

PERIPECIAS PARA UNA PERIFERIA URBANA: VIVIENDA, POLÍTICA Y AGENCIAS INTERNACIONALES EN VIÑA DEL MAR (S. XX)

Javier Contreras González*
Investigador Independiente, Chile

La planificación urbana latinoamericana, durante el siglo 20, ha tenido diversos modos de tratar de controlar los bordes de sus ciudades, bajo un contexto desregulado que genera fuertes procesos de suburbanización. Pero hacia las décadas de los 50 y 60, en la ciudad chilena de Viña del Mar se produjo un modelo de urbanización de la periferia que permitió mantener el carácter compacto de ésta, mostrándose como ejemplo a seguir en Latinoamérica. Lo clave en esto, fue la fórmula de asociatividad entre organismos públicos, privados e internacionales. Pero este consorcio urbanizador no hubiera sido tal, sin las peripecias políticas de los gestores del proyecto, quienes buscaron un apadrinamiento internacional que les asegurara la construcción de sus barrios obreros.

Palabras Clave: Desarrollo Urbano; Barrios Obreros; Relaciones Internacionales

URBAN PERIPHERY'S VICISSITUDES: HOUSING, POLITICS, AND INTERNATIONAL AGENCIES IN VIÑA DEL MAR (20TH CENTURY)

Latin American urban planning; during the 20th century; has had various ways of trying to control the edges of its cities; under a deregulated context that generates strong processes of suburbanization. But towards the decades of the 50s and 60s; in the Chilean city of Viña del Mar; a model of urbanization of the periphery was produced that allowed it to maintain its compact character; showing itself as an example to follow in Latin America. The key thing in this was the formula of associativity between public; private and international organizations. But this urban development consortium would not have been such; without the political adventures of the project managers; who sought international sponsorship that would ensure the construction of their working-class neighborhoods.

Keywords: Urban Development; Working-class neighborhoods; International Relations

Artículo Recibido: 25 de Marzo de 2025

Artículo Aceptado: 18 de Junio de 2025

* E-mail: jacontreras2@uc.cl

INTRODUCCION

En todo el mundo; crecimiento urbano es la extensión de una ciudad o de varias ciudades sobre el territorio. La difusión sobre el espacio suele incluir viviendas sean estas departamentos o casas. Sin importar el lugar donde ocurra; el acceso al suelo ha adoptado expresiones formales; pero también semi formales e informales. La vivienda pública es una de las alternativas formales de acceso al suelo dado que busca ajustarse a códigos normativos predominantemente urbanísticos. Su origen está asociado a intervenciones fiscales que buscan paliar el déficit habitacional convirtiendo en propietarios o arrendatarios a personas involucradas en el mercado del alquiler; sub alquiler o que directamente pernoctan sin pagar un cobijo. Hasta ahora; el foco de interés sobre la gestión se ha depositado en políticas; planes; programas y proyectos fiscales. En menor medida; el acento se ha preguntado por el aporte que movilizan los propios beneficiarios. Pero; ¿qué lecciones podemos obtener cuando la vivienda económica responde a un financiamiento tripartito?

Responder a un financiamiento internacional (ni completamente estatal; ni completamente privado); suele ser mucho más que el otorgamiento de uno o varios préstamos. Con base a un caso concreto; observaremos como una organización internacional transfirió recursos materiales en infraestructura y vivienda; pero la operación también incluyó intangibles. Con base a un proyecto de urbanización de la periferia; se considerarán las ideas políticas de los agentes promotores en dialogo con las de sus beneficiarios.

Valparaíso y Viña del Mar; junto a las localidades de Quilpué; Villa Alemana y Concón conforman el Área Metropolitana de Valparaíso (AMV) o Gran Valparaíso. Una conurbación con una realidad interdependiente; en su pasado y presente. Su carácter interconectado explica los intentos tempranos de planificación unitaria. Pero más allá del papel; los esfuerzos por converger parecen estrellarse con una dispersión decisional.

Si entendemos a Viña del Mar como una ciudad-laboratorio; ¿qué podemos aprender de sus ciclos de urbanización ahora que su periferia se ha informalizado? El acento lo pondremos en ideas urbanísticas extranjeras; donde rivalizaron referencias del peronismo argentino con otras de los Estados Unidos.

1. ¿Dulce pasado?

Que un barrio fuera concebido para los empleados de la Refinería de Azúcar de Viña del Mar (CRAV); nos habla de un proyecto donde los atributos de diseño debían compensar una localización periférica; lejana de la industria. Terreno; vivienda; vistas; asoleamiento eran atracciones que se agregaban al mínimo conformado por el saneamiento básico. Cumplir esas exigencias obligó a grandes energías. A la ejecución de este barrio; acudieron actores locales; nacionales e internacionales.

El lugar de ubicación ya había sido de interés urbano desde inicios de los años 50¹; cuando la Confederación Nacional de Sindicatos compró el Fundo Las Achupallas; para realizar un ambicioso proyecto de ciudad obrera. La propuesta urbana fue creada por los connotados arquitectos Sergio Larraín y Emilio Duhart. Éste último ya había realizado una población obrera para Huachipato; en Talcahuano². Los sindicalistas llegaron a esta sociedad de arquitectos a través de los contactos que tenían con el *Institute of InterAmerican Affairs* (IIAA). Los estadounidenses estuvieron muy interesados en colaborar técnicamente con la «Ciudad Obrera de las Achupallas» desde inicios de los años 50³; tal como ya lo venían haciendo con otro tipo de obras en Chile; desde el gobierno de Eisenhower⁴.

Para finales de los años 40; el IIAA fijaría la mirada en variados proyectos para financiar en Chile; como las ampliaciones del Hospital Barros Luco en Santiago y del Sanatorio de San José de Maipo; además de algunas escuelas a lo largo del país (Figura 01). Su director; en Chile; era el doctor Theodore Gandy⁵; quien fue uno de los invitados a la presentación del diseño proyectual de la comunidad obrera de las Achupallas en Viña del Mar en febrero de 1953.

¹ Contreras, Javier, *Ciudad pactada: Un modelo de urbanización consorciado para la periferia residencial de Viña del Mar (1950-1965)*, Tesis de Magíster en Desarrollo Urbano IEUYT de la Universidad Católica de Chile, Santiago, 2017, p. 39.

² Fuentes, Pablo, «Formación del Concepción Metropolitano a través de los grandes conjuntos habitacionales. Aportaciones al urbanismo moderno», *Revista Atenea*, n° 505, 2012 (pp. 33-78), p. 47.

³ Diario La Unión de Valparaíso, «Estados Unidos ayudará a trabajadores de Viña en el Proyecto Achupallas», 3 febrero 1953, p. 6.

⁴ IIAA, *The Future Program of Institute of Inter-American Affairs*, IIAA, Washington DC, 1949, pp. 33-47; pp. 70-71; pp. 109-110.

⁵ Jenney, Ross, «Public Health in Chile», *Public Health Reports*, vol 70, n°11, November 1955 (pp. 1093-1098), 1095.

https://stacks.cdc.gov/pdfjs/web/viewer.html?file=https://stacks.cdc.gov/view/cdc/72273/cdc_72273_DS1.pdf

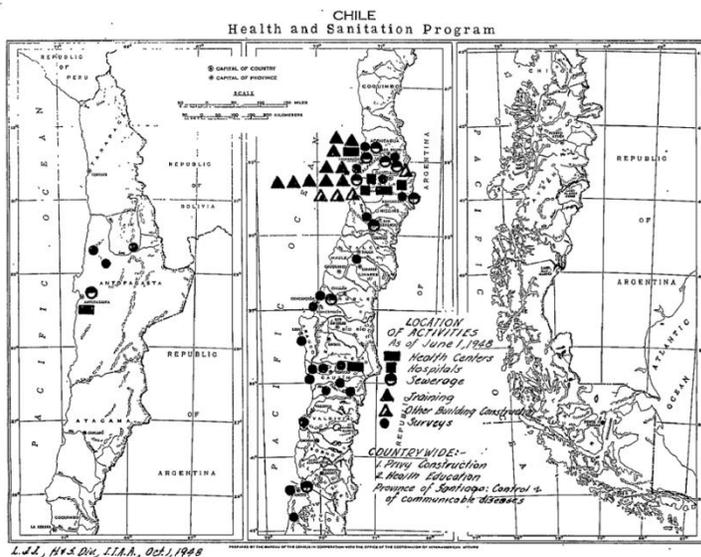


Figura 1. Plano de obras hechas por el IIAA en Chile. *The Future Program of the Institute of Inter-American Affairs*; 1949
Fuente: Oficina de Historia. Departamento de Estado de los Estados Unidos

Documentos desclasificados de la CIA reportan lo crucial que era mantener una buena relación con Chile. Dentro del contexto de rivalidad que había con el peronismo argentino de la época; en el documento se infiere: La posición de Chile en la comunidad latinoamericana es tal; que el carácter de sus relaciones políticas con los Estados Unidos «es una cuestión de importancia general». Es por esto; que se «invertía en Chile» teniendo en cuenta una proyección latinoamericana de lo obrado políticamente; en tiempos en que Harry Truman veía con preocupación la estrecha relación entre los presidentes Carlos Ibañez del Campo y Juan Domingo Perón⁶.

Había motivos para las suspicacias. En Argentina; el gobierno a través de la Fundación Evita Perón; fue generando desarrollo urbano en la periferia de Buenos Aires. Fue así como se creó la Ciudad Evita y el Barrio Juan Perón. Una de las características proyectuales de ambos desarrollos era su baja densidad en medio de grandes áreas verdes. Por otra parte; la independencia de servicios que tenía del centro de Buenos Aires; le permitía mostrarse como «una ciudad fuera de la ciudad». La imagen de un Estado constructor mostró la capacidad peronista de exhibir su política propagandística; ya que la planificación urbana planteada manifestó una serie de contenidos políticos; sociales y culturales⁷.

El sindicalismo viñamarino; gestor del proyecto de Ciudad Obrera de Achupallas; se sintió más atraído por lo que le ofrecía el peronismo argentino; a ojos de lo visto en los desarrollos urbanos bonaerenses; queriendo replicar ese modelo en Chile (Figura 02).

⁶ National Intelligence Estimate, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, The American Republics, Volume IV*, Office of the Historian Department of State United State of America, Document 240, 1953. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v04/d240>

⁷ Aboy, Rosa, «La Vivienda social en Buenos Aires en la segunda posguerra (1946-1955)», *Revista Scripta Nova*, vol VII, n° 146 (031), agosto 2003. [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(031\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(031).htm)



FIGURA 2: Izq.: Propaganda peronista que muestra el barrio Juan Perón (1949); en Revista Mundo Peronista. Der: Propaganda del proyecto Las Achupallas; utilizando imagen de barrio Juan Perón; en Diario La Confederación (1952).

Fuente: Instituto Nacional Juan Perón y Biblioteca Nacional de Chile

El proyecto de Las Achupallas fracasó con el tiempo. Uno de los motivos fue el derrocamiento de Perón del poder; y por tanto económicamente se hizo inviable la construcción del proyecto. El fundo fue subdividido y nació la idea de hacer un barrio más pequeño; para los empleados azucareros de la ciudad⁸. La población se concretaría gracias al financiamiento conjunto de la CRAV; su sindicato; la Corporación de la Vivienda (CORVI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se llamó Villa Dulce.

Si en los años 50; el proyecto de Las Achupallas fue interesante para los peronistas; el caso de Villa Dulce fue de utilidad para los Estados Unidos⁹. Éstos pretendieron generar fuertes lazos con una Latinoamérica cada vez más cercana a Cuba (Figura 03). Tal como los argentinos lo pensaron 10 años antes; el proyecto viñamarino era perfectamente replicable en otras latitudes; para así poder propagar sus ideologías políticas por América.

La necesidad de tener una institución financiera que velara por políticas desarrollistas para países latinoamericanos; dio origen al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta institución fue creada el año 1959; bajo un estrecho vínculo con el pacto político entre los Estados Unidos y Latinoamérica llamado «Alianza para el Progreso»¹⁰. El Desarrollo Urbano fue un ítem de importancia para el BID; ocupando el 25% de la cartera de proyectos financiados en la década de los 60¹¹. Hasta antes de la creación del BID; fue escasa o nula la participación de organismos financieros

⁸ Contreras, Javier, *op. cit.*, p. 58.

⁹ *Ibidem*, p. 70.

¹⁰ Herrera, Felipe, *Política y Acción del BID*, Nuevo Mundo, Ciudad de México, 1962, p. 59.

¹¹ Herrera, Felipe, *Nueve años de Labor: Banco Interamericano de Desarrollo*, BID, Washington, 1968, p. 22.

internacionales en este tema porque; los personeros de gobierno pensaban que no era un ítem merecedor de crédito externo ¹².



Figura 3: Plan Decenal planteado por el presidente Kennedy bajo la Alianza para el Progreso. Revista Topaze; 17 de marzo 1961.

Fuente: www.MemoriaChilena.cl

En dicha década el BID generó un *cluster* de investigadores para el estudio de la realidad latinoamericana. Entre ellos se encontraba el arquitecto peruano Eduardo Neira; quién comentó; que la institución apoyó proyectos habitacionales de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro; entre las que se contaban cooperativas y sindicatos¹³. Paralelamente a esto; en Chile se contabilizaba un déficit de 33 mil unidades de vivienda¹⁴.

Bajo este prisma; es que durante la presidencia del BID de Felipe Herrera Lane (chileno oriundo de Valparaíso) se otorgaron créditos a variados proyectos de vivienda e infraestructura en el Gran Valparaíso (Tabla 1).

¹² Durán, Sixto, «Vivienda: Criterios y Sistemas», *Revista Temas del BID*, año 1, n° 2, 1964, p. 41.

¹³ Neira, Eduardo, «El Desarrollo Urbano», *BID: Una Década de Lucha por América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 294.

¹⁴ Durán, Sixto, *op. cit.*, p. 42.

TABLA 1: Proyectos BID en el Gran Valparaíso (1962-1969)

N° PROYECTO BID	NOMBRE PROYECTO	UBICACION	COORDENADAS	TIPOLOGIA	FECHA APROBACION	MONTO U\$
CH0093	Cooperativa A. Alessandri	Villa Alemana	33°02'10" S 71°22'16" W	Desarrollo Urb Vivienda	17-may-62	5.000.000 (a)
	Cooperativa Agua Santa	Viña del Mar	33°02'00" S 71°33'49" W			
CH0094	Pobl. Villa Dulce	Viña del Mar	33°02'02" S 71°30'20" W	Desarrollo Urb Vivienda	26-jul-62	2.000.000
CH0097	Pobl. Gómez Carreño	Viña del Mar	32°59'30" S 71°31'18" W	Desarrollo Urb Vivienda	24-oct-63	2.000.000
CH0099	Cooperativa Arturo Prat	Valparaíso	33°02'24" S 71°38'39" W	Desarrollo Urb Vivienda	30-jul-64	5.000.000 (a)
CH0009	Carretera Trasandina Mendoza-Valparaíso	Internacional		Transporte Carreteras Principales	16-jun-66	15.000.000 (b)
CH0085	Cooperativa Agustín Edwards	Valparaíso	33°03'16" S 71°35'08" W	Desarrollo Urb Vivienda	03-ago-67	6.000.000 (a)
	Cooperativa Obreros Portuarios	Viña del Mar	33°02'06" S 71°31'02" W			
	Villa Hilton	Quilpué	33°02'48" S 71°24'16" W			
	Cooperativa San Cristóbal	Villa Alemana	33°02'59" S 71°23'42" W			
	Conjunto Pudeto	Villa Alemana	33°02'20" S 71°22'51" W			
	Cooperativa Nashville	Villa Alemana	33°02'08" S 71°22'27" W			
	Cooperativa Brasilia	Villa Alemana	33°02'28" S 71°21'42" W			
	Cooperativa San isidro	Quillota	32°53'22" S 71°15'00" W			
CH0014	Construcción de 756 kms caminos	Todo Chile		Transporte Carreteras Principales	16-oct-69	6.500.000 (c)

(a) Inversión corresponde al total nacional a repartir en variados proyectos generados por Cooperativas.

(b) Inversión estimada a repartir entre actuales Porvincias de Cuyo-Argentina y Región de Valparaíso-Chile

(c) Inversión estimada a repartir en todo Chile

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

El co-financiamiento del BID para la realización de Villa Dulce fue caratulado como «Préstamo 38/TF/CH» (Proyecto N°CH0094); por parte de la entidad. Por esta razón; fue que cada trimestre se emitía un informe de justificación de gastos. El 12° documento -

fechado en 1967- declaró explícitamente que las obras de la Población Villa Dulce sirvieron a los intereses norteamericanos; en su causa de mejorar la relación con los países latinoamericanos. El que firmó dicho informe fue Rubén Hurtado; sempiterno dirigente sindical de la CRAV; pero que a esa altura; ya era Diputado de la República; por el Partido Demócrata Cristiano. Éste escribió lo siguiente:

Dijimos algo más; que; a través de un somero estudio; ya podía apreciarse el éxito de la operación; pues tenía características muy especiales; como un plan «piloto» en su género; pues cubría un área muy especial de la población en los países en vías de desarrollo; era útil; práctico y; sobre todo; visible (contrario al mismo género de labores desarrollado a través de planes gubernamentales; donde la presencia del B.I.D. pasa desapercibida; y; por lo mismo; la Alianza para el Progreso) y que su accionar debía continuar¹⁵.

Las palabras de Hurtado demostraron el interés que había por parte de los norteamericanos; por hacer pública la ayuda a Chile. Se trató de «Plan Piloto» al proyecto viñamarino; con la intención de replicarlo en otros países latinoamericanos.

Fue de tal importancia este tipo de obras; que era normal el entrecruce de correspondencia entre altos cargos gubernamentales y el BID. El presidente Jorge Alessandri; hacia 1961; le escribió una carta al presidente del BID; Felipe Herrera; agradeciendo las gestiones por el financiamiento de diversos proyectos en Chile. Entre estos se encontraban los referidos a vivienda en Viña del Mar. En palabras de Alessandri; con estas ayudas se buscaba «mejorar las condiciones de habitabilidad; de educación y salubridad mediante la construcción de villorrios que terminen gradualmente con el inquilinaje»¹⁶.

Hasta el año 1964; el BID financió 5 proyectos de desarrollo urbano en Chile; de los cuales los únicos que involucraron la construcción de barrios completos (vivienda e infraestructura sanitaria y de servicios) fueron los dos realizados en Viña del Mar: las poblaciones Villa Dulce y Almte. Gómez Carreño¹⁷. Este último; sería por largo tiempo el barrio de viviendas sociales de mayor tamaño del Gran Valparaíso. El interés que mostró Estados Unidos en el proyecto de Villa Dulce hace recordar los acercamientos que tuvieron con la Confederación de Sindicatos; a principios de los años 50. Esto motivado por Las Achupallas; el cual finalmente fue asociado al peronismo¹⁸. Los norteamericanos hicieron un nuevo intento por ser parte de este tipo de desarrollo urbano; apenas decayó el orbe peronista en Latinoamérica. A principios de los años 60;

¹⁵ BID, *Informes Trimestrales nº12 y nº13 (refundidos) Préstamo 38/TF/CH*, BID, Washington, 1967, p. 3.

¹⁶ Alessandri, Arturo, *Carta a Felipe Herrera. Presidente del BID*, Presidencia, Santiago, 1961.

¹⁷ Durán, Sixto, *op. cit.*, pp. 44-45.

¹⁸ Contreras, Javier, *op. cit.*, p. 72.

Viña del Mar se presentaba como una ciudad latinoamericanista; y con gran proyección internacional dados sus festivales y ser un destino del turismo de playas y casino¹⁹.

2. «Cada Obrero dueño de la casa que habita»

Corría el 22 de mayo de 1963 cuando; junto con el alcalde de Viña del Mar Gustavo Lorca; el propio Felipe Herrera Lane; presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; pre-inauguró las 400 casas que conformaban la primera etapa de la Villa Dulce²⁰. Esta institución multinacional financió un 26% de la obra²¹.



Figura 4: Izq.: Vista aérea de la Población Villa Dulce (1963). Der: Gustavo Lorca y Felipe Herrera
Fuente: Grupo Facebook «Villa Dulce CRAV» y Biblioteca Severín Valparaíso.

Al igual que otros barrios levantados en una Viña del Mar moldeada por la planificación desarrollista; Villa Dulce adoptó una ubicación excéntrica; pero susceptible de conectarse a vías estructurantes. Una de éstas es el «Camino Troncal» que une Viña del Mar con Quilpué; el cual está al costado norponiente del parque urbano más grande del área; el Jardín Botánico Nacional. Avanzados los años 60 y entrados los 70 se sumarían otras vías; como la periférica de la Meseta; la cual; en su longitud recibe tres nombres: Presidente Carlos Ibáñez del Campo; Presidente Jorge Alessandri R.; y Presidente Eduardo Frei Montalva. Sin lugar a dudas; los tres mandatarios que más acción tuvieron en esta área de la ciudad; desde los años 50 (Figura 05).

¹⁹ *Ibidem*, p. 35.

²⁰ Diario la Nación, «El BID ayuda a construir», 27 mayo 1963, p. 9.

²¹ BID, *Construcción Habitacional Familias bajos ingresos (CH0094): Propuesta de préstamo a PROVIEN CPA*, BID, Washington, 1962, p. 2.

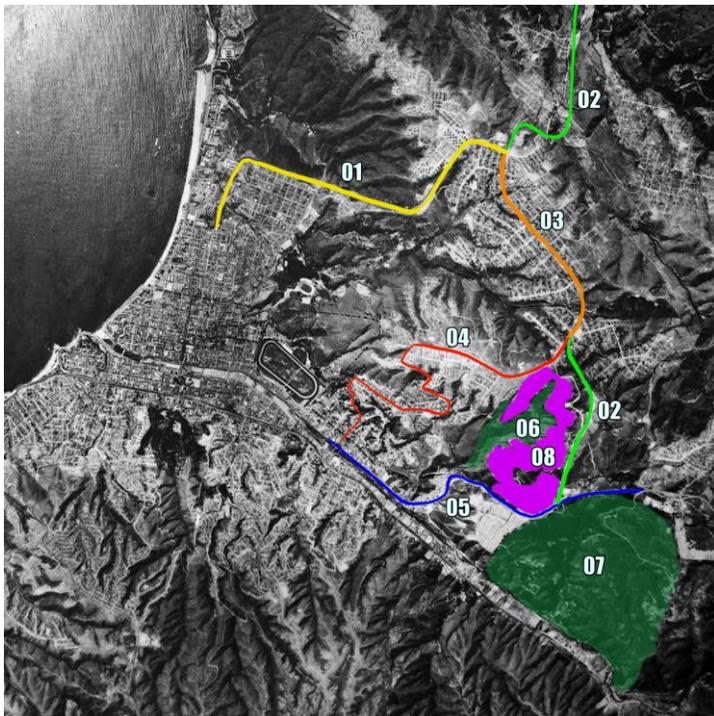


FIGURA 5: Imagen satelital de Viña del Mar (1970)

(01) Av. Presidente Alessandri; (02) Carretera 64CH; (03) Av. Presidente Carlos Ibáñez del Campo; (04) Av. Presidente Eduardo Frei; (05) Camino Troncal; (06) Parque Villa Dulce; (07) Jardín Botánico Nacional; (08) Población Villa Dulce

Fuente: Elaboración propia en base a fotografía de SECPLA Municipalidad de Viña del Mar

Seguramente contagiada con la tendencia en la ciudad; Villa Dulce incluyó dos etapas adicionales: Villa Dulce Norte y Ampliación Villa Dulce. Ambas se encumbraron hasta lo más alto de la llamada Meseta del Gallo; teniendo como elemento natural de unión una quebrada que se bifurca en dos ramales la cual hoy es llamada Parque Villa Dulce; según el actual Plan Regulador de Viña del Mar.

El proyecto de la Villa Dulce fue encargado a los arquitectos Santiago Roi y Jorge Aspillaga. La propuesta urbana respetó la forma del cerro; con calles que se amoldaban a la curvatura. Con un promedio de 70m² para cada vivienda; urbanización completa y terminaciones especiales; los arquitectos-urbanistas de Villa Dulce se enorgullecían de ofrecer un diseño donde cada casa disponía de perspectivas aventajadas; debido a la cuidada orientación de los solares respecto de la ladera. Villa Dulce Norte y Ampliación Villa Dulce; fueron inauguradas en 1967; a pesar de los daños que sufrieron varias casas en el terremoto de 1965²² (Figura 06).

²² Diario La Unión de Valparaíso, «Derrumbes de casas hubo en Villa Dulce», 29 marzo 1965, pp. 4-5.

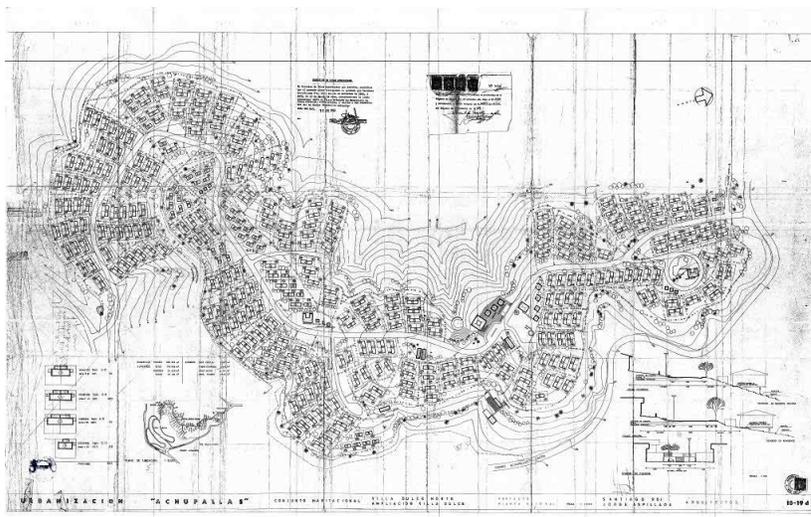


FIGURA 6: Plano original de Villa Dulce Norte. Arquitectos Santiago Roi y Jorge Aspillaga.

Fuente: Conservador de Bienes Raíces de Valparaíso.

Las viviendas fueron ocupadas precipitadamente por asignatarios que llevaban años en el mercado del alquiler. En esta etapa; los compradores no sólo eran trabajadores de la CRAV; sino que provenían de las más diversas instituciones públicas y privadas de Viña del Mar y Valparaíso²³. La inmobiliaria a cargo de la propuesta habitacional se llamó PROVIEN. Ésta estaba representada por dirigentes sindicales de la Confederación de Sindicatos de Viña del Mar²⁴; quienes desde los años 50 promocionaron las propuestas de desarrollo urbano de Achupallas y Villa Dulce; como un trampolín político local²⁵. Esto les dio resultado. El sindicalista Emilio Puebla fue electo Regidor de la ciudad y el otro; Rubén Hurtado; luego de ser Regidor fue escogido Diputado de la República.

La multisidical viñamarina tuvo gran poder dado su tamaño y jerarquía dentro de una de las industrias más grandes de Chile; la CRAV. Desde la década de los 30; los empleados eran dueños de parte de la propiedad de la industria²⁶; por lo que el área de bienestar de ésta era uno de los puntales de su política interna. La visión de bienestar social para los habitantes-trabajadores de las distintas industrias pudo llevar a la ciudad a ser referente continental. La importancia de la inauguración de la Villa Dulce fue muy publicitada en su época; incluso la empresa de gas-ciudad y la misma CRAV hicieron insertos en periódicos; mostrando con orgullo su participación en este «Megaproyecto» (Figura 07).

²³ BID, *Construcción Habitacional...*, op. cit., anexo n°5.

²⁴ Conservador de Bienes Raíces de Valparaíso, *Inscripción Fs1126/1972*, Registro de Propiedad, Valparaíso, 1972.

²⁵ Contreras, Javier, op. cit., p. 57.

²⁶ Lira, Robinson, «Modelo de relaciones industriales y orientación sindical. El caso de la Refinería de Azúcar de Viña del Mar, 1930-1973», *Revista Proposiciones*, vol. 27, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1992, p. 7.



Figura 7: Inauguración de Población Villa Dulce CRAV. Notas de prensa en los diarios El Mercurio de Valparaíso y La Unión; del 14 de Julio de 1963. Fuente: Elaboración propia.

II.a.- Una industria de acción territorial

La CRAV generó; a lo largo de su historia; una numerosa cartera de proyectos junto a su sindicato; cuyo objetivo era una política de bienestar del personal; así como un proto «Responsabilidad Social Empresarial»²⁷. Las Memorias Anuales de la empresa; analizadas entre el período 1950 a 1970; dejan en claro que la construcción y posterior venta de viviendas no generó grandes ganancias; interpretándose la inexistencia de un lucro desmedido para el caso²⁸.

La refinera también creó otras infraestructuras urbanas²⁹ dentro de la industria para uso público en Viña del Mar. Tal es el caso del Gimnasio; el Club Social; el Teatro; la Escuela Técnica ESAI-CRAV (vinculada a la Universidad Técnica F. Santa María para el perfeccionamiento de trabajadores) y la Escuela Montessori. Además de la Escuela John Kennedy; en Villa Dulce y el Estadio CRAV; en Av. San Martín (Tabla 2 y Figura 08). Viña del Mar fue una de las pocas ciudades en Chile con iluminación eléctrica pública; en casi todas sus calles; durante las primeras décadas del siglo XX³⁰; gracias a la energía creada desde la CRAV; y transmitida a toda la ciudad. La industria también financió la

²⁷ Contreras, Javier, *op. cit.*, p. 61.

²⁸ CRAV, *Memorias Anuales 1950-1970*, Superintendencia de Valores y Seguros, Santiago.

²⁹ Duarte, Paulina, *El impacto social-urbano de la refinera de azúcar de Viña del Mar CRAV desde sus inicios en 1873 hasta su cese de funciones en 1981*, Tesis de Magister en Historia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2008, pp. 71-96.

³⁰ Municipalidad de Viña del Mar, Decreto n°105 del 24 agosto de 1923, *Actas de sesiones*. 1923.

pavimentación de gran parte de las calles de la ciudad; hacia la década del 30; dado los convenios que tenía con la Dirección General de Pavimentación del municipio (Figura 09).

Tabla 2: Cuadro de proyectos habitacionales de la CRAV. Fuente: Elaboración propia en base a Tesis de Magíster de Paulina Duarte «El impacto social-urbano de la CRAV desde sus inicios hasta su cese de funciones»

AÑO	OBRA	UBICACIÓN	Nº VIVIENDAS	Nº PERSONAS	SUPERFICIE TERRENO
1879	La Ciudadela	Interior CRAV	86 casas	500	7.600 m ²
1933	Chalets Manzana 20	Población Vergara	24 casas	96	15.000 m ²
1937	Población Riesco 1	Viña Oriente	42 casas	168	5.800 m ²
1953	Población Titus	Cº Forestal	178 casas	712	77.000 m ²
1957	Población Riesco 2	Viña Oriente	215 casas	860	29.000 m ²
1963	Población Villa Dulce CRAV	Las Achupallas	400 casas	1600	240.000 m ²
1967	Población Villa Dulce Norte	Las Achupallas	1200 casas	4800	810.000 m ²
1970	Edificio Alimapu	Centro histórico	28 dptos	112	2.000 m ²
1970	Casas 10 Norte	Población Vergara	14 casas	56	3.250 m ²

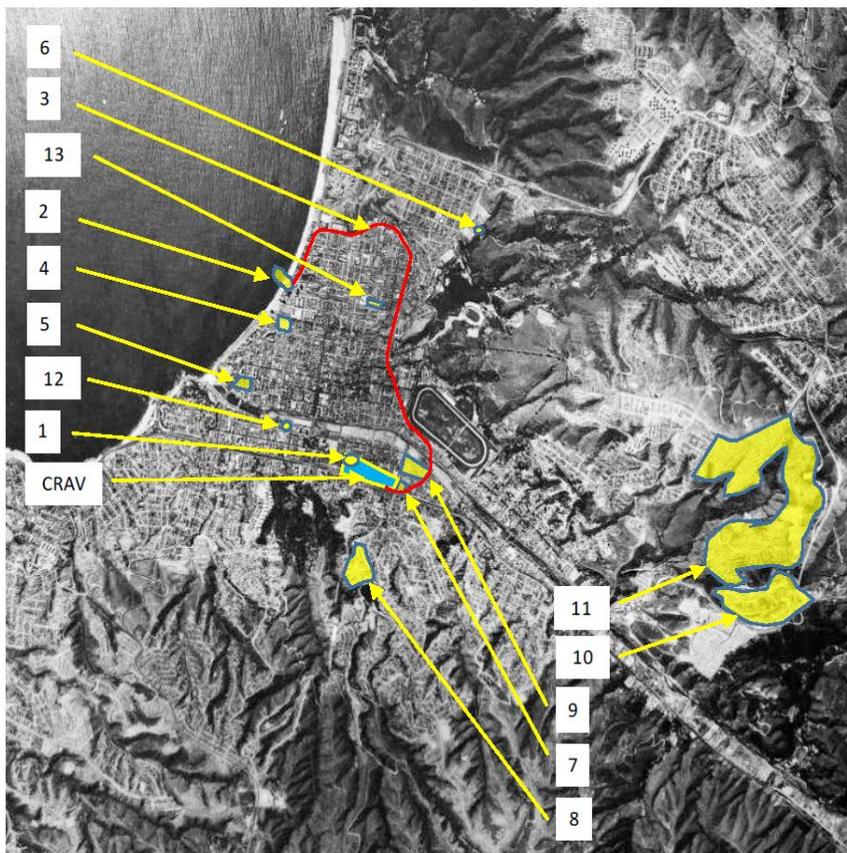


Figura 8: Proyectos de la CRAV en Viña del Mar:

- 1.- La Ciudadela
- 2.- Muelle Población Vergara
- 3.- Tren Refinero
- 4.- Estadio CRAV
- 5.- Chalets Manzana 20
- 6.- Mausoleo CRAV; Cementerio Santa Inés
- 7.- Pobl. Riesco 1
- 8.- Pobl. Titus
- 9.- Pobl. Riesco 2
- 10.- Pobl. Villa Dulce CRAV
- 11.- Pobl. Villa Dulce Norte
- 12.- Edificio Alimapu
- 13.- Villa 10 Norte

Fuente: Elaboración propia en base a fotografía de SECPLA; Munic. de Viña del Mar



Figura 9: Placa-testigo de 1936; de la Dirección de Pavimentación de la Municipalidad de Viña del Mar; que aún es visible en el cruce de las calles 6 norte y 2 poniente; en la Población Vergara. La Crav financió gran parte de la pavimentación e iluminación pública de esta área de la ciudad. Fuente: Imagen del autor

El día de la inauguración de la Villa Dulce (Figura 10); la CRAV entregó un folleto intitulado «¿Cómo Resuelve una Industria el Problema Habitacional?: Cada Obrero dueño de la casa que habita». Nombre que demostraba la importancia publicitaria que contenía dicho desarrollo urbano. La CRAV generó desde su creación -a fines del siglo XIX- una política de vivienda para sus trabajadores; que tomó como base geográfica a toda Viña del Mar³¹. La Revista Cravito del Sindicato de Refineros; hacia 1963; difundió una columna hecha por el presidente del directorio de la CRAV; Jorge Ross; con respecto a la estrategia de vivienda de la industria:

Es política de la CRAV ofrecer a sus empleados y obreros los beneficios que una colectividad moderna puede otorgar a quienes la forman. Me refiero especialmente a la formación de hogares a través de la CASA PROPIA; que gracias al concurso de la CORVI; ha hecho posible las nuevas poblaciones «Desiderio Guzmán» en Penco y «Villa Dulce» en Viña. El directorio seguirá impulsando estas iniciativas hasta que todos los trabajadores de la Empresa tengan su casa propia³².

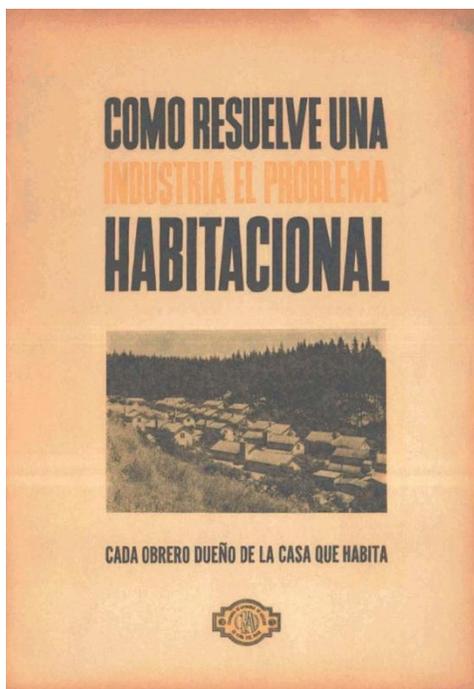


Figura 10: Folleto institucional de la CRAV; 1963. Entregado el día de la inauguración de la población Villa Dulce. Fuente: Biblioteca Santiago Severín; Valparaíso.

La inversión habitacional; propuesta por la CRAV; comenzó a ser percibida en sus cuentas -de manera más acentuada- a partir de 1953; año que se ponen en marcha las políticas habitacionales establecidas por el gobierno de Ibáñez. El alto valor de los activos por «acción social» que la empresa transparentó en sus «Memorias»; durante los

³¹ Sindicato CRAV, «Política exterior de CRAV», Revista Cravito, Año 1, n° 1, Viña del Mar, 1962, p. 3.

³² *Idem*.

años 50; se interpreta como la inversión previa para el desarrollo de los futuros proyectos habitacionales ³³. El explosivo aumento de inversión en el programa habitacional de la empresa hacia comienzos de los años 60; coincidió temporalmente con la inauguración de las poblaciones para empleados en Penco y Viña del Mar.

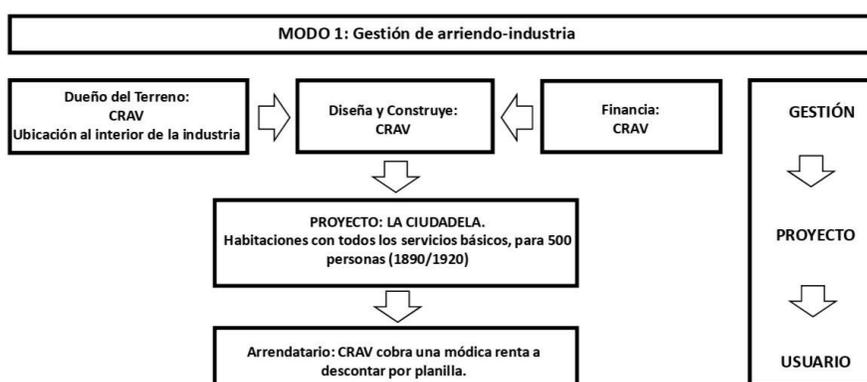
3. Gestión urbana del consorcio industria-sindicato.

La gestión urbana del consorcio creado por la CRAV y su Sindicato para la construcción de viviendas para empleados; se distinguió por la multiplicidad de formas de financiamiento. Es así como se pueden distinguir etapas donde la industria asume todo el costo; como en otras donde existe un co-financiamiento con los trabajadores; y terceras instituciones³⁴. A través de la historia de la industria hubo distintos modos de gestión para la política de viviendas.

Modo 1: Gestión de Arriendo - Industria

El primer modelo de gestión que realizó la industria para la construcción de barrios; hacia fines del siglo 19; fue completamente en base a financiamiento propio. Se trataba solamente de un cordón de habitaciones bien equipadas y con servicios básicos; arrendadas a un módico valor a los trabajadores de la industria³⁵. Ya en la siguiente centuria y posterior a los años 20; aquellos pabellones fueron demolidos para dar paso a casas de mayor tamaño y standard. La Ciudadela -como se le dio a llamar al nuevo barrio- fue equipada con todos los servicios necesarios; además de infraestructura pública como un club social; un teatro y un gimnasio. La electricidad era suministrada por una central generadora en el interior de la industria. Hacia los años 40 y 50 «La Ciudadela» fue decreciendo en población; dado que los pobladores se mudaron hacia otras poblaciones construidas por la industria; manteniéndose los servicios públicos y comerciales en su interior; los que eran utilizados por todos los habitantes de la ciudad.

Figura 11: Esquema y fotos de modo 1. Fotografías: 1: La Ciudadela original. 2-3: La Ciudadela posterior a los años 20; donde se ven viviendas de los ejecutivos. Fuente: Elaboración propia



³³ CRAV, *Memorias Anuales...*, op. cit.

³⁴ Contreras, Javier, op. cit., p. 65.

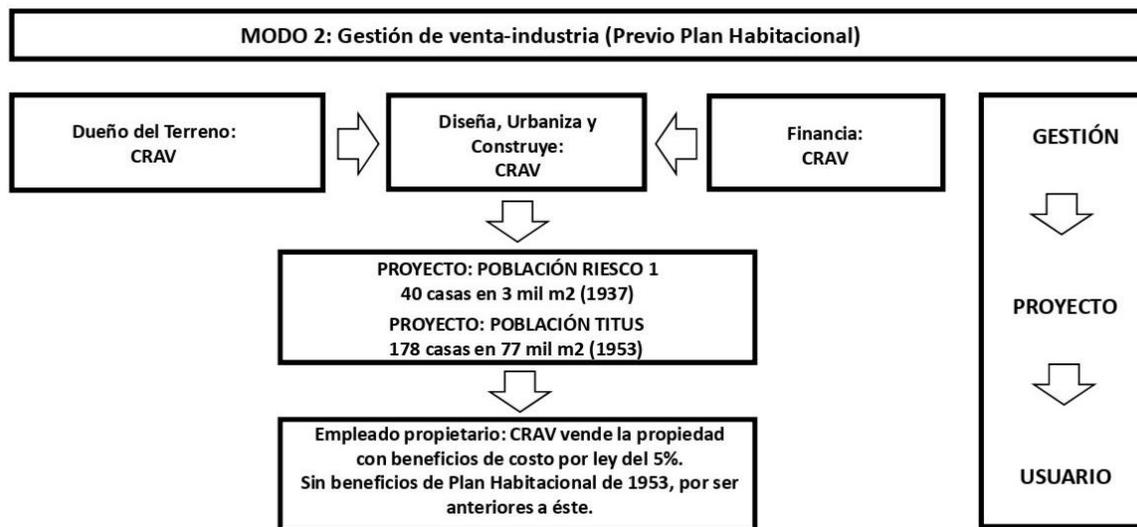
³⁵ Duarte, Paulina, op. cit., pp. 60-61.



Modo 2: Gestión de Venta- Industria (previo al Plan Habitacional)

Hacia las décadas del 30 y 40 la industria cambió el modo de gestión antes planteado. La ley 7.600 de 1943 estableció que el 5% de las utilidades de las industrias debían ser reinvertidas en la construcción de viviendas para los propios trabajadores³⁶. A diferencia del anterior modo; luego de urbanizar y construir las casas; la industria se las vendía a los trabajadores; a un valor muy por debajo del mercado³⁷. La gestión del caso; tenía más similitud a las de un carácter social-inmobiliario. Estando a 100 m.s.n.m.; la Población Titus fue construida a modo de enclave; en medio de un desolado cerro Forestal. Esta zona sólo había sido habitada en el pie de cerro; habiéndose constituido como uno de los barrios más antiguos de la ciudad.

Figura 12: Esquema y fotos de modo 2. Fotografías: 1: Población Riesco 1. 2: Población Eduardo Titus; en el cerro Forestal. Fuente: Elaboración propia



³⁶ Congreso Nacional de Chile, Ley 7.600, 28 octubre 1943. <http://www.leychile.cl/N?i=25602&f=1943-10-28&p=>

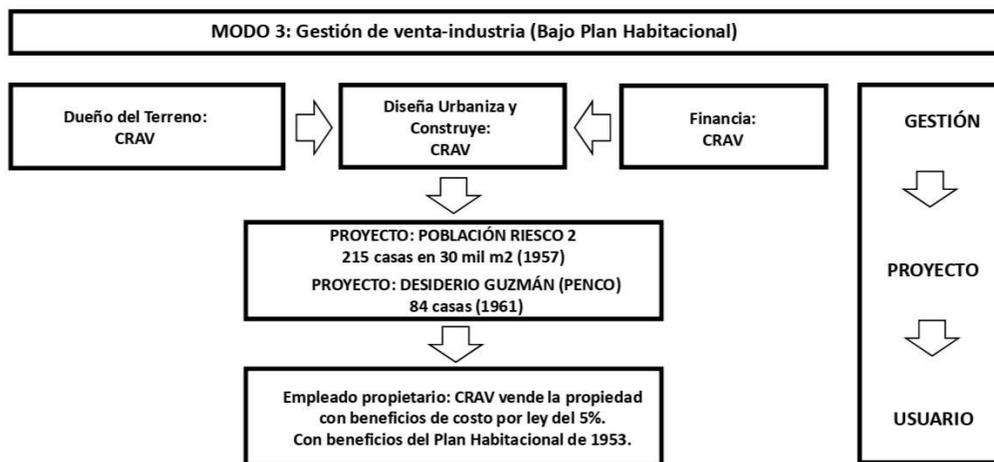
³⁷ CRAV, *Cómo resuelve una industria el problema habitacional. Cada obrero dueño de la casa que habita*, Editorial Lord Cochrane, 1963, p. 7.



Modo 3: Gestión de Venta - Industria (bajo Plan Habitacional)

Las obras construidas bajo esta modalidad se generaron con las políticas del Plan Habitacional del gobierno de Ibáñez. El programa «Labor Indirecta-CORVI»; fue la guía para el desarrollo del tipo de gestión; y dio pie para que el Estado participara de manera indirecta en la construcción de este³⁸. Este plan incentivó el desarrollo de programas de vivienda para trabajadores desde organizaciones como los sindicatos; otorgando créditos y ayuda técnica. El caso de estas poblaciones; al igual que las anteriores; tenían en común el hecho de que el terreno en donde se emplazaban los proyectos; eran de propiedad de la CRAV.

Figura 13: Esquema y fotos de modo de gestión. Fotografías: 1- Población Riesco 2. 2- Población Desiderio Guzmán (Penco). Fuente: Elaboración propia.



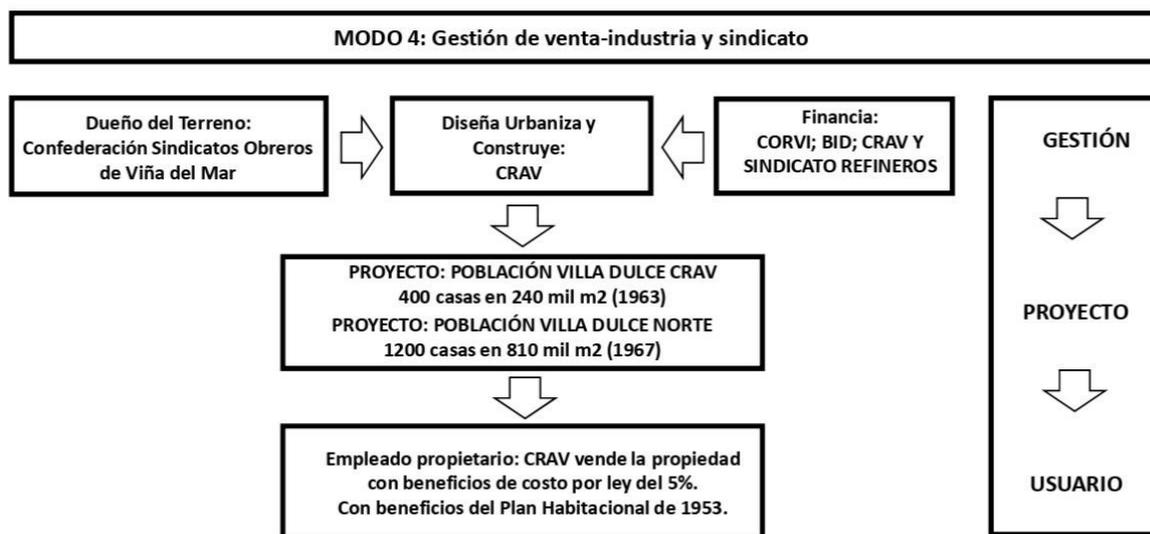
³⁸ Arriagada, Camilo, *Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio. Capítulo 4: La vivienda social en el período de institucionalidad del desarrollo*, MINVU, Santiago, 2004, p. 101.



Modo 4: Gestión de Venta - Industria y Sindicato

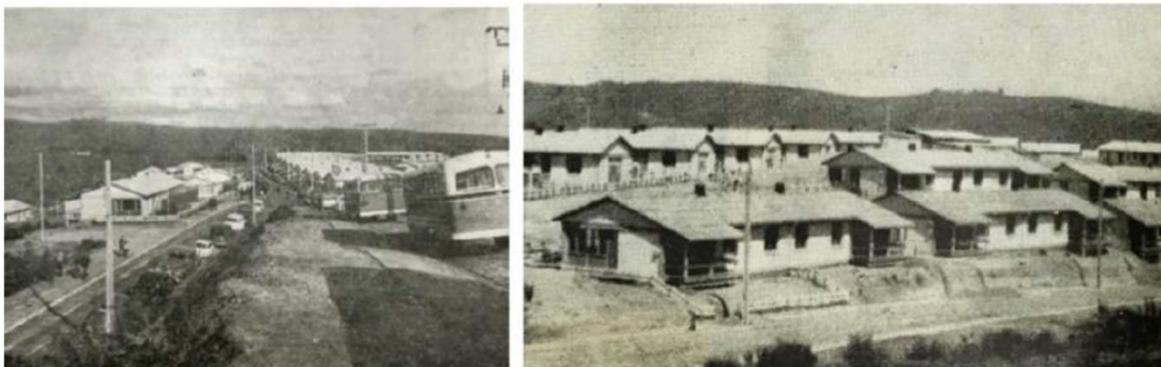
Se amplía el modelo de gestión que venía ejerciendo la CRAV con anterioridad; sumando la acción del Sindicato. Al igual que la modalidad anterior; ésta se vio beneficiada por el Plan Habitacional de 1953³⁹. La distinción del caso de Villa Dulce con los proyectos predecesores; fue que el terreno era del Sindicato de Trabajadores; derivado de la subdivisión del Fundo Las Achupallas. La urbanización se hizo por cuenta de la CRAV; al igual que la construcción de las viviendas; dada su experiencia en la generación de barrios obreros en Penco y Viña del Mar durante la primera mitad del siglo XX⁴⁰.

Figura 14: Esquema y fotos de modo de gestión consorciada. Fotografías: 1- Población Villa Dulce CRAV. 2- Población Villa Dulce Norte. Fuente: Elaboración propia.



³⁹ *Ibidem*, p. 86.

⁴⁰ CRAV, *Cómo resuelve una industria...*, op. cit., p. 4.



Los terrenos a repartir entre los refineros en Villa Dulce iban desde los 200m² a los 500m² de superficie; con casas de 60 m² a 70 m² interiores⁴¹. Dichas características eran muy superiores a las de las viviendas de carácter social de aquella época. El barrio tuvo como influencia al Movimiento Moderno. Los arquitectos Santiago Roi y Jorge Aspillaga; con gran influencia de los postulados de la arquitectura moderna; diseñaron la obra bajo estos parámetros teóricos: «Habitar; Trabajar; Recrearse y Circular»⁴². La CRAV hizo su propia interpretación de esto en su proyecto nombrándolo como: «Aire; Luz; Espacio y Verdor»⁴³.

4. Conclusiones

Valparaíso y Viña del Mar pertenecen a la misma conurbación⁴⁴. Durante casi un siglo de urbanización; ni sus centros ni sus periferias parecían converger pese a que ambas son ciudades eminentemente litorales. Hoy por hoy; la periferia de Viña del Mar se ha vuelto similar a la periferia de Valparaíso: informal; popular; irregular. ¿Sorprendente? Como se ha repetido con insistencia desde hace más de una década; Viña del Mar es una de las comunas con más campamentos y microcampamentos de todo Chile; también es la que exhibe el asentamiento más populoso. Aunque nada parece amilanar la ocupación popular de quebradas y mesetas; en el pasado; la periferia viñamarina era formal; clasemediera y completamente urbanizada.

Desde fines del siglo 20; las urbanizaciones irregulares -que buscaban una solución rápida al problema habitacional- se fueron instalando en las cercanías de las carreteras. Este fue el caso de la ruta CH-64; la cual funciona como anillo periférico del Gran Valparaíso. Sin mayor infraestructura interna que las uniera con la ciudad de los servicios; estas poblaciones tuvieron como única conexión inicial una vía vehicular

⁴¹ BID, *Construcción Habitacional...*, op. cit., p. 2.

⁴² CIAM, *Carta de Atenas*, 1942. <http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/CartaAtenas.htm>

⁴³ CRAV, *Cómo resuelve una industria...*, op. cit., p. 5.

⁴⁴ Brignardello, Luigi, Villagran, Jorge y Gómez, Nancy, «Diferenciación sociodemográfica interna del Gran Valparaíso: Dimensión espacial de las condiciones de calidad de vida», *Revista de Geografía Norte Grande*, Instituto de Geografía Universidad Católica de Chile, n° 25, 1998 (pp. 33-47).

interurbana. Esto generó una presión política; económica y urbana por extender los servicios básicos hasta zonas no planificadas; dado el alto costo de inversión que implicaba hacerlo; ya entrado el siglo 21.



Figura 15: Fotografía de Einer Alstchwaer (1930c). Imagen desde la Meseta del Gallo; donde se puede ver; a los pies; el Sporting Club y la industria CRAV. También; hacia el borde costero; se percibe el recién inaugurado Casino Municipal. Fuente: Museo Histórico Nacional

La imagen se enfoca en la Viña del Mar de los años 30 (Figura 15). La ciudad no cambiaría tanto de tamaño durante los siguientes 30 años. La llamada Meseta del Gallo; era un sitio de observación urbana para viñamarinos; que querían disfrutar de la belleza de la Bahía de Valparaíso. Pero a mediados del siglo 20; la locación se hizo atractiva para ser habitada; teniendo por detrás; el gran desafío de dotar de infraestructura urbana un área a 250 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m). Mayor era la apuesta; tomando en cuenta que el gestor proyectual no era el Estado; sino que el Sindicato de Trabajadores de una de las industrias más grandes de Chile.

Viña del Mar; a mediados del siglo 20 tuvo; en su historial; una solución a la problemática habitacional que asolaba la época. Tan interesante; que no pasó desapercibida a ojos fuera de Chile. Su carácter de urbe industrial y turística la hizo aún más interesante; para ser escogida como ejemplo a seguir en otras partes de Latinoamérica; aunque siempre de la mano de algún «padrino político»; sean los peronistas argentinos o los estadounidenses.

La planificación urbana generada tempranamente por un municipio con poder; permitió dar forma a una ciudad con bordes definidos. A diferencia de Valparaíso; en Viña del Mar hubo un fuerte control de la suburbanización. Tanto así; de que los desarrollos urbanos; fuera de los límites históricos; se plantearon como enclaves compactos; conectados a la ciudad mediante avenidas; y contando con todos los servicios básicos.

Estos fueron los casos de los barrios Lord Cochrane de Recreo; Miraflores Alto; Población Titus en Forestal; Población Villa Dulce; Población Británica (hoy Santa Inés) y la Población Gómez Carreño. Todos estos proyectos se proyectaron algo distanciados del centro de la ciudad; por sobre los 60 m.s.n.m. y con una difícil accesibilidad al pie. Esto hizo necesario crear nuevas vialidades; las que; a su vez iban generando nuevas áreas de crecimiento urbano entre los límites históricos de la ciudad y los enclaves.

Las Achupallas fue un proyecto diseñado con características de enclave; con un tamaño que igualaba el de la ciudad existente; duplicando la superficie urbana total. El fracaso del Plan Achupallas; gestionado por el sindicalismo viñamarino; se debió en parte; a la no inclusión de las empresas locales. Éstas conocían el tema inmobiliario; en cuanto a la gestión y construcción de viviendas; dado su historial desarrollador en otras partes del territorio. Esto se demostró años después; en el caso de Villa Dulce. Un nuevo pacto entre industria y sindicato hizo posible la construcción de dicho barrio. La experiencia de gestión urbana que ya poseía la CRAV; permitió la realización de las obras; así como también darle espaldas económicas a su gran Sindicato para poder obtener créditos del Estado (CORVI) y del Banco Interamericano de Desarrollo. Fueron 4 los actores clave para hacer exitosa la gestión; que sobrevivió incluso a la destrucción de algunas de las viviendas debido al terremoto de 1965.

Gustavo Lorca; alcalde de la ciudad -que se hizo parte de la inauguración de Villa Dulce en 1963; dijo en una cuenta pública: «... el progreso general de la ciudad no puede ni debe ser producto exclusivo de su acción directa (alcaldía); o la del Estado. Resulta; entonces; necesario crear alrededor de la comuna un ambiente tal de seguridad y de confianza en su porvenir; que haga posible y atractiva la inversión de capitales privados...»⁴⁵.

Entonces; ¿Qué podemos aprender de lo sucedido en la Viña del Mar de mediados del siglo 20? Que la planificación urbana por medio de enclaves permitió el desarrollo ordenado de los bordes de la ciudad. Esta política territorial dio la confianza a que los privados invirtieran en ella; y que; además; se pudieran concretar sinergias con el Estado; los sindicatos y con organismos internacionales. La acción público-privada de este consorcio de 4 estamentos fue la que generó; en Viña del Mar; una solución apropiada para el grave déficit habitacional que existía en la zona. Acción conjunta que la CRAV transformó en un slogan: «Cada obrero dueño de la casa que habita».

⁴⁵ Salomó, Jorge y Chaguán, Francisco, *Gustavo Lorca Rojas. Hombre de bien, ejemplo de buena política*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2014, pp. 54-55.

5. Bibliografía

- Aboy; Rosa; «La Vivienda social en Buenos Aires en la segunda posguerra (1946-1955)»; *Revista Scripta Nova*; vol VII; n° 146 (031); agosto 2003. [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(031\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(031).htm)
- Alessandri; Arturo; *Carta a Felipe Herrera. Presidente del BID*; Presidencia; Santiago; 1961.
- Arriagada; Camilo; *Chile: Un siglo de políticas en vivienda y barrio. Capítulo 4: La vivienda social en el período de institucionalidad del desarrollo*; MINVU; Santiago; 2004.
- BID; *Construcción Habitacional Familias bajos ingresos (CH0094): Propuesta de préstamo a PROVIEN CPA*; BID; Washington; 1962.
- BID; *Informes Trimestrales n°12 y n°13 (refundidos) Préstamo 38/TF/CH*; BID; Washington; 1967.
- Brignardello; Luigi; Villagran; Jorge y Gómez; Nancy; «Diferenciación sociodemográfica interna del Gran Valparaíso: Dimensión espacial de las condiciones de calidad de vida»; *Revista de Geografía Norte Grande*; Instituto de Geografía Universidad Católica de Chile; n° 25; 1998 (pp. 33-47).
- CIAM; *Carta de Atenas*; 1942. [ht://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/CartaAtenas.htm](http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/CartaAtenas.htm)
- Congreso Nacional de Chile; *Ley 7.600*; 28 octubre 1943. <http://www.leychile.cl/N?i=25602&f=1943-10-28&p=>
- Conservador de Bienes Raíces de Valparaíso; *Inscripción Fs1126/1972*; Registro de Propiedad; Valparaíso; 1972.
- Contreras; Javier; *Ciudad pactada: Un modelo de urbanización consorciado para la periferia residencial de Viña del Mar (1950-1965)*; Tesis de Magíster en Desarrollo Urbano IEUyT de la Universidad Católica de Chile; Santiago; 2017. Obtenido de <https://estudiosurbanos.uc.cl/exalumnos/ciudad-pactada-un-modelo-de-urbanizacion-consorciado-para-la-periferia-residencial-de-vina-del-mar-1950-1965/>
- CRAV; *Memorias Anuales 1950-1970*; Superintendencia de Valores y Seguros; Santiago.
- CRAV; *Cómo resuelve una industria el problema habitacional. Cada obrero dueño de la casa que habita*; Editorial Lord Cochrane; 1963.
- Diario la Nación; «El BID ayuda a construir»; 27 mayo 1963.
- Diario La Unión de Valparaíso; «Estados Unidos ayudará a trabajadores de Viña en el Proyecto Achupallas»; 3 febrero 1953.
- Diario La Unión de Valparaíso; «Derrumbes de casas hubo en Villa Dulce»; 29 marzo 1965.
- Duarte; Paulina; *El impacto social-urbano de la refinería de azúcar de Viña del Mar CRAV desde sus inicios en 1873 hasta su cese de funciones en 1981*; Tesis de Magister en Historia Universidad Católica de Valparaíso; Valparaíso; 2008.
- Durán; Sixto; «Vivienda: Criterios y Sistemas»; *Revista Temas del BID*; año 1; n° 2; 1964.

- Fuentes; Pablo; «Formación del Concepción Metropolitano a través de los grandes conjuntos habitacionales. Aportaciones al urbanismo moderno»; *Revista Atenea*; n° 505; 2012 (pp. 33-78).
- Herrera; Felipe; *Política y Acción del BID*; Nuevo Mundo; Ciudad de México; 1962.
- Herrera; Felipe; *Nueve años de Labor: Banco Interamericano de Desarrollo*; BID; Washington; 1968.
- IIAA; *The Future Program of Institute of Inter-American Affairs*; IIAA; Washington DC; 1949.
- Jenney; Ross; «Public Health in Chile»; *Public Health Reports*; vol 70; n°11; November 1955 (pp. 1093-1098);
- Lira; Robinson; «Modelo de relaciones industriales y orientación sindical. El caso de la Refinería de Azúcar de Viña del Mar; 1930-1973»; *Revista Proposiciones*; vol. 27; Ediciones SUR; Santiago de Chile; 1992.
- Municipalidad de Viña del Mar; *Acta de Sesiones. Decreto n°105 del 24 de agosto de 1923. Resolución de adjudicación de iluminación pública de la ciudad.*
- Neira; Eduardo; «El Desarrollo Urbano»; *BID: Una Década de Lucha por América Latina*; Ciudad de México; Fondo de Cultura Económica; 1970.
- National Intelligence Estimate; *Foreign Relations of the United States; 1952-1954; The American Republics; Volume IV*; Office of the Historian Department of State United State of America; Document 240; 1953.
- <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v04/d240>
- Salomó; Jorge y Chaguán; Francisco; *Gustavo Lorca Rojas. Hombre de bien; ejemplo de buena política*; Ediciones Universitarias de Valparaíso; Valparaíso; 2014.
- Sindicato CRAV; «Política exterior de CRAV»; *Revista Cravito*; Año 1; n° 1; Viña del Mar; 1962.