

Nuevos asentamientos precarios: un desafío a la Política Habitacional y Urbana Chilena

Rubén Sepúlveda Ocampo Felipe Núñez Orrego
Departamento de Arquitectura. Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Chile. Av. Portugal 84, Santiago de Chile. Web: www.fau.uchile.cl
Teléfono: +56 2 29783027.
rsepulve@uchilefau.cl felipenunez.uch@gmail.com

Resumen

La experiencia chilena en materias de políticas públicas para atender la situación de los asentamientos precarios es de larga data, que incluso con la imposición del modelo de economía neo-liberal, que define un rol al Estado eminentemente subsidiario, que deconstruye en la sociedad las acciones colectivas, incorporándose en forma paulatina un individualismo y una competitividad a ultranza que afecta al conjunto de la sociedad y que desde ese referente, a partir de 1978 enfrenta la carencia habitacional rompiendo la tradición de políticas sociales de carácter universal, siendo reemplazados por un instrumento sectorial que son los subsidios (bonos) a la demanda, para la adquisición de viviendas ofertadas por el mercado (nuevas y usadas), focalizados en las familias más vulnerables definidas mediante un instrumento de evaluación socioeconómica (Haramoto E., 1983; Saieh A., 1985; Almarza S. 1997).

Para las familias residiendo en asentamientos precarios (campamentos) se implementó en 1982 el programa denominado "Programa de Mejoramiento de Barrios" destinado a resolver el problema del saneamiento, urbanización y dominio de los terrenos mediante dos vías: la radicación de las familias y la erradicación de ellas (en especial, en sectores donde el suelo tenía un valor importante para los desarrolladores inmobiliarios). Posteriormente, en 1997 se genera el Programa Chile Barrio orientado a la población en situación de pobreza que aloja en asentamientos precarios, siendo un primer esfuerzo de articulación de programas y servicios sectoriales existentes, para su aplicación de acuerdo a la realidad de los distintos asentamientos precarios a través del país, en los cuales al municipio les cabe el rol de articulador de la inversión pública, privada y el aporte de las propias comunidades involucradas, enfatizando no solamente en la habilitación física del asentamiento, sino en la habilitación social (proceso complejo y de más largo plazo), que permita transformar a las familias vulnerables en ciudadanos con derechos y deberes. Esta experiencia contribuyó sustancialmente a la disminución de las familias viviendo en este tipo de asentamiento, radicándolos cuando las condiciones de la localización lo permitían o entregándoles viviendas nuevas en los programas regulares del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Esta reducción sostenida de la población en situación de pobreza viviendo en asentamientos precarios en la actualidad, se ha revertido como lo indican los catastros realizados tanto por la fundación Techo que en el 2017 detectó a lo largo del país 702 campamentos en que alojaban 40.541 familias y recientemente en el 2018, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) catastró 822 campamentos con 46.423 hogares. Este crecimiento se origina por múltiples factores tales como la explosiva migración de los últimos años, la precarización sostenida del empleo y las dificultades de las familias, que, aunque hayan obtenido un bono (subsidio) para la vivienda, no encuentran oferta de viviendas donde ejecutarlos. Estos nuevos campamentos tienen particularidades por su propio origen, generándose diferentes conflictos sociales y urbanos.

Esta ponencia pretende aportar a la reflexión teórica y metodológica del problema, describiendo una experiencia en el contexto de una política de Estado sustentada en un modelo neoliberal muy consolidado.

Palabras clave: Políticas públicas, Neoliberalismo, Asentamientos Precarios

Introducción

La temática de los asentamientos precarios es de larga data como lo indica la convocatoria a este encuentro y ha asumido diversas formas de construcción del hábitat residencial en la Región, que -en la actual coyuntura- es altamente probable que dichas formas de hábitat popular tiendan a incrementarse por el giro que se observa en los diversos países hacia propuestas sustentadas en el paradigma del neoliberalismo. Son numerosos los estudios que dan cuenta de un crecimiento sostenido de los asentamientos precarios o informales tanto en Centroamérica como en el Cono Sur (Guevara P., y Arce R., 2016; ONU-Hábitat, 2015; Bebczuk R. y Demaestri E., 2014; Smolka, M., & Furtado, F. 2014), que ya no solo disputan la periferia de los centros urbanos a los desarrollos inmobiliarios privados, sino que también, ocupan intersticios de zonas urbanas pericentrales degradadas.

Las diversas experiencias de políticas, programas o proyectos habitacionales no han logrado dar cuenta sobre el crecimiento sostenido del déficit cualitativo con propuestas insuficientes en tiempo, cantidad y calidad, que sumado a institucionalidades no consolidadas o anquilosadas, se transforma en un obstáculo para el abordaje de esta forma específica de demanda habitacional y que de paso, complejiza a los países, el cumplimiento de los compromisos contemplados en la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Sin lugar a dudas, esta demanda tiene que ver con las incapacidades de las políticas públicas para abordar el tema de la pobreza y vulnerabilidad y los mecanismos de acceso a suelo mercantilizado y con una débil participación del Estado como garante e impulsor de acciones que fortalezcan la cohesión social.

En la actualidad contribuyen al incremento de la demanda, los procesos migratorios entre países, los desplazados, las dificultades de acceso a un empleo remunerado digno, los problemas para acceder a una educación de calidad, entre otras situaciones y las respuestas del Estado, donde prevalece un enfoque sectorial que aborda partes del problema (por ejemplo, dotación de servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electricidad) y no una mirada integral y de proceso, que entienda que el hábitat residencial es una construcción sociocultural múltiple, histórica que ocupa un determinado territorio.

En las políticas habitacionales y de mejoramiento barrial de la Región persiste el enfoque vivendista que tiende a resolver el tema de la carencia habitacional como la mera producción de objetos arquitectónicos o la mejora de lo construido por los habitantes (en la alternativa de radicación y regularización del territorio ocupado), normalmente desligado de una mirada multiescalar que implica que cualquier acción en el micro espacio, debe verse dialécticamente con las unidades escalares mayores (asentamiento, barrio, comuna ciudad), acompañado de acciones integrales que fortalezcan las relaciones sociales, culturales, económicas, identitarias (reconocer la pluralidad de historias de los que habitan, los lazos solidarios, los espacios participativos, los circuitos económicos generados, etc.) que contribuyan a la construcción de ciudadanía con derechos y deberes.

En su origen, los programas de mejoramiento de asentamientos precarios partieron desde el discurso de la reducción de la marginalidad sanitaria y mejoramiento de la salud, y evolucionaron en la década de los noventa, con propuestas con ciertas acciones que abordan la complejidad del lugar a intervenir, con espacios participativos de las comunidades en la discusión de las propuestas iniciales de intervención y agendas débiles para darle sostenibilidad. Por ende, siguen como tema de reflexión la sostenibilidad de las intervenciones de consolidación de dichos asentamientos radicados, surgiendo interrogantes tales como ¿los dinamismos de las comunidades involucradas se mantienen? ¿las intervenciones en la dimensión físico espacial han modificado las prácticas cotidianas de sus habitantes? ¿al entregarse el dominio privado e individual del suelo, se han generado impactos que afecten a las comunidades? ¿cómo se ha manejado las relaciones con el entorno construido de manera de consolidar un tejido de ciudad?

Por otra parte, en el caso de las erradicaciones de los asentamientos por estar localizados en áreas de alta vulnerabilidad que hacen inviable la función residencial (zonas potencialmente inundables por tsunami o crecimientos de ríos, áreas de posibles deslaves, volcanes, etc.) ¿las propuestas que los programas habitacionales regulares brindan, consideran la multiplicidad de situaciones e interrelaciones que existen en el asentamiento precario? ¿dichas soluciones consideran conectividades (sistemas de transporte público) a mercados de trabajo, centros de consumo, de recreación, de salud y demás equipamientos de escala mayor, que signifiquen una mejora importante en la calidad de vida?

La extensa y variada experiencia habitacional chilena desde fines del siglo diecinueve, le ha permitido implementar diversas políticas sustentadas por una variedad de enfoques desde los higienistas, asistencialistas, estructuralistas y sectoriales, siendo pionero en 1952 con programas tales como lotes con servicios y autoconstrucción por ayuda mutua. Simultáneamente, se consolidó una sólida institucionalidad pública, que sufre fuertes transformaciones a partir de 1978, al sustentarse la política habitacional y urbana en el modelo neoliberal, en que la demanda habitacional se enfrenta mediante los subsidios (bonos) a la demanda, para la adquisición de viviendas ofertadas por el mercado, focalizados en las familias más vulnerables definidas mediante un instrumento de evaluación socioeconómica.

En el caso de las familias que vivían en asentamientos precarios que habían tenido un crecimiento explosivo hasta el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, se intervienen a partir de 1982 a través del denominado “*Programa de Mejoramiento de Barrios*”, que tuvo como finalidad abordar los déficits de infraestructura sanitaria en asentamientos urbanos precarios, en los que alojan familias en situación de extrema pobreza. Para ello, se contempló la ejecución de diversos proyectos -de un nivel de estándar de saneamiento y urbanización mínimo- de acuerdo a la infraestructura existente en cada barrio y a las características de la propiedad de los terrenos. Con este programa financiado con fondos del Estado chileno y cuatro convenios con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), se ejecutó en todo el país, entre 1983-1989, 87.529 soluciones y en democracia, entre 1990-1998, 144.705 soluciones.

Posteriormente en 1997, el problema de los asentamientos precarios se abordó con el “*Programa Chile Barrio*”, que fue una acción gubernamental que tuvo por objetivo general contribuir a la superación de la pobreza de familias de escasos recursos residentes en asentamientos precarios a través de un mejoramiento sustancial de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral. Se planteó como un esfuerzo de coordinación intersectorial que reorientó, modificó y articuló programas y servicios sectoriales existentes, para su aplicación de acuerdo a la realidad de los distintos asentamientos precarios a través del país, en los cuales el municipio tuvo un rol principal en dicha articulación de la inversión pública, privada y el aporte de las propias comunidades beneficiadas, enfatizando no solamente en la habilitación física del asentamiento (muchos ejemplos existen en Iberoamérica, ya que reportan beneficios políticos cortoplacistas), sino en la habilitación social (proceso complejo y de más largo plazo), que permita integrar social y espacialmente a las comunidades involucradas.

Elementos contextuales.

Chile según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2018 b) tiene una población de 18.751.405 habitantes (9.244.484 hombres y 9.506.921 mujeres) y se estima que para el 2050, la cifra llegará a 21.600.000 habitantes. De acuerdo con las estimaciones y proyecciones, se observa un descenso continuo en la proporción de personas menores de 15 años desde 30% en 1992 a 14% en 2050. La razón principal de la disminución es la baja natalidad y existe un aumento sostenido de la población de adultos mayores, que en el 2018 era el 12% y se proyecta para el 2050 un 25%. Este comportamiento demográfico es similar a países como Australia, Francia, Japón y Corea.

Esta población en un 87% reside en áreas urbanas lo que supera considerablemente el promedio de población urbana de América Latina (79 %), y el promedio mundial (51%). Estas áreas presentan características de tamaño, composición y recursos heterogéneos, conformando una amplia variedad de ciudades metropolitanas e intermedias, siendo la

ciudad de Santiago la que aloja más de 7 millones de habitantes, siguiendo en tamaño Valparaíso y Concepción.

Respecto de los servicios básicos con que cuenta la población urbana de Chile en la actualidad, prácticamente la totalidad de la población, el 99,8%, tiene acceso al suministro de agua mejorado encontrándose siempre disponible dicho servicio, teniendo situaciones de intermitencia del suministro en un bajísimo porcentaje, pero que afecta a los asentamientos precarios y micro campamentos que se han generado en este último tiempo, que cuentan con agua en un pilón, o bien la existencia de un bajo suministro de seis horas por escases de acuerdo a situaciones eventuales climáticas, especialmente en el norte del país. En el área urbana, 98,8% de las viviendas utiliza red pública, pero en el área rural 27,7% ocupa pozo o noria, 7,2%, camión aljibe y 12,2%, de río, vertiente, estero, canal o lago.

Por otro lado, según el Banco Mundial en el 2016 se cuenta con energía eléctrica en el 100% de las viviendas urbanas del país, contando con un servicio sostenido las 24 horas del día, sin importar si el servicio es entregado a viviendas o asentamientos de bajos ingresos. Un antecedente interesante de mencionar es el nivel de penetración de la telefonía móvil, como lo indica la Subsecretaría de Telecomunicaciones que en diciembre del 2018 registra 25.178.981 abonados.

Según el Censo 2017 ha existido desde 1992 a 2017 un incremento sostenido de población migrante que representa el 4.4% de la población residente en el país, que se concentra preferentemente en las regiones de Tarapacá (13.7%), Antofagasta (11.0%), Arica y Parinacota (8.2%) y Metropolitana (7.0%). Estos migrantes que buscan mejorar su calidad de vida y sus propias particularidades en la forma de habitar en los asentamientos urbanos, demandan nuevos desafíos a las políticas públicas que probablemente se acentuarán en los próximos años. Un porcentaje importante de esta población ha tenido que resolver sus problemas de alojamiento en la actualidad a través de tomas ilegales de terreno o alquiler en asentamientos precarios, que aumentan conflictos de exclusión y segregación tanto en los centros urbanos, como en los propios asentamientos.

En nuestro país en forma sostenida desde el 2006 se ha ido disminuyendo la *pobreza, medida por ingresos*, como lo constata la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, que es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social (CASEN 2017) que muestra que ella ha disminuido desde el 29.1% al 8.6% en el 2017, que se desglosa en 6.3% en pobres no extremos y 2.3% en pobres extremos.

Esta pobreza en el 2017, por grupo de edad da cuenta que afecta fuertemente a la población infantil y juvenil, ya que entre cero y tres años se concentra un 15% y entre 4 a 17 años un 13.6% y entre 18 y 29 años un 8.5% que nos está indicando que las políticas sociales sectoriales altamente focalizadas no están dando la respuesta adecuada principalmente, a los niños y jóvenes, situación que se complejiza más en los asentamientos precarios. Además, afecta de manera diferente a los hogares según su jefatura, ya que, en el mismo año, los hogares con jefatura femenina son el 9.2% y con jefatura masculina 6.4%, situación que probablemente se reproduce en los nuevos asentamientos precarios.

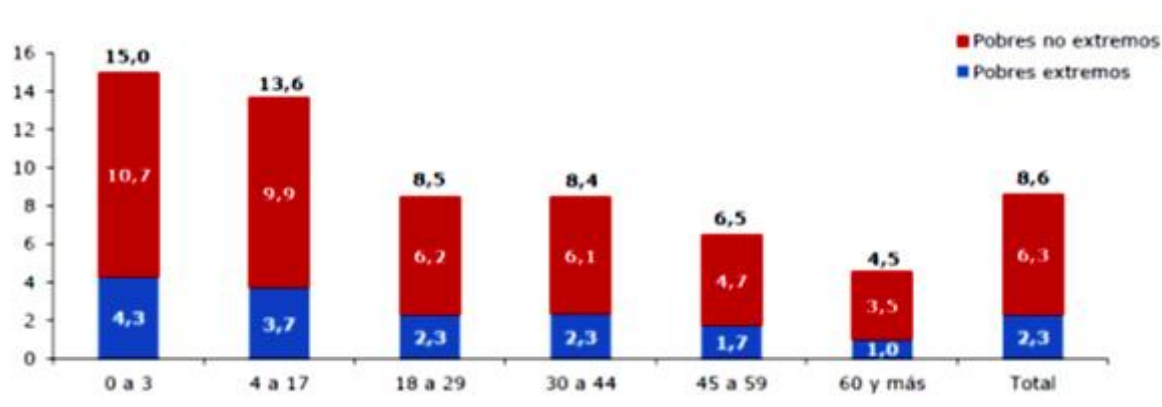


Gráfico N° 1: Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en la población por grupo de edad, 2017 (se excluye el servicio doméstico puerta adentro y su núcleo familiar). Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2017

En la misma Encuesta CASEN se mide la *pobreza multidimensional*, que incorpora las variables de *Educación* (22.5%) con ítems de Asistencia, Rezago Escolar y Escolaridad, *Salud* (22.5%) con ítems Malnutrición en niños y niñas, Adscripción al Sistema de Salud y Atención, Trabajo y Seguridad Social (22.5%) con ítems Ocupación, Seguridad Social y Jubilaciones, *Vivienda y Entorno* (22.5%) con ítems Habitabilidad, acceso a Servicios Básicos y Entorno, y *Redes y Cohesión Social* (10%) con ítems de Apoyo y participación social, Trato Igualitario y Seguridad, se incrementa la población en situación de pobreza a un 20.7%

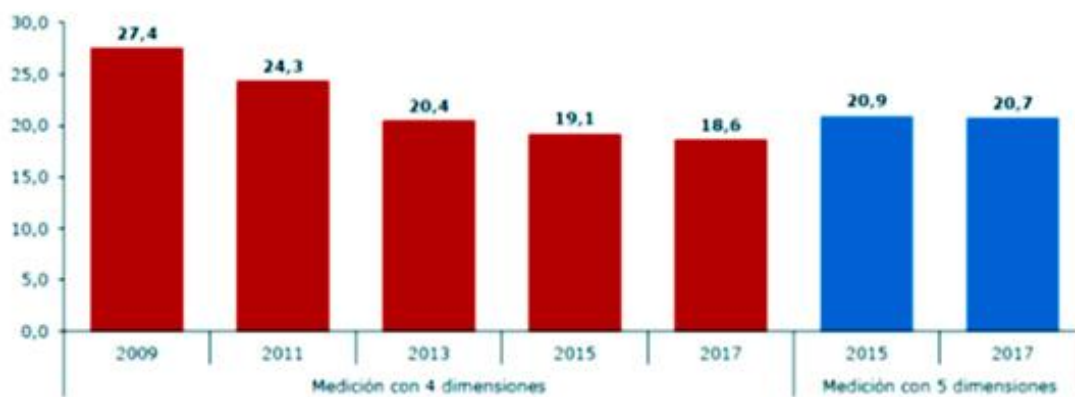


Gráfico N° 2: Incidencia de la pobreza multidimensional en la población 2009-2017 (Porcentajes, personas) (se excluye el servicio doméstico puerta adentro y su núcleo familiar). Fuente: Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2017

En las regiones donde se concentra un mayor número de migrantes, la población en situación de pobreza multidimensional (cinco dimensiones) en el 2017 son las siguientes: Regiones de Tarapacá (24.9%), Antofagasta (16.4%), Arica y Parinacota (21.8%) y Metropolitana (20.0%). A lo anterior, se añade la Araucanía (28.5%), Los Ríos (22.2%) y Los Lagos (25.5%), donde surgen nuevos campamentos, por ejemplo, en la Región de Antofagasta en que en los últimos seis años, los asentamientos precarios se han incrementado en un 487%, con 6.771 familias, compuestas por chilenos y migrantes.

En el Censo 2017 se identificó un total de 6.499.355 viviendas en el país, de las cuales 6.486.533 son particulares y 12.822 son colectivas. Se observa un incremento de las viviendas particulares que crecieron un 48.3% respecto a 2002, tanto en las áreas urbanas (de 3.723.929 en 2002 a 5.523.639 en 2017) y en las zonas rurales (656.893 en 2002 contra 962.894 en 2017), que dan cuenta del éxito cuantitativo de la política habitacional y urbana impuesta hace 41 años por la dictadura militar sustentada desde el paradigma del neoliberalismo, que define un rol al Estado eminentemente subsidiario, que justifica apoyar a las familias más vulnerables con subsidios (bonos) altamente focalizados para la adquisición de viviendas ofertadas por el mercado, que ha obtenido resultados de orden cuantitativo positivos, fortaleciendo la postulación individual y la propiedad privada individual del bien raíz, factible de comercializar en el mercado.

En la primera fase de la política habitacional se consolidó el sistema, que los diversos gobiernos posteriores al término de la dictadura le introdujeron mejoras en su gestión e implementación, centrados en la disminución del déficit cuantitativo y avanzando en la disminución del déficit cualitativo (por ejemplo, a través del Programa de Protección del Patrimonio Familiar), pero teniendo un fuerte impacto en los procesos de segregación urbana que presentan nuestras ciudades.

En la segunda fase desde 2006, se han ido introduciendo cambios normativos hacia un enfoque que integre el barrio, la localización y la identidad de las personas, generando proyectos de viviendas sociales bien localizadas, con mejores niveles constructivos y mayor participación de los futuros ocupantes. En la actualidad se promueve la integración social de los habitantes, como respuesta a la fuerte segregación territorial latente en las ciudades chilenas y las desiguales condiciones urbanas de sus diferentes sectores.

El hecho de que se haya mantenido la política habitacional y urbana como de Estado ha permitido por ejemplo, que de entregar unidades habitacionales localizadas en la periferia de las ciudades de una superficie máxima de 37 m² con un costo de US\$ 8.500 a unidades de superficie de 60 m² con un valor de US\$ 38.264 bien localizados y conectados en las ciudades, en que las familias colocan un ahorro previo mínimo de US\$ 410 (US\$ 1275 en estos últimos casos) sin deuda hipotecaria.

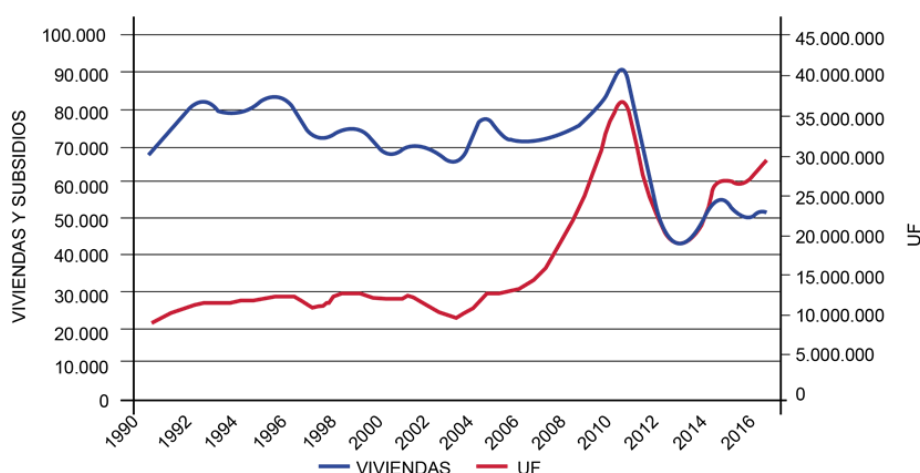


Gráfico N°3 Cantidad de viviendas construidas y monto en subsidios entregados por años (Sector Vulnerables)
 Fuente: Elaboración propia en Documento COVIP en base de antecedentes del MINVU-Observatorio Urbano
 UF= US\$ 41.

Sin lugar a dudas que hasta el 2010, los resultados de la política habitacional generaron una disminución sostenida del déficit habitacional, que según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo –de acuerdo a los datos del Censo del 2017- se requieren 393.613 unidades habitacionales y que, produjo una disminución sostenida de los asentamientos precarios. De esas viviendas, 156 mil son viviendas irrecuperables, donde se contabilizan también, las que están en campamentos. Además, está la situación de hacinamiento y de personas que viven allegadas. La Región Metropolitana es la que tiene mayor déficit con 154.608 falta de viviendas, lo que significa un 39,3% a nivel nacional, concentrándose el déficit en la comuna de Santiago con 14.405, seguida por la comuna de Antofagasta y Valparaíso, considerando la proporción de personas que viven en las regiones y la cantidad de viviendas que se requieren.

Este déficit cuantitativo que refiere a la necesidad de nuevas viviendas, se calcula en base a tres elementos: i) viviendas irrecuperables; ii) hogares allegados; y iii) núcleos secundarios. Se cuantifica las necesidades de reponer las viviendas inhabitables y/o materialmente irrecuperables, proveer vivienda a hogares allegados, y facilitar acceso a una mejor solución a hogares y familias hacinadas y con allegamiento dependiente.

El actual Ministro de Vivienda y Urbanismo Cristian Monckeberg ha indicado que el eje del ministerio en los próximos años se concentrará en mejorar el parque habitacional existente indicando que *"Probablemente en los próximos diez años, si siguiéramos a este ritmo, podríamos llegar a una estimación de que las familias que necesitan vivienda van a tener su solución (...). Sin terremotos de magnitud, nosotros deberíamos en el próximo censo del año 2022 acercarnos a cifras de países desarrollados en torno a los 100 mil o 150 mil (de déficit habitacional)"*¹

Por su parte, la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) ha discrepado con lo indicado por la autoridad de gobierno, a través de un estudio² realizado sobre la base de las encuestas CASEN realizadas en 2015 y 2017, que evidencia un incremento de 13% en el déficit habitacional del país. En números, la necesidad insatisfecha de viviendas llegó a 739.603 unidades (casas y departamentos). La población afectada se calcula en 2.2 millones de personas. De ese total, 58% corresponde a carencias vinculadas al allegamiento (425.660) y 42% a la necesidad de reemplazar unidades deterioradas (313.943).

En el nivel nacional, las regiones del norte muestran la mayor incidencia de este problema en proporción a su población: Arica y Parinacota 9.273 (15%), Tarapacá 23.007 (18%), Atacama 18.962 (18%) y Antofagasta 25,568 (12%), regiones donde se han incrementado nuevos asentamientos precarios

En la Región Metropolitana, las comunas que muestran mayor déficit -en número de unidades- son Puente Alto, Maipú y San Bernardo.

El aumento del déficit habitacional tiene 2 vertientes según dicha entidad empresarial: el incremento de las familias allegadas, ya que el déficit de viviendas relacionado con este factor escaló un 35% entre 2015 y 2017, afectando fuertemente a las familias de ingresos bajos y también, a las de ingresos medios, por el alza persistente de los precios del suelo y de las unidades habitacionales (en los últimos 10 años el precio de las viviendas ha aumentado más de 100% en la Región Metropolitana, mientras que los salarios se han incrementado solo cerca de 36%), junto con las mayores exigencias para acceder a créditos hipotecarios (52% de los hogares a nivel nacional no posee condiciones mínimas para

¹ Emol.com - <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/07/18/913728/Deficit-habitacional-en-Chile-disminuyo-en-200-mil-hogares-en-15-anos.html>

² Para mayor información ver: Cámara Chilena de la Construcción 2018: Déficit Habitacional. Un Desafío Pendiente. Ed. CChC. Santiago, Chile.

acceder a un crédito hipotecario para viviendas de hasta US\$ 61.500) y el segundo factor, tiene que ver con el sostenido incremento de los migrantes, ya que los datos indican que el 10% del déficit (un total de 70 mil familias) corresponde a extranjeros.

El allegamiento normalmente se encuentra ligado al hacinamiento que es medido por la cantidad de personas que comparten dormitorios de uso exclusivo para dormir en la vivienda. Su cálculo es la división del número total de personas por el número de dormitorios de la vivienda, donde un hogar se encuentra hacinado cuando existen al menos 2,5 personas o más por dormitorio.

Estos antecedentes están indicando la necesidad de integrar la política habitacional con la urbana con una adecuada concertación de otras políticas sociales, ya que los habitantes están demandando accesibilidad y conectividad, una cercanía adecuada al trabajo, estudio, servicios, equipamientos y esparcimiento, asegurada por principios de equidad social, tanto en sectores de la periferia como en el centro. Es clave que el suelo debe recuperar su rol social, su valor de uso por sobre su valor comercial, con una planificación urbana sustentada en un enfoque integral.

Esta dificultad de acceder a una vivienda bien localizada, el incremento de los valores del suelo, la oferta alejada de equipamientos y servicios, el aumento del valor del alquiler, la precariedad de los empleos, los bajos salarios, la situación de pobreza para el segmento más joven de la población, la llegada explosiva de migrantes, entre otros factores, pueden dar cuenta de porque se rompe la tendencia de disminución de los campamentos o asentamientos precarios a partir del 2011.

Situación actual de los asentamientos precarios

De acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el 2011 existían 657 campamentos o asentamientos precarios con 27.378 familias y en el 2018, se incrementó a 822 campamentos con 46.423 hogares. Dicho incremento es significativo en las regiones de Antofagasta (de 28 en el 2011 a 78 en el 2017), Atacama (de 27 en el 2011 a 72 en el 2017), Tarapacá (de 6 en el 2011 a 42 en el 2017), Valparaíso (de 146 en el 2011 a 182 en el 2017), Los Lagos (de 32 en el 2011 a 50 en el 2017) y Aysén (de 6 en el 2011 a 9 en el 2017).

Estos asentamientos precarios o campamentos ocupan áreas periféricas de las ciudades, muchas veces en los límites de la zona urbanizada, normalmente se trata de terrenos desvalorizados, ya sea por su ubicación o por tratarse de zonas inundables, bajo cota, o utilizados anteriormente como basurales, con riesgos de deslaves, etc. Según la Fundación Techo Chile existen 18.000 familias alojando en zonas de riesgos.

La pregunta que surge es ¿Porque las familias en campamentos o asentamientos precarios aumentan en este último tiempo, cuando la política habitacional chilena se considera exitosa en dar respuesta a la demanda habitacional?

Al parecer un primer punto, es el incremento del allegamiento, que es un componente esencial del déficit habitacional en Chile. Según Techo Chile indica que al menos un 27,6% vivía de allegado (hogares con más de un núcleo familiar). Por otra parte, de la totalidad de los hogares encuestados, un 68,5% habitaba en viviendas hacinadas y presentaban algún nivel de conflicto con la familia de origen.

Un segundo punto, tiene que ver con la precariedad del empleo, ya que los residentes de los asentamientos precarios presentan una tasa de desempleados baja, pero con remuneraciones insuficientes, sin seguridad social y no constante en su retribución monetaria, que le impiden tener una frecuencia para cancelar sus compromisos financieros como arrendatarios o allegados familiares. Según Techo Chile, el 60% de las familias llegan

a los campamentos por los altos costos de los alquileres, un 25,6% de los hogares que arrendaba una vivienda lo hacía sin contrato, mientras que un 26% vivía en una vivienda cedida por un familiar u otro. De quienes vivían en una pieza de una vivienda, un 53,2% lo hacía sin contrato y un 27,6% lo hacía en la pieza cedida por un familiar.

Un tercer punto es que son familias en crecimiento que presentan mayores carencias que otros componentes del déficit habitacional. Según los antecedentes de encuestas realizadas por Techo Chile, existe un promedio de edad en los jefes de hogar de las familias residiendo en los campamentos de 39 años, que indican familias en crecimiento. A su vez se observa un incremento de población migrante que alcanza un 6.9%, preferentemente de origen Colombiano, Venezolano, Haitiano y Boliviano.

En síntesis, son factores desencadenantes para que las familias lleguen a un campamento, aparte del incremento del valor de los alquileres, los conflictos de convivencia en el allegamiento o el desalojo de la vivienda o pieza que ocupaba. Esto diferencia a las antiguas ocupaciones de suelo, que surgían de una organización poblacional que demandaban viviendas, ejemplo de ello, en Santiago son las históricas Tomas de la Victoria, Campamento Nueva La Habana o Héroes de la Concepción.

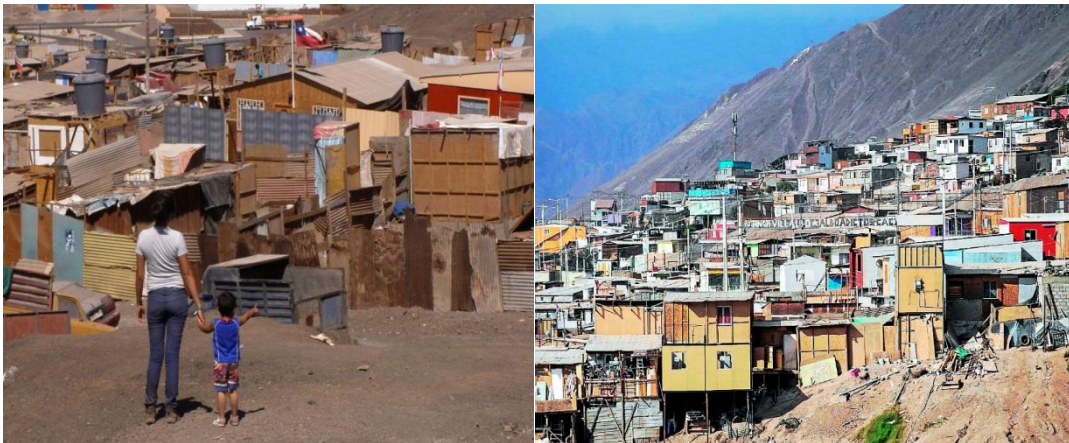


Foto 1 y 2: Campamentos en la Región de Antofagasta Chile. Fuente: La Tercera.com

Los nuevos asentamientos precarios son ocupaciones irregulares de tierra pública y/o privada vacante, que responden a la sumatoria de prácticas individuales o de pequeños grupos familiares jóvenes de hasta 30 años de edad y bajos ingresos, que con el tiempo se van organizando para presentar sus demandas a las autoridades públicas. Las unidades habitacionales presentan distintos niveles de precariedad, con altos niveles de densidad y hacinamiento.

Para la acción estatal, estas nuevas agrupaciones socio territoriales demandan acciones diferentes que solo el acceso a un bono (subsidio) a la vivienda, ya que las familias residentes presentan mayores carencias sociales y vulneraciones de derechos básicos, que obligan a una respuesta intersectorial e integral. Para evitar su crecimiento se requiere de políticas sociales que aborden dichas carencias que impulsan a las familias a vivir en esas condiciones de precariedad.

Conclusiones

La actual política habitacional y urbana vigente en Chile se enfrenta a nuevos desafíos que le demandan el incremento de los asentamientos precarios también denominados

campamentos, que son agrupaciones sociales por agregación en un territorio determinado que expresan una clara vulneración al derecho de un hábitat residencial adecuado que tienen dichas familias residentes y por ende, se demanda desde el Estado acciones de carácter integral, porque las familias presentan en general, mayores índices de vulnerabilidad que no se resuelven solamente con entregar un bono (subsidio) para postular a una vivienda. Se requiere retomar el camino que se planteó en 1997 con el Programa “Chile Barrio”, con un enfoque intersectorial y de proceso que aborde las complejas carencias que se presentan, con espacios de participación de los distintos actores involucrados, en especial, los habitantes, que implica generar espacios dentro de la institucionalidad que descentralice la toma de decisiones.

Un nudo a resolver previamente, es como desde el Estado se garantiza ciertos mínimos en las políticas sociales que le reconozcan a las familias más carenciadas mejorar sus capitales, especialmente, sus ingresos, que le permitan postular a los programas regulares de vivienda y su posterior mantenimiento. En caso contrario, se irá incrementando los pobres “con casa” y la segregación urbana.

En caso de radicación de estos asentamientos precarios debe existir una intervención de proceso, cuidando que al valorizarse dichos terrenos por las acciones propias de los habitantes y del Estado que se integran a la ciudad, se puedan producir expulsiones al valorizarse el suelo urbanizado. Por ello es clave el incentivo de las prácticas participativas y evaluativas desde el inicio de la intervención, considerando las diversas fases en que los actores deberán intervenir (comunidades, instituciones sectoriales, municipio, etc.,)

Bibliografía

- Almaraz, S. (1997): *Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena*. CEPAL Serie Financiamiento del Desarrollo.
- Bebczuk R. y Demaestri, E. (2014): *Restricciones al financiamiento de la vivienda en América Latina: Enfoque metodológico y resultados de encuesta*. División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras. Nota técnica del BID # IDB-TN-709.
- Casen (2017): “*Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados*”. Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile. www.desarrollosocial.cl
- Casen (2017): “*Ingresos de los hogares. Síntesis de Resultados*” Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile. www.desarrollosocial.cl
- Guevara P. y Arce R. (2016): *Estado de la Vivienda en Centroamérica. Documento de Trabajo*. Ed. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE Business School/ Hábitat para la Humanidad. San José, Costa Rica. Noviembre 2016.
- Haramoto E., (1983) Políticas de Vivienda Social. Experiencia Chilena de las Tres últimas Décadas. EN Mac Donald J. (Ed): *Vivienda Social. Reflexiones y Experiencias*. Ed. CPU. Santiago, Chile. Pág. 75-153.
- Hidalgo, R. et AL (2017): “Estado y Propiedad. La Política de Vivienda Social y la Construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile”. En: *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época N° 32*. Primavera 2017. Santiago, Chile. Pp. 11-33.
- INE (2018): “*Síntesis de Resultados Censo 2017*”. Ed. INE. Santiago de Chile. Junio.
- INE (2018b): “*Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017*”. Ed. INE. Santiago de Chile. Noviembre.
- INE (2018c): *Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992-2050 total país*”. Ed. INE. Santiago de Chile. Diciembre.

- Marin, R. (2017): *¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos en el hábitat residencial*. Santiago; Instituto de la Vivienda. FAU. Universidad de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile (2005): *“Un siglo de políticas en vivienda y barrio”*. Pehuén Editores, Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2016): *“Informe Nacional Hábitat III”*. Ed. MINVU. Santiago, Chile. Marzo.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2018): *“Catastro Nacional de Campamentos”*. Ed. MINVU. Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social (2018): *Encuesta CASEN 2018*. Ed. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile.
- Morris Michael (2017): *“Campamentos y Déficit Habitacional”*. Publicación digital del Centro de Investigación Social (CIS) de TECHO - Chile. Santiago de Chile, diciembre.
- Naciones Unidas (2017): *“Nueva Agenda Urbana”*. Español. ISBN: 978-92-1-132736-6. Ecuador.
- ONU-Hábitat (2015): *Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una Herramienta para el Diagnóstico y el Desarrollo de Políticas Efectivas en Vivienda y Hábitat*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ramos Adam (2017): *“Acceso a la Vivienda e Inmigración en Chile”*. Publicación digital del Centro de Investigación Social (CIS) de TECHO - Chile. Santiago de Chile, diciembre.
- Saieh A., Labbé F., Haramoto E., Sepúlveda R., (1985): *Alternativas de Sistemas Habitacionales*. Facultad de Ciencias. Económicas- INVI FAU U. de Chile. Santiago fr Chile. Financiamiento: Sectorial – U. de Chile
- Smolka, M., & FurtadO, F. (2014): *“Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina”*. Ed. Lincoln Institute of Land Policy. ISBN: 978-9942-07-583-3. Ecuador.
- Sepúlveda, R. (2016): *“Producción de Vivienda Nueva. La Experiencia de una Política Habitacional Basada en el Subsidio a la Demanda”*. En libro *“Experiencias Habitacionales Significativas en Latinoamérica y España”*. ISBN 978 987 459 67-4-1. Ed. FAU UNNE. Resistencia, Argentina. Pág. 189-212.
- Techo (2018): *“A un paso del Campamento”*. Encuesta Techo 2017. Resumen Ejecutivo. Techo para Chile. Santiago, Chile.

ISBN 978-987-4415-60-8



9 789874 415608