

PROVIDENCIA: ENTRE LA URBANIZACIÓN DEL ORIENTE Y LA ORDENANZA NACIONAL (1897-1932)^{1,2}

PROVIDENCIA: BETWEEN URBANIZATION OF THE EAST AND NATIONAL ORDINANCE (1897-1932)

MACARENA IBARRA* BEATRIZ ROSSO*

Macarena Ibarra³
Pontificia Universidad Católica de Chile.
Santiago, Chile.

Beatriz Rosso⁴
Pontificia Universidad Católica de Chile.
Santiago, Chile.

Resumen

Este artículo estudia el desarrollo de la comuna de Providencia en sus primeras tres décadas, en el marco de las atribuciones que debieron asumir las municipalidades de Chile, luego de la promulgación de la Ley de la Comuna Autónoma en 1891. El estudio inicia en 1897 con la creación de la municipalidad y culmina en 1932, con la aprobación de su primer plan de transformación, momento en que la administración local se vio respaldada por el compromiso que el gobierno central tomaba con el urbanismo. La revisión de las Actas de Sesión Municipal, principal fuente de este estudio, dan cuenta que la urbanización inicial de Providencia residió en acciones aisladas de construcción de calles, de barrios y de provisión de servicios por parte de los vecinos, las que a su vez estuvieron cruzadas por debates acerca de disposiciones más generales, tal como sucedió con la primera propuesta de un plan de transformación de la comuna, en 1911. Aunque las iniciativas no lograron concretarse hasta la tercera década del siglo XX, este trabajo propone que dichos esfuerzos constituyen un importante antecedente para la posterior incorporación del urbanismo central comandado por el Estado, enmarcado en cambios institucionales, y cristalizado en la Ley y Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, y en el Plan de Transformación Definitivo de la comuna de 1932.

Palabras clave

administración urbana; preurbanismo; Providencia; urbanismo

Abstract

This article examines the development of the Comuna of Providencia during its three first decades in the context of the new attributions that Chilean municipalities acquired with the Ley de la Comuna Autónoma (1891). The article goes from 1897, year of the Municipality's creation, to 1932, when its first transformation plan was passed, and when local administration was supported by the central government by then committed to urban issues. The Actas de Sesión Municipal, main sources of this study, show that although early urbanization in Providencia consisted in isolated attempts to build streets and neighbourhoods and to provide urban services, leaded by its residents, these were crossed with discussions that aimed to provide more general regulations, as was the transformation plan of the comuna, in 1911. Although initiatives did not materialize until the third decade of the twentieth century, this article proposes that these efforts appear as a key antecedent for the centralized urbanism commanded by the central government, framed by institutional changes that took shape in the Ley y Ordenanza General de Construcciones y Urbanización and in the 1932's Plan de Transformación Definitivo of Providencia.

Keywords

pre-urbanism; Providencia; urban administration; urbanism

coincidiera con figuras que empujaban este quehacer a nivel central, es significativo de esta doble perspectiva.

Diversos estudios han reforzado la relación entre ambas escalas. Cordero (2015) sostiene que la legislación urbanística tiene su origen en el derecho municipal, así como en las facultades generales de policía que se atribuían a las entidades locales, especialmente, en los aspectos sanitarios y de seguridad de las poblaciones. En paralelo a la gestión municipal, se comenzó a desarrollar una abundante legislación que contenía regulaciones expresas y muy concretas respecto de determinadas ciudades. Tal fue el caso de Santiago (1874 y 1909), Curicó (1875), Valparaíso (1876), Limache (1907), Talca (1909), Valdivia (1910) y Concepción (1912). Y, pese a algunos logros parciales, un importante paso se dio con la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 la que, pese a regular solo esta materia, era de escala nacional. Y no fue sino hasta 1929, a través de la Ley Antisísmica, donde se dio un impulso a una normativa más íntegra y sistemática en materia urbanística (Cordero, 2015). En un marco más amplio, hacia fines de los años veinte, las capitales latinoamericanas ya habían demostrado la necesidad de contar con planes, lo que se vio reflejado entonces en la contratación de profesionales para apoyar tanto a los gobiernos locales como centrales. Almandoz (2010) ha señalado que el urbanismo tomó forma en la región cuando el problema urbano se transformó en un asunto de regulación administrativa. En este proceso, las reformas en la salud fueron decisivas a nivel regional, en tanto daban cuenta de nuevos problemas sociales que los gobiernos debieron resolver mediante la creación de institucionalidad (Barría, 2017). Para el caso chileno, tal marco regulatorio inició en 1892 (Ibarra, 2016b).

En relación a los estudios sobre la formación y desarrollo de la comuna de Providencia, hasta ahora, se han centrado en tres ámbitos. El primero, se relaciona con su proceso de formación, en tanto urbanización del oriente de Santiago y a la institucionalización del municipio de Providencia como parte constituyente de dicho proceso (Echaíz, 1972; Guarda, 1978; Municipalidad de Providencia, 1997; Palmer, 1984; Ramón, 1992; Ramón y Gross, 1985; Valenzuela Solís de Ovando, 1996); otros estudios han consistido en crónicas de barrios y relatos de sus vecinos (Aldunate, 2000; Araneda, 1981; Cabezas, 2014; Salas, 2014). Y un tercer ámbito, que ha florecido en las últimas dos décadas, se refiere a estudios relativos al patrimonio arquitectónico de la comuna, especialmente aquel de carácter residencial (Cabezas, Cañas, Hernández y Perdomo, 2014; Errázuriz, 2006; Municipalidad de Providencia, 2016; Sepúlveda, 2017), lo que ha coincidido con la participación del tema patrimonial tanto en la agenda urbana como en el quehacer de movimientos ciudadanos.

Sobre la base de los estudios existentes, y con interés en dar una nueva lectura a la mirada local de la

formación de la comuna, este artículo se inscribe en una discusión de alcance nacional. Las principales fuentes analizadas son las actas de sesión ordinaria y extraordinaria de la Ilustre Municipalidad de Providencia, publicadas entre los años 1894 y 1932. Se partió por los registros de la Sociedad Población Providencia⁵ y se finalizó en la aprobación del Proyecto de Transformación de la comuna en 1932. En palabras de Guarda, las fuentes de administración local se constituyen como un valioso aporte para ilustrar "... la vida cotidiana y legislación relativa al adelanto y progreso de las ciudades (...) las cuales forman un cuerpo de documentación ingente relativo al acontecer edilicio de las poblaciones chilenas" (Guarda, 1978, p. 136), esperando así, con el análisis de un caso particular, aportar a la historiografía del urbanismo chileno.

El artículo se desarrolla en tres secciones. La primera, propone un contexto general acerca de la nueva división administrativa del territorio chileno en 1891, las tareas que debieron asumir los municipios y sus discusiones internas, finalizando con las consecuencias de la promulgación de la Ley Antisísmica en la administración local. En la segunda parte, se revisa la formación de la Municipalidad de Providencia y el proceso de urbanización del oriente durante las primeras décadas del siglo XX, analizando con mayor detalle las temáticas que permearon los debates y ensayos en materia de urbanizaciones y construcción en dicha comuna, por parte de sus autoridades. Y, para concluir, este trabajo finaliza con aquellas "conquistas parciales" del municipio (tales como la rápida publicación del anteproyecto de transformación en 1932) y los debates que la incorporación del poder central y de expertos en los procesos de urbanización local trajo consigo.

CAMBIOS DE LA ADMINISTRACIÓN URBANA

La promulgación en diciembre de 1891 de la Ley de Organización i atribuciones de las Municipalidades —conocida como Ley de la Comuna Autónoma— dio inicio a una nueva relación política y administrativa entre la comuna y la ciudad. Esta ley, que respondió, en parte, al crecimiento de la población y a la expansión del territorio, tuvo como objetivo entregar mayor poder administrativo a las comunas y fortalecer la gestión a nivel local. En concreto, cada municipio debía supervisar la higiene pública de su jurisdicción, cuidar la comodidad, ornato y recreo en la comuna; supervisar los caminos y obras públicas; promover la educación, la salud, la agricultura, la industria y el comercio; administrar los servicios locales, sostener la policía de seguridad, promoviendo así, el bien general para sus habitantes. Para llevar a cabo tales tareas, se promovió que los vecinos fueran representantes del poder local a través de las figuras de alcalde y regidor, convocados mensualmente a sesiones ordinarias y extraordinarias, donde a través del voto, se discutían

Figura 2.

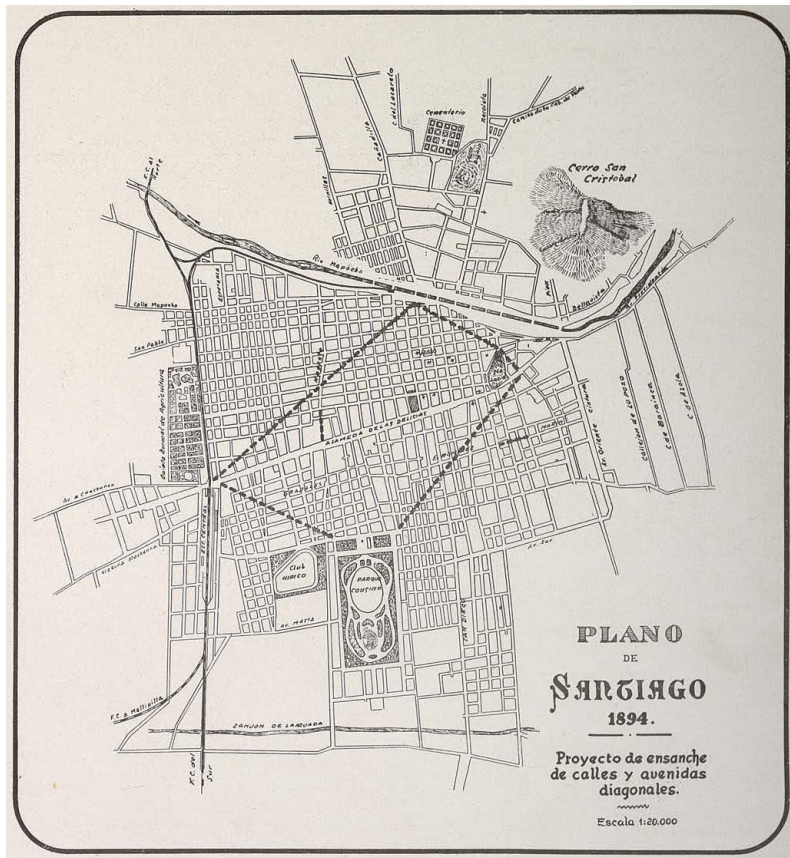


Figura 3.

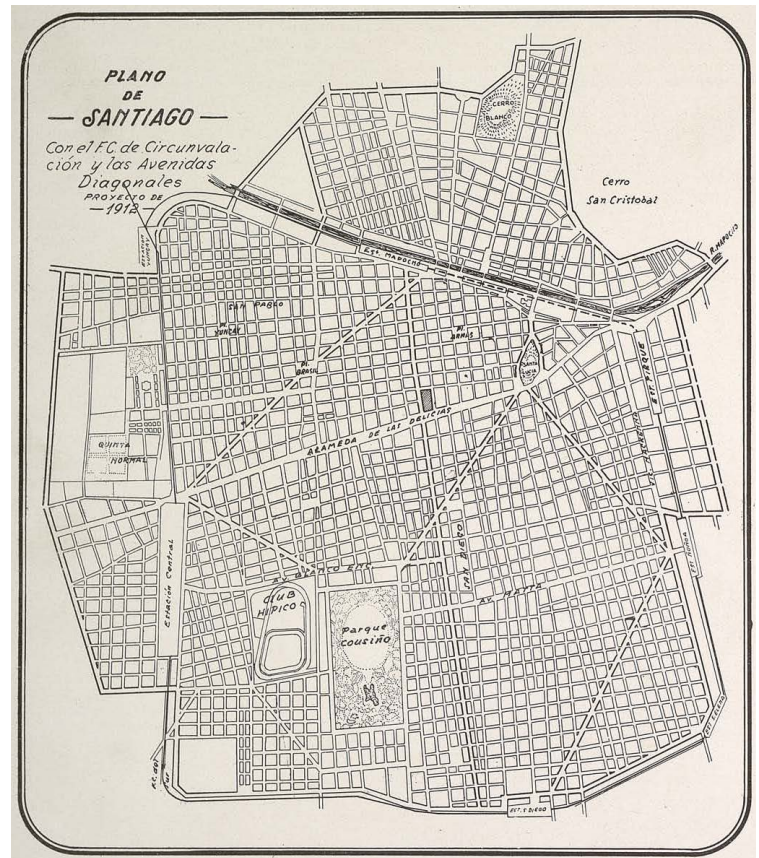


Figura 4.

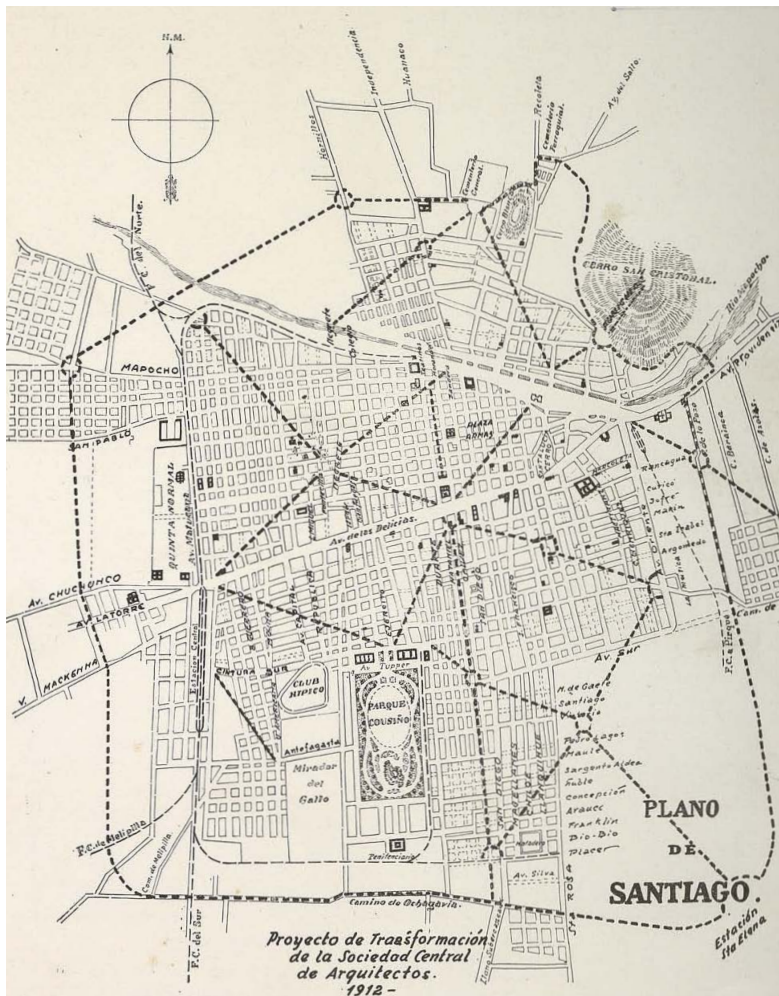


Figura 5.

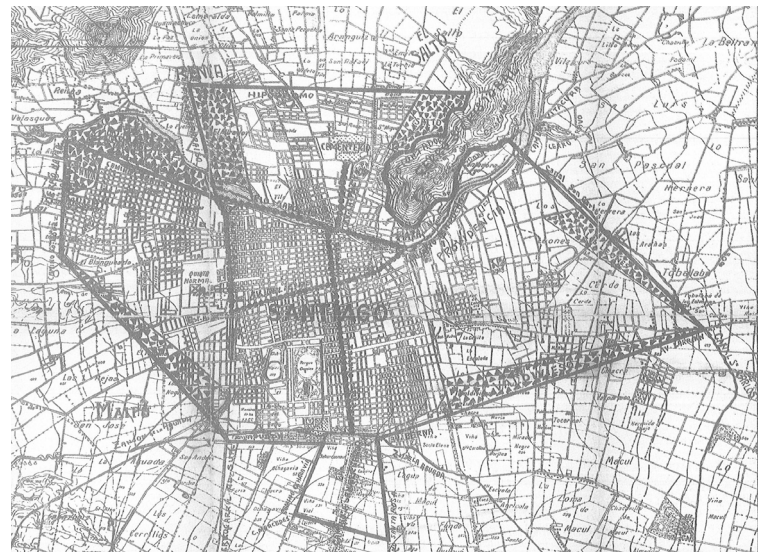


Figura 2. Proyecto de ensanche de calles y avenidas diagonales (1894). Fuente: Carvajal, 1929, p. 281.

Figura 3. Plano de Santiago con el F.C. de circunvalación y las avenidas diagonales (1912). Fuente: Carvajal, 1929, p. 282.

Figura 4. Plano de Santiago con el proyecto de transformación de la Sociedad Central de Arquitectos (1912). Fuente: Biblioteca Nacional de Chile.

Figura 5. Plano del proyecto de transformación de Santiago, propuesto por Carlos Pinto Durán (1928). Fuente: Martínez, 2009, s.p.

y zanjaban temas de importancia para la comuna. También se exigió a los municipios contar con fuentes propias de financiamiento. Pero el funcionamiento de la Ley de la Comuna Autónoma se vio dificultado, en parte, por la gran diferencia entre los objetivos de la regulación y la incapacidad de la mayoría de los municipios del país de autogestionarse (Silva, 1932).

A pesar de dichas dificultades, algunos autores destacan que la importancia de la puesta en marcha de la Ley de la Comuna Autónoma radica en “haber terminado con el prolongado lapso de centralización política y administrativa del país, derivado de la Constitución política de 1833” (Valdebenito, 1973, p. 34), otorgando independencia jurídica y económica a las municipalidades. Hasta entonces, ellas se encontraban bajo el control directo de los gobiernos centrales, por medio de la figura del intendente o de los gobernadores provinciales, y del alcalde, quien se dedicaba a labores administrativas. Por tanto, la aprobación de la ley se relaciona con un cambio de orden general que tuvo que ver con dejar de lado la autoridad centralizada del ejecutivo a nivel nacional (Walter, 2005), entregando mayor independencia a quienes efectivamente habitaban dichos territorios.

En el caso de Santiago, la reforma al sistema implicó la elección de treinta regidores —tres para cada una de las diez comunas en las que se dividió— y tres alcaldes, siendo el primero de ellos quien presidía el consejo local. En paralelo, florecía a nivel nacional la política multipartidista, donde partidos políticos buscaban dominar también las esferas locales. De interés resulta el hecho que mientras los partidos tradicionales —conservadores, liberales, liberales demócratas, nacionales, demócratas y radicales— realizaron campañas formales en las comunas, otros sectores, no afiliados a la política, pero que representaban intereses o barrios particulares, también participaron de los programas de mejoramiento (Walter, 2005).

Pese a dichas divisiones políticas, hubo temáticas en las que, especialmente los regidores, tendieron a estar de acuerdo. Más consenso que disensión encontró el problema del control y regulación de la prostitución; la reglamentación de conventillos, tanto en términos de su construcción como de su mantención; la discusión sobre el transporte urbano y, en particular, los contratos para construir el sistema de tranvía eléctrico (Walter, 2005), asuntos considerados entonces de responsabilidad municipal. La pavimentación, por otro lado, fue uno de los temas que pasó a ser prioritario a nivel local y que, para el caso chileno, respondió más a un problema de higiene que a la incipiente demanda producida por la motorización de la ciudad de

Santiago (Booth, 2013). En realidad, la salud pública se encontraba en una situación crítica en toda la ciudad, mientras la falta de recursos era un problema crónico.

Similar a otras ciudades del continente, el rápido crecimiento urbano comenzó a presionar a las autoridades municipales para mejorar la gestión de los servicios de la ciudad y aumentar la responsabilidad de los gobiernos, con el fin de lograr mejoras locales (Melosi, 2008). En línea con lo anterior, la expansión del agua potable y la gestión de la basura fueron temas de habitual discusión a inicios del siglo XX.

Avanzado el periodo, los gobiernos locales se hacían cargo con mayor autonomía de la urbanización en pequeña escala, mientras que hacia finales de nuestro periodo el Estado ya se preparaba para asumir la responsabilidad de los problemas urbanos a nivel nacional, como una actividad pública. Pero pese a que los procesos de regulación se concretaron a partir de fines de la década de 1920, desde la década de 1890 el Estado venía asumiendo dos temas centrales que ocupaban a las ciudades: los problemas de higiene y de salud pública, y los problemas de la vivienda. Y, gradualmente, la toma de conciencia y de responsabilidad sobre estas materias —que colocaban a las ciudades chilenas como espacios de críticas condiciones materiales— se terminaría institucionalizando. Así, mientras a raíz del brote de cólera de 1889, se daba inicio a la institucionalización de la administración sanitaria por parte del Estado (Ibarra, 2016a), en 1906 se inauguraba una nueva fase tras la promulgación de la primera ley de vivienda social de carácter nacional (Ley N° 1.838, 1906).

Pero hubo que esperar hasta fines de la tercera década del siglo XX para que la problemática urbana pasara a ser asunto de Estado como tal, en tanto no existió hasta 1929 una institución específica que se hiciera cargo de esta tarea desde el gobierno central. Dicha situación cambió ese mismo año, con la creación de la sección de Urbanismo como parte de la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de Fomento (Ibarra, 2016b) y con la promulgación de la Ley Antisísmica, la cual autorizaba al Presidente de la República a dictar Ordenanzas Generales, normas a las que “deberá someterse la construcción de edificios y otras obras, en las distintas zonas del país” (Ley N° 4.563, 1929). Además, se exigía la supervisión municipal sobre construcciones en poblados de más de cinco mil habitantes, la contratación de profesionales ingenieros o arquitectos para asumir los cargos de Directores de Obras Municipales en comunas sobre 20 mil habitantes, y la obligación de elaborar anteproyectos de transformación, cuyos procesos de preparación podrían autorizar

el Presidente de la República, y vigilar y fiscalizar la Dirección General de Arquitectura (Barrientos, 2016).

LA URBANIZACIÓN DEL ORIENTE: EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA

El proceso de poblamiento de la zona oriente de Santiago (Figura 6) y de la entonces subdelegación de Providencia que antecedió la institucionalización de la comuna en 1897, estuvo marcado por la llegada de instituciones emblemáticas. Por una parte, se instalaron instituciones religiosas, tales como el Seminario Conciliar de los Ángeles Custodios y las Monjas de la Providencia, quienes habitaron fundos y chacras desde mediados del siglo XIX (Municipalidad de Providencia, 1997) y, por otra parte, debido a la construcción del Hospital Salvador, en 1872. Entonces, el sector se caracterizaba por su ruralidad (Figura 7), mientras la conectividad, la producción industrial y los servicios disponibles, eran escasos. Solo existía una vía de conexión con el centro —el Camino de Las Condes, actual avenida Providencia— además de la presencia de algunas talabarterías, herrerías y fábricas que elaboraban cerveza, hielo y carretas (Echaíz, 1972).

La división administrativa otorgada por la Ley de la Comuna Autónoma contribuyó a que el sector oriente de Santiago atrajera mayor cantidad de población, por ejemplo, para los consecuentes servicios que requería la fundación del nuevo municipio de Providencia. Según De Ramón, las nuevas atribuciones otorgadas por la ley fueron factores críticos en la urbanización

de los sectores rurales de Santiago, en tanto alcaldes y regidores de las nuevas comunas eran precisamente los propietarios de chacras o fundos en el sector, quienes contaban con herramientas legales para proceder a la formación de nuevas poblaciones, pues “los permisos los otorgaba la misma municipalidad de la cual eran administradores” (Ramón, 1992, p. 228). Este mecanismo permitió la llegada de sectores medios a la naciente comuna, mediante la instalación de barrios, tal como fue el caso de la Población para Oficiales de Carabineros ubicada hacia la ribera sur del río Mapocho, y la Población para Empleados de la Tesorería, de la Sociedad de Protección Mutua de Empleados de Impuestos Internos. Profesionales y técnicos cohabitaron así, durante las primeras décadas del siglo XX, con sectores populares, residentes en conventillos y rancheríos instalados en diferentes zonas, y estimulados por la ubicación de talleres y fábricas. Asimismo, la búsqueda de un aire más puro y la disminución del costo de vida por la obtención de alimentos y de alquiler a menor precio que en el centro de Santiago, motivó a un importante número de habitantes a trasladarse a este sector de la ciudad (Ramón y Gross, 1985). Ya en la década de 1920, la comuna era considerada como un lugar deseable para residir, tanto para los sectores medios como acomodados (Walter, 2005) a tal punto que, solo tres décadas después de su formación, Providencia ya contaba con más de 42 mil habitantes, comparable a la población que



Figura 6. Vista panorámica del oriente de Santiago (1906).
Fuente: Archivo Visual de Santiago.

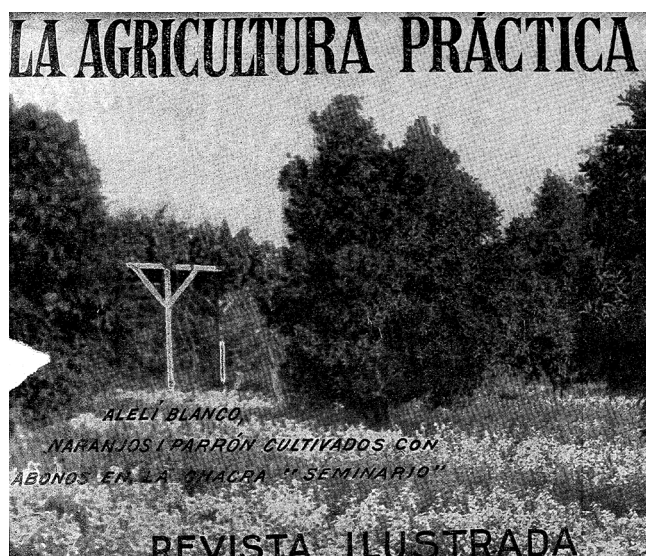


Figura 7. Chacra Seminario (1912). La fotografía captura la condición de ruralidad de un sector de la comuna de Providencia (chacra Seminario), a la vez que se visualiza un servicio urbano —el tendido eléctrico— como parte del proceso de urbanización en curso.
Fuente: Revista Agricultura Práctica, 1912, portada.

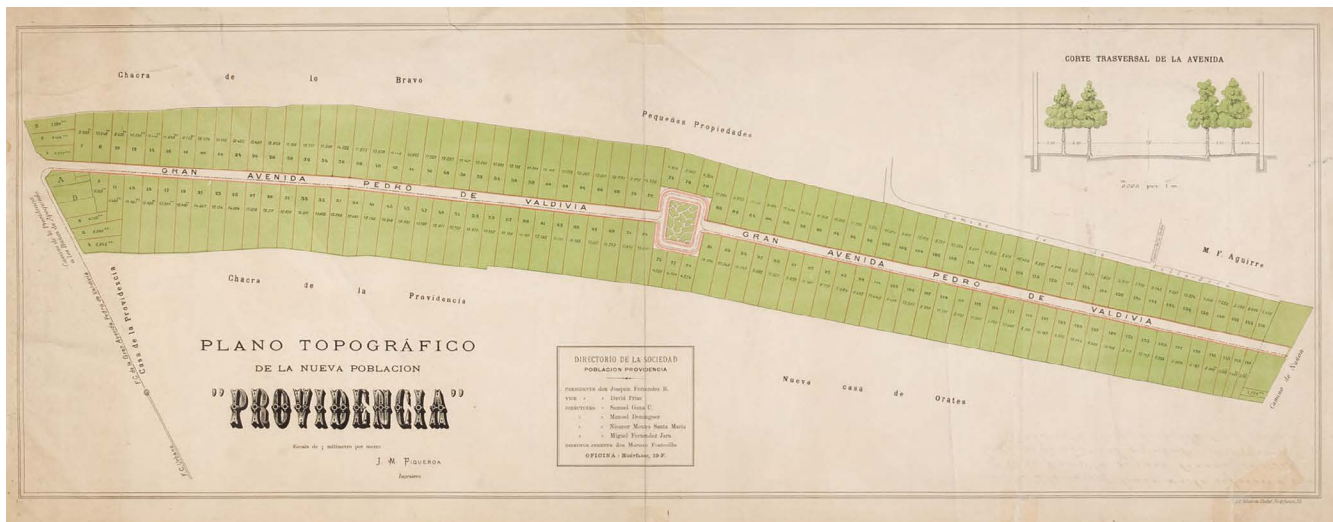


Figura 8. Plano topográfico de la nueva población “Providencia” (1895).
Fuente: Archivo Visual de Santiago.

tenían en ese entonces ciudades como Iquique o Valdivia (Dirección General de Estadística, 1931).

A pesar que para entonces la subdelegación de Providencia se encontraba bajo jurisdicción del Municipio de Ñuñoa, los primeros procesos de urbanización formal estuvieron a cargo de la Sociedad Población Providencia, organización privada que lideró dicho proceso previo a la formación legal del Municipio de Providencia. Ello se evidencia en sus actas de sesión, donde se estipula la apertura de una vía de “treinta metros de ancho, que partiendo del camino de la Providencia termine, por ahora, en el deslinde sur de la Chacra Lo Guzmán, y ponerle el nombre de gran avenida Pedro de Valdivia” y la disposición de una plaza del mismo nombre que “tenga a lo menos una cuadra cuadrada de terreno” (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 1.1, 31 de diciembre de 1894). Así también, se gestionó la venta y subdivisión de sitios en los alrededores de la nueva avenida, destinados a la habitación. El loteo se denominó “Nueva población Providencia”, cuyos límites se fijaron por el oriente con la chacra de Lo Bravo y el Camino de la Villaseca, y por el poniente con la chacra de la Providencia y lo que sería la nueva Casa de Orates. Para ello, el Directorio que antecedió la Junta Local, mandó a elaborar un plano topográfico al ingeniero J.M. Figueroa en 1895 con la disposición de los terrenos en venta (Figura 8). Fue desde entonces que Providencia comenzó a adquirir un carácter residencial, el que se fue reglamentando mientras ya se desarrollaba el proceso de urbanización. De interés resulta cómo la urbanización del centro influenció la del oriente a través de arterias, como lo fuera, en este caso, la Avenida Pedro de Valdivia. Estos caminos configuraron retículas, mientras se trasladaba la élite santiaguina “... a un nuevo modelo de vida urbana, basado en la calle como el principal espacio de sociabilidad” (Hidalgo y Villa, 2015, p. 244).

En tal escenario, los vecinos de la naciente comuna iniciaron sus primeras discusiones en torno a la administración de la otrora periferia oriente de Santiago. Los debates se concentraron en el establecimiento de los límites, pasando por la edificación de poblaciones y la compra de sitios para la construcción de chalets, escuelas, iglesias y plazas, hasta la apertura de calles y de provisión de servicios como un matadero, el ferrocarril urbano, la instalación de redes de agua potable, entre otros.

En mayo de 1897 se procedió a liquidar la Sociedad, dando pie a la nueva Municipalidad de Providencia y a su organización institucional. Para ello, se acogieron las disposiciones de la Ley de Comuna Autónoma, nombrando a sus autoridades —tres alcaldes y seis regidores, los cuales debían cumplir con una serie de requisitos para ser electos—, acordando la periodicidad de las sesiones ordinarias —dos mensuales— y discutiendo las fuentes de financiamiento para la puesta en marcha del municipio, gestionadas inicialmente a través del gobierno central y de préstamos bancarios (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 1, 4 de mayo de 1897, pp. 3-4) y, posteriormente, siendo reemplazadas por impuestos personales, a través del cobro de patentes y de contribuciones sobre la propiedad privada, por retribuciones espontáneas a través de la materialización de obras de urbanización por parte de los mismos vecinos, etc.

Así también, se acordó dividir la administración en cinco comisiones, cuyas temáticas tenían estrecha vinculación con el incipiente proceso urbanizador: se formó la comisión de presupuestos; la de caminos y obras públicas; la de salubridad, seguridad, ornato y recreo; la de instrucción y beneficencia; y la de administración local y recaudación de rentas (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 1, 21 de mayo de 1897, pp. 7-9). Para llevar adelante

la gestión local, se requirió entonces de la contratación de profesionales —médicos, abogados, ingenieros y arquitectos— quienes trabajarían como asesores en las discusiones desarrolladas por las comisiones. Es importante destacar que, desde las últimas dos décadas del siglo XIX, el círculo médico había contribuido notablemente al diagnóstico y planteo de soluciones del contexto urbano y de la medicina social en Chile (Leyton y Huertas, 2012). Las primeras medidas emprendidas por la gestión municipal estuvieron enfocadas, precisamente, en las áreas de conocimiento de dichas profesiones, tal como la pavimentación de calles, el cierre de sitios eriazos, la colocación de postes eléctricos, la eliminación de ranchos insalubres, entre otras.

Ya para el cambio de siglo, y a casi cinco años desde la formación de Providencia como comuna autónoma, se aplicaron algunas medidas reformativas al proceso de urbanización que se llevaba a cabo. Tal fue el caso de decisiones relativas a la salubridad pública, asumidas tempranamente por el municipio, de manera de encaminar el correcto crecimiento y consolidación de sus barrios; evidencia de ello fue la solicitud de la Junta al médico comunal, en agosto de 1903, acerca de la emisión de un informe sobre el estado de los conventillos bajo su jurisdicción. Se constituyó así la Honorable Comisión de Higiene y Salubridad con el objeto “indispensable” de “tomar medidas que tiendan a mejorar las condiciones de las habitaciones en que viven los obreros, cuya suerte es digna de gran interés y muchos de los cuales viven en conventillos donde la higiene es absolutamente desconocida” (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 2, 22 de agosto de 1903, p. 33). En el informe emitido a raíz de dicha solicitud, el doctor Alejandro Infante establecía medidas para la mejora de quince conventillos y propiedades, cuyos cambios debían ser asumidos por los mismos propietarios, y supervisados por la municipalidad, la cual tenía, en algunos casos, la potestad para infringir multas en caso de desavenencia. Si bien las sugerencias incluidas en el catastro del doctor Infante se especificaban para cada uno de los inmuebles visitados, el panorama nacional del problema, que ya develaban los debates, quedaría consignado tres años después con la mencionada Ley N° 1.838 de Habitaciones Obreras. Si en uno de los conventillos se prohibía la mantención de una chanchería, en otros podía ser la obligación de construir acequias o de desalojar habitaciones en peligro de derrumbamiento (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 2, 7 de septiembre de 1903). Este contexto permite dilucidar la ausencia de reglamentación sobre la edificación privada, debido a la inexistencia de una normativa que permitiera establecer parámetros estandarizados sobre las construcciones, problema que fue asumido a nivel nacional casi tres décadas después, por medio de la Ley N° 4.563 de Construcciones y Urbanización (Figura 1).

Las discusiones locales fueron vitalizadas por profesionales, quienes, por lo general, estaban vinculados

a temas de orden nacional. El propio Infante mantenía una trayectoria profesional a través de su participación en el Comité Editorial de la revista *La Unión Médica*, publicada en Santiago durante la década de 1890. Tal revista tenía como objetivo contribuir al adelanto de los estudios médicos, se interesaba por articular el conocimiento producido entre profesionales y su aplicación en sectores públicos y alentaba a tomar medidas para el mejoramiento del estado de salud de las poblaciones (Miquel y Mandiola, 1896).

Así, aunque se registraba entonces una suerte de dispersión de la actividad reguladora orientada por el municipio, los tópicos discutidos a nivel local se condecían con el impulso de políticas nacionales, ya sea en paralelo e incluso previo a su promulgación, tal como sucedió con la mencionada Ley N° 1.838. En otros casos, también sirvieron como una discusión base para la toma futura de decisiones.

Un hecho ilustrativo de esta situación fue el interés por catastrar la comuna y de la necesidad, por tanto, de contar con un plano general. Ya para 1897, Juan Manríquez, el tercer alcalde de la comuna, comisionó al ingeniero Alejandro Nébel la realización de un plano catastral. Esta propuesta se mantuvo errática, siendo desplazada por casi una década, hasta 1906 y, posteriormente, hasta 1909, año en que se solicitó nuevamente su levantamiento. Con esta última labor, emprendida entonces por el ingeniero Eduardo Pardo Correa, se acordó elaborar un plan de transformación de la comuna (1911): “El señor 3er alcalde de la comuna don Francisco García hizo presente la necesidad que había de formar un plano de transformación general de la comuna que consultara las futuras calles que debieran abrirse ya en terrenos que fueran cedidos por los particulares o en otra forma y que el plano que se elaborara se sometiera a la aprobación del Congreso” (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 3, 17 de julio de 1911). Esta primera iniciativa de transformación de Providencia era similar a otras regulaciones contemporáneas que habían sido aprobadas. Como se ha mencionado, otras ciudades habían propuesto instrumentos que compartían disposiciones sobre la apertura, el ensanche de calles y la realización de obras de utilidad pública (Cordero, 2015).

Para el caso de Providencia, fue la legislación municipal la encargada de extender hacia el gobierno central la propuesta de transformación. Y aunque la solicitud fue aprobada por unanimidad, la iniciativa volvió a dilatarse por varios años, realizándose un nuevo plano catastral en 1916 por el ingeniero Humberto Pizarro, el cual nuevamente no obtuvo frutos en el corto plazo, sino hasta una nueva solicitud en 1927 (Figura 1).

ENTRE LA LEGISLACIÓN LOCAL Y EL MANDATO CENTRAL

Entrado el siglo XX, Providencia, al igual que otras comunas, mantenía en discusión los problemas de

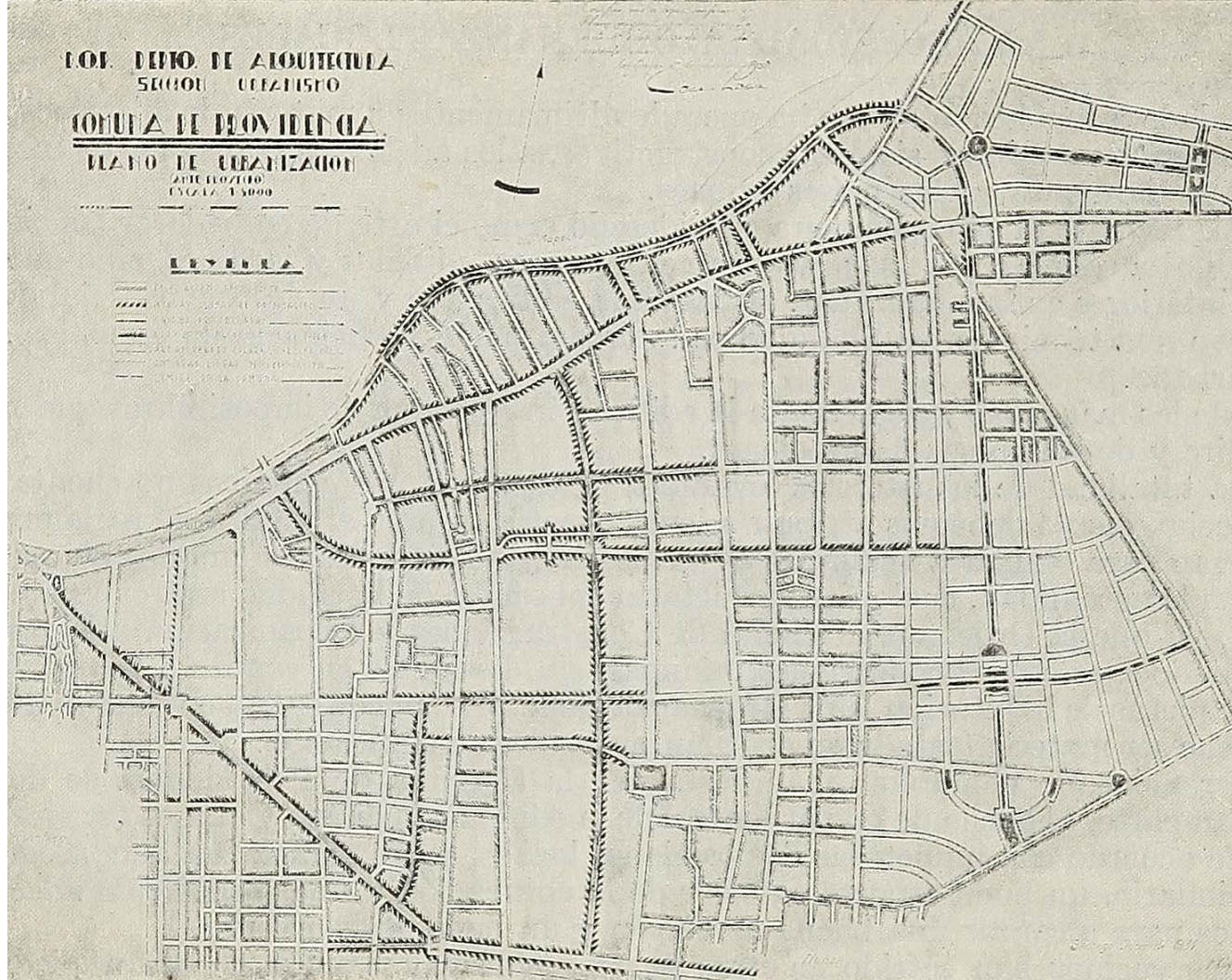
urbanización en su ámbito local, mientras el problema urbano de la ciudad avanzaba gradualmente hacia el quehacer del mandato central. Efectivamente, no se trataba de un caso aislado. Para el caso de Valparaíso, previo a la ley de carácter supranacional de habitaciones obreras, se contaba con diversas normativas de índole municipal: “estas normativas y decretos tenían como único objetivo la regularización de las construcciones precarias y, por tanto, el control higiénico de las zonas de la ciudad donde se asentaban. Este tipo de legislación de carácter local se dio simultáneamente en la mayoría de las grandes ciudades chilenas, como en el caso de Santiago” (Hidalgo citado en Millán-Millán, 2015, p. 148). De hecho, desde 1892 se contaba con una Ordenanza de Higiene sobre conventillos destinada específicamente a su saneamiento (Millán-Millán, 2016).

En Providencia, pese a que parte de las iniciativas no lograron proyectarse ni ponerse en marcha hasta avanzado el siglo XX, debe destacarse que todos estos debates no hicieron más que entrelazar temáticas que, más que ser locales, eran parte de una nueva identidad urbana. No obstante, en la mayoría de los casos, las Actas de Sesión no entregan respuestas concretas acerca del motivo de abandono de los catastros, tales discusiones tenían apoyo en las asambleas y tendieron a ser planteadas con recurrencia. De hecho, debido a la urbanización desregulada y dependiente de las atomizadas iniciativas de los vecinos, dos años después de la primera iniciativa de transformación, en mayo de 1913, se establecieron diversos reglamentos que regirían la nueva urbanización de la comuna y que tendrían a la municipalidad como entidad fiscalizadora: algunos de esos dictámenes referían a la construcción o reparación de puentes sobre acequias o desagües en los caminos y canalización o cegamiento de las mismas; sobre el corte y plantación de árboles; sobre cierres de las propiedades en las calles de la comuna; sobre canales de aguas lluvias; renovación de pavimentos; sobre nuevas calles y poblaciones, numeración de predios; sobre depósito de basuras, escombros e inmundicias en las calles, etc. (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 3, 5 de mayo de 1913). Entonces, ya se hacía urgente una reglamentación para normar la apertura y pavimentación de las calles. A partir de ese año, un significativo mandato al respecto fue establecido en tanto se determinó que:

(...) no se permitiría la apertura de nuevas ni poblaciones sin que se presente a la municipalidad el plan de la calle o población para que sea aprobado; todo el que forme una nueva calle o población deberá ceder por escritura pública a la Municipalidad el terreno correspondiente a las calles y plazas que se diseñen en el plano; la Municipalidad no recibirá ninguna nueva calle sin que se entregara con la calzada pareja y sus veredas y cunetas diseñadas; toda nueva calle debiera tomar a lo menos veinte metros de ancho (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 3, 5 de mayo de 1913).

Posteriormente, hacia finales de la década de 1920, al alero del Decreto 740 sobre Municipalidades de 1925, pero todavía sin esbozos de la Ley Antisísmica, se elaboró un nuevo plano catastral a cargo del ingeniero Ernesto Greve, en 1927 (Actas de Sesión Ordinaria, vol. 8, 14 de diciembre de 1927). Al igual que Infante, Greve fue miembro activo de su gremio, participando de la Sociedad y del Instituto de Ingenieros, además de publicar numerosos artículos en sus publicaciones periódicas. Un año después de la elaboración de dicho catastro, se daría origen a un nuevo reglamento de edificación, en el cual se planteaban exigencias administrativas y de regulación del desempeño profesional de arquitectos y constructores, así como también de la actividad inmobiliaria, por medio de la inscripción de arquitectos y constructores en los registros municipales, el permiso de edificación como requisito para iniciar las obras, presentación de planos en conjunto con una memoria explicativa, entre otros (Figura 1). De igual forma, contenía artículos que establecían parámetros arquitectónicos en línea con el concepto de ciudad jardín (Actas de Sesión Ordinaria, vol.8, 13 de junio de 1928).

No es menor que con todos estos antecedentes, y luego de la promulgación de la Ley Antisísmica, en la cual se establecía la intervención y fiscalización del poder central a través de la Dirección de Arquitectura en materia de construcciones y urbanización, el anteproyecto de transformación de la comuna de Providencia fuera aprobado con rapidez mediante el Decreto N° 1.365 de abril de 1932, posicionándose como “el primer estudio de esta naturaleza que se realiza en Chile” (Memorándum sobre “Proyecto de Transformación Definitiva. Comuna de Providencia”, 1934, p. 5). Es, de hecho, atribuido a este esfuerzo largo y continuado, que la Municipalidad de Providencia fuera la primera en entregarse de lleno a esa labor y la única del país que, a poco tiempo de publicada la mencionada ley, contara con un anteproyecto de transformación y la respectiva ordenanza local “que reglamentara detenidamente el destino, la forma, altura y emplazamiento de la nueva edificación, de acuerdo con un estudio plástico de los espacios libres públicos y en el interior de las manzanas” (Memorándum sobre “Proyecto de Transformación Definitiva. Comuna de Providencia”, 1934, p. 16) (Figura 9), a pesar de que existía un favorable contexto de discusión de planes de transformación a nivel nacional, gatillados por la creación de la Sección de Urbanismo en 1929 y la llegada de reconocidos urbanistas extranjeros (Pavez, 2002). Algunos notables ejemplos fueron el texto presentado por los ingenieros Jorge Alessandri y Francisco Mardones y los arquitectos Alberto Schade y Luis Muñoz Maluschka “Bases para el plan regulador de Santiago” (1929); los planos y proyectos de transformación realizados por la Sección de Urbanismo y por el urbanista vienés Karl Brunner,



para las comunas de Tocopilla, Ñuñoa, San Miguel, Valparaíso, Talca y Talcahuano, entre otros (Silva, 1932).

Es cierto que el municipio contó con la supervisión y apoyo de dicha sección para esos fines, y la participación de importantes urbanistas extranjeros facilitó el desarrollo de la propuesta de transformación —tal como fue la presencia de Jacques Lambert en 1930, encargado de realizar los planos del anteproyecto (Acta de Sesión Ordinaria, vol. 9, 23 de abril de 1930); y más tarde, en 1934, por la asesoría de Karl Brunner en relación a la “edificación, ensanches, apertura, avenidas, zonas de extensión, formación de parques y plazas, y límites de la comuna y reglamentación de alturas” (Acta de Sesión Ordinaria, vol.12, 7 de diciembre de 1934)—. Pero también fue determinante el rol que jugó la acumulada experiencia en normativa local que había acompañado gran parte del proceso de urbanización, desde la fundación de la comuna en 1897.

Santiago y la urbanización de Providencia: “El plano de 1934, a diferencia del Plano Oficial de 1939, incorporaba las comunas de Providencia y Ñuñoa, demostrando el rol de los proyectos urbanos de la periferia como articuladores entre la ciudad consolidada y su futura extensión” (Rosas, Strabucchi, Hidalgo y Bannen, 2015) (Figura 10).

CONCLUSIONES

Los debates locales registrados durante el periodo en las Actas de Sesión Municipal, y que animaron las primeras disposiciones en la comuna, dan cuenta de la experiencia de las autoridades locales en materia urbana. Pese a plasmarse en regulaciones de carácter general recién entrado el siglo XX, la paulatina presencia de una normativa facilitó la posterior incorporación del mandato central, con una entusiasta aprobación del anteproyecto en 1932, y más tarde con la publicación del Plano Oficial de Urbanización de la comuna en 1944 por decreto N° 1.760. Ciertamente influyó en dicho proceso la formación y consolidación de la nueva institucionalidad asociada al urbanismo y la planificación comandada por el Estado, mediante el apoyo directo de la Dirección de Arquitectura al municipio, así como también lo fue la incorporación de figuras internacionales como Lambert y Brunner en la realización del proyecto de transformación de Providencia. Pero también fueron cruciales los ensayos previos en materia de normativa local, a través de discusiones en las Asambleas Municipales. En dichas discusiones destaca la importancia que le otorgaron las mismas autoridades a la participación local en la resolución de conflictos internos, que, en la práctica, no habría sido posible sin la “cultura de vecindario”⁶ y de la gestión activa de los vecinos (Memorándum sobre “Proyecto de Transformación Definitiva. Comuna de Providencia”, 1934, p. 13). De hecho, durante el proceso de elaboración del Proyecto de Transformación, se plantearon dudas acerca de la necesidad de entregar el proyecto a una oficina ajena a la Municipalidad (la sección de Urbanismo de la Dirección de Arquitectura), o de responder en un cien por ciento a lo que establecía la nueva Ordenanza General de Construcciones y Urbanización (Acta de Sesión Ordinaria, vol.14, 9 de octubre de 1936).

Así, las discusiones desarrolladas en las décadas que anteceden a la institucionalización a nivel central del problema urbano, dan cuenta que, en el caso de Providencia, parte de los asuntos fueron resueltos por medio de debates técnicos y profesionales, que resultaron en reglamentos específicos relacionados con vialidad, obras públicas, salubridad, seguridad, ornato, recreo, entre otras, para posteriormente, incorporar el mandato central y crear los instrumentos que se exigían de acuerdo con las nuevas normativas vigentes. Se trataba de debates y esfuerzos locales para orientar el proceso de urbanización que, hacia el final del periodo, se encontraban ya maduros y confluían con las nuevas atribuciones que el Estado tomaba al respecto, después de tres décadas de ejercitaciones y de “conquistas parciales”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldunate, A. F. (2000). *Providencia comuna viva*. Santiago de Chile: Ediciones de la Esquina.
- Almandoz, A. (2010). From urban to regional planning in Latin America, 1920-1950. *Planning Perspectives*, 25(1), 87-95.
- Araneda, F. (1981). *Crónicas de Providencia: 1911-1938*. Santiago de Chile: Nascimento.
- Barría, D. (2017). Bureaucratization in a changing society: Administrative reforms in late nineteenth century Chile. *International Journal Of Public Administration*, 1-11. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2017.1289389>
- Barrientos, M. (2016). *La arquitectura de los terremotos en Chile, 1929 - 1972* (Tesis para optar al grado de Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos). Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Booth, R. (2013). Higiene pública y movilidad urbana en el Santiago de 1900. *ARQ*(85), 52-57. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962013000300009>
- Cabezas, Á. (2013). *Providencia, su historia en imágenes*. Santiago de Chile: Municipalidad de Providencia.
- Cabezas, Á., Cañas, N., Hernández, C. y Perdomo, O. (2014). *Los gráficos, memorias*. Santiago de Chile: Municipalidad de Providencia.
- Carvajal, C. (1929). La transformación de Santiago. *Revista de Arquitectura y Arte Decorativo*, 6-7, 271-284.
- Chacra Seminario [Fotografía] (1912). *Revista Agricultura Práctica*, portada.
- Cordero, E. (2015). Declaración de utilidad pública y planes reguladores. Un problema sobre el contenido y las facultades del derecho de propiedad sobre el suelo. *Revista de Derecho*, 44, 309-335. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512015000100009>
- Dirección General de Estadística (1931). *Resultados del X Censo de la población efectuado el 27 de noviembre de 1930 y estadísticas comparativas con censos anteriores*. Santiago de Chile: Universo.
- Echaiz, R. (1972). *Ñuñoa*. Buenos Aires: Francisco de Aguirre.
- Errázuriz, A. (2006). *Barrio Los Leones: historia de su proceso de formación y consolidación (1923-1940)* (Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Guarda, G. (1978). *Historia urbana del reino de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Hidalgo, G. y Villa, W. (2015). Calles –que fueron– caminos. Intensificación de la trama de calles al sur de la Alameda en Santiago de Chile hasta fines del siglo XIX. *Historia*, 1(48), 195-244. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942015000100006>
- Ibarra, M. (2016a). Higiene y salud urbana en la mirada de médicos, arquitectos y urbanistas durante la primera mitad del siglo XX en Chile. *Revista Médica de Chile*, 144(1), 116-123. <http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872016000100015>
- Ibarra, M. (2016b). Hygiene and public health in Santiago de Chile’s urban agenda, 1892-1927. *Planning Perspectives*, 31(2), 11-23. <http://dx.doi.org/10.1080/02665433.2015.1070280>
- Lei de Organización i Atribuciones Municipales. *Boletín de las leyes i decretos del gobierno*, 44(s/n). Recuperado de <http://www.memoria-chilena.cl/602/w3-article-74413.html>
- Lei núm. 1.838 que crea consejos de habitaciones para obreros. *Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno*, 46(s/n). Recuperado de <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-99200.html>

- Ley N° 4.563 de Urbanismo y Construcciones del Ministerio del Interior. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, Chile, 14 de febrero de 1929.
- Leyton, C. y Huertas, R. (2012). Reforma urbana e higiene social en Santiago de Chile. La tecno-utopía liberal de Benjamín Vicuña Mackenna (1872-1875). *Dinamys*, 32(1), 21-44. <https://doi.org/10.4321/s0211-95362012000100002>
- Martínez, R. (2009). Los proyectos intercomunales y de escala local: el caso de Pedro de Valdivia Norte, ex polígono "La Contadora" junto al río Mapocho (1928-1978). Recuperado de http://web.uchile.cl/vignette/revistaurbanismo/CDA/urb_simple/0,1310,SCID=21863%26SID=742%26IDG=2%26ACT=0%26PRT=21860,00.html
- Melosi, M. U. (2008). *The sanitary city*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Memorándum sobre "Proyecto Transformación definitiva Comuna de Providencia": obsequio de su Junta de Vecinos. (1934). Santiago de Chile: Impr. Universo.
- Millán-Millán, P. (2016). Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso (Chile). *EURE*, 42(125), 273-292. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100012>
- Miquel, D. y Mandiola, C. (1896). Memoria: presentada por el Dr. Miquel, presidente de la Sociedad. *La Unión Médica*, II(10, 11 y 12), 238-244.
- Municipalidad de Providencia (1894-1936). Actas de Sesión Ordinaria y Extraordinaria. Providencia, Santiago, Chile.
- Municipalidad de Providencia (1997). *Providencia: 100 años de la comuna*. Santiago de Chile: de la Esquina.
- Municipalidad de Providencia (2016). *Arquitectura moderna residencial en Providencia*. Santiago de Chile: Autor.
- Nuestros propósitos (Julio i Agosto de 1984). *La Unión Médica*, 1(1), 3-4.
- Palmer, M. (1984). La comuna de Providencia y la ciudad-jardín. *EURE*, 11(31), 75-95.
- Pavez, M. I. (2002). Temprana modernidad del urbanismo en Santiago de Chile: interacciones entre Jacques Lambert, Karl Brunner, Luis Muñoz y Roberto Hummeres, más allá de Le Corbusier. En F. d. (FAU), *Karl Brunner. Desde el bicentenario* (pp. 12-25). Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.
- Pinto Durán, C. (1928). *Proyecto de transformación definitiva de Santiago*. Santiago de Chile: El Diario Ilustrado.
- Plano de Santiago con el proyecto de transformación de la Sociedad Central de Arquitectos [Fotografía] (1912). Archivo Fotográfico y Digital. Biblioteca Nacional de Chile.
- [Plano topográfico de la nueva población "Providencia", 1895]. Recuperado del Archivo Visual de Santiago, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-86788.html>
- Ramón, de A. (1992). *Santiago de Chile 1541-1991. Historia de una sociedad urbana*. Madrid: Mapfre.
- Ramón, de A. y Gross, P. (1985). *Santiago de Chile. Características históricas ambientales (1891-1924)*. Londres: Monografías de nueva historia.
- Rosas, J., Strabucchi, W., Hidalgo, G. y Bannen, P. (2015). El plano oficial de urbanización de la comuna de Santiago de 1939: trazas comunes entre la ciudad moderna y la ciudad preexistente. *ARQ*, 91, 82-93. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962015000300013>
- Salas, E. (2014). *La comuna de Providencia y su gente en las voces de antiguos residentes*. Santiago de Chile: Abarca/Girard.
- Sepúlveda, C. (Ed.). (2017). *Umbral metropolitano. Reflexiones en torno a las torres de tajamar*. Santiago de Chile: ARQ.
- Silva, J. (1932). *La nueva era de las municipalidades: recopilación histórica del país, que abarca desde los primeros cabildos, hasta nuestros días, y que se completa con una información gráfica y monográfica de las municipalidades de la República*. Santiago de Chile: Atenas.
- Valdebenito, A. (1973). *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971)*. Santiago de Chile: Ediciones Paulinas.
- Valenzuela Solís de Ovando, C. (1996). *Providencia: breve historia de la comuna*. Santiago de Chile: Chile Andujar.
- [Vista panorámica del oriente de Santiago, 1906]. Recuperado del Archivo Visual de Santiago, <http://www.archivovisual.cl/vista-panoramica-de-la-ciudad-de-santiago-3>
- Walter, R. J. (2005). *Politics and urban growth in Santiago, Chile*. California: Stanford University Press.

NOTAS

- 1 Recibido: 6 de septiembre de 2017. Aceptado: 18 de enero de 2018.
- 2 Este artículo ha sido desarrollado en el marco del proyecto Fondecyt regular N° 1161669, titulado "La ciudad que no fue: revisión crítica de planes y proyectos de ciudades en la emergencia del urbanismo en Chile (1872-1929)", a cargo de Macarena Ibarra.
- 3 Contacto: mibarraa@uc.cl
- 4 Contacto: berosso@uc.cl
- 5 Si bien, la Municipalidad de Providencia se formó oficialmente en 1897, existe registro de Actas desde 1894, cuando la Sociedad Población Providencia era el organismo que administraba la urbanización del sector. Véase: "La urbanización del oriente: el Municipio de Providencia" de este artículo.
- 6 El memorándum aquí referenciado fue redactado por la Junta de Vecinos de la comuna para promover un folleto de divulgación técnica, cuyo "objeto es ilustrar al público sobre las finalidades que se persiguen y las materias que estudia un proyecto de transformación comunal, técnicamente elaborado".