 76 al 80% del valor del

inmueble construído; el 17,2% de ellas cubre del 71 al 75% del mismo valor.

Los favorecidos con este sistema de créditos, y que lógicamente han sido preferidos, son personas de renta media o más bien baja. El 25% de los préstamos se han concedido a individuos cuya renta anual fluctuaba entre 2,000 y 2,500 dólares. El 18,6% de los créditos se concedió a personas cuya renta era de 1,500 a 2,000 dólares y el 13% de los préstamos a los que disponían de 2,500 a 3,000 dólares anuales. Recordando las entradas de los beneficiados por la U. S. H. A., el otro organismo de esta política, acreditamos que los beneficiados por la F. H. A. son personas del grado inmediatamente superior en la escala de salarios, ya que aquellas que eran los de entradas más limitadas, no llegaban sino hasta 1,500 dólares anuales.

Es interesante, también, acreditar qué porción o cuota de la renta de los beneficiados con la política en estudio, ha de destinarse a los pagos del servicio del crédito hipotecario de edificación. Con profunda satisfacción, y como una comprobación práctica de que el sistema empleado es adecuado a la naturaleza del problema, puede observarse que para el 42,7% de los deudores el servicio de los préstamos les representa sólo un 10 a un 15% de sus entradas. Para otro sector, que cubre un 30,9% de los préstamos, los pagos le significan de un 15 a un 20% de su renta. Y por último, para otro sector, el 17% de los beneficiados, estos mismos pagos les representan una suma inferior al 10% de sus entradas.

Expuse antes, en la parte general, que estaba ya lejos de la realidad, en la mayoría de los países, el que el pago de vivienda debía representar no más de 1/5 de la renta de los individuos, por cuanto de otro modo se reducían las sumas disponibles para hacer frente a otras necesidades igualmente indispensables. Pues bien, la estadística oficial de la Federal Housing Administration, cuyas cifras más importantes he extractado, nos acredita la efectividad de que al 91,9% de los individuos de renta media, favorecido por la política en estudio, les es suficiente destinar al pago de vivienda una cifra inferior a la 5.ª parte de sus entradas.

Para terminar con este análisis, sucinto hasta donde es posible, de la política realizada por la Federal Housing Administration, queda por último por precisar algunas cifras que

demuestran las verdaderas proporciones de la labor efectuada. Tomaré algunas, las más salientes, sobre el monto y número de los créditos, que he extractado de la 4.ª Memoria de la F. H. A. Es de advertir, que estas cifras han sido rápidamente superadas recientemente, debido en parte al perfeccionamiento del sistema, con motivo de las reformas que la ley sobre Habitaciones sufrió por el Congreso en el año 1938.

Según la Memoria indicada, la F. H. A. había, en 1938, esto es, en cuatro años de vida, asegurado créditos destinados a edificación de viviendas individuales por valor de 1,728.000,000 de dólares; los préstamos asegurados para construcción de grupos de habitaciones de renta, destinados a darse en arrendamiento a bajo precio, llegaban a cerca de 60.000,000 de dólares, y por último, los créditos para modernización y mejora de casas antiguas, llegaban a 590.000,000 de dólares. Todo lo anterior hace el gran total en esa fecha de 1,400.000,000 de dólares.

En cuanto al número de operaciones tramitadas, que es el otro punto que comprueba la amplitud de la política empleada, bástenos decir que según la publicación indicada se habían cursado 1.711,404 préstamos con seguro de la Federal Housing Administration.

Estas cifras demuestran por sí solas la fantástica envergadura de la política que ha sido materia de este estudio.

---

Toda la exposición anterior, creo que permite formarse un concepto claro sobre lo que es la Política de la Habitación, como campaña de bien público, en los Estados Unidos. Pero, fuera de ese aspecto de conocimiento y de divulgación, es posible también arrancar de ella otras conclusiones de definida importancia, a las cuales me refiero a continuación.

1.º Se ha procedido a estudiar con seriedad la naturaleza del problema. De este estudio y en corroboración a investigaciones anteriores, se le ha reconocido su carácter de verdadero problema social, con sus consecuencias morales, sanitarias, etc. Se abandona así la idea antigua, de que fuera simplemente un problema económico, como hasta hace relativamente pocos años se le consideraba. Se ha establecido entonces, que, dentro de una verdadera Política Social, la

Protección de la Vivienda, es un capítulo de tanta importancia como la tuición sobre los Contratos de Trabajo, la Asistencia y Seguridad contra los Accidentes, la Previsión o el perfeccionamiento de las Asociaciones Sindicales.

Este hecho es de enorme utilidad en la solución del problema, por cuanto, en gran parte, ha sido ese pensamiento antiguo de que se trataba simplemente de un reflejo de la situación económica general, el que ha retardado una acción adecuada para solucionarlo. Una prueba evidente la tenemos en el propio Estados Unidos, en que sólo a partir del año 1934, al advenimiento de la política del Presidente Roosevelt, se inició una verdadera acción pública y coordinada.

2.º El análisis de la política de los Estados Unidos para la solución del problema, nos demuestra la enorme labor realizada y las posibilidades de hacer, en nuestro país — dentro de nuestra capacidad — una labor, si no igual, semejante, si iniciáramos o instauráramos realmente una verdadera cruzada nacional en favor del mejoramiento de la vivienda. Aprovechando en gran parte los organismos ya existentes en Chile, pero perfeccionando y completando en especial los medios de acción, veríamos multiplicarse los buenos resultados que en una mínima escala han podido ya acreditarse.

3.º Hemos podido comprobar, también, la eficacia práctica y no sólo teórica de los principios implantados en los Estados Unidos. De ellos, y por señalar sólo uno de los más importantes, hablaré de la participación efectiva de los capitales de la economía privada en la acción que la autoridad pública dirige y coordina. Con ello se multiplican los fondos que interesa dedicar a la solución del problema, por cuanto, los dineros públicos son siempre de monto limitado y hay cientos de necesidades a las cuales es necesario hacer frente con ellos. La política iniciada en Chile desde hace años, con buena inspiración doctrinaria, ha sido pobre y limitada, tanto por los recursos destinados a ella, que son pequeñísimos, como, en especial, porque no se ha llevado a la práctica una acción en que concurriera la economía privada, lo cual habría permitido acrecentar las construcciones de viviendas, tan indispensables para nuestro país.

Enorme importancia puede tener, también, en los sistemas de préstamos para edificación, la adaptación de perfeccionamientos como aquél de los Seguros de la Federal Housing

Administration, con lo cual se facilitan grandemente las operaciones de crédito, que interesa multiplicar para el aumento y mejora de las habitaciones.

---

Creo con esto resumir cuanto hay de más importante, en relación con nuestro país, en la Política de la Habitación de los Estados Unidos, a quien en este capítulo es indiscutible que debiéramos imitar.