

**EDITORIAL**  
Revista **CIS** 27



# ASENTAMIENTOS INFORMALES EN CHILE: AUMENTO ESPERABLE DE UN PROBLEMA CONOCIDO

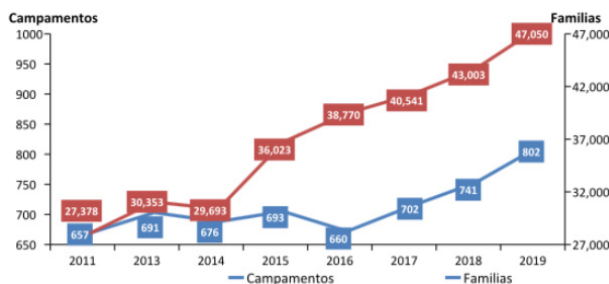
## INFORMAL SETTLEMENTS IN CHILE: EXPECTED RISE OF A WELL-KNOWN PROBLEM

Sergio Eduardo Bravo Ravanales <sup>1,2</sup>

Durante el año pasado finalizó un nuevo proceso de relevamiento de asentamientos informales en Chile: el Catastro Nacional de Campamentos 2019 indica que oficialmente existen 802 campamentos en el país, en los cuales habitan 47.050 familias. En relación a la anterior medición realizada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en 2011, estos resultados evidencian un incremento de 22,1% respecto a la cantidad de asentamientos informales a nivel nacional y un alza de 71,9% en el número de familias viviendo en dichos espacios (ver Gráfico A).

### Gráfico A:

Aumento de campamentos y familias viviendo en dichos asentamientos informales para el período 2011-2019.



Fuentes: Mapa Social de Campamentos (MINVU, 2013); Catastro Nacional de Campamentos 2019 (MINVU, 2019); Catastros y actualizaciones TECHO-Chile (2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018)<sup>3</sup>.

Las cifras de este nuevo relevamiento evidencian la proliferación de asentamientos informales y el crecimiento de la población que habita en campamentos. Además, para cierto grupo de actores interesados en el tema de campamentos –autoridades, equipos técnicos y otro tipo de organizaciones- existe la sensación de que este fenómeno sigue en aumento, al mismo tiempo que se percibe un auge de tomas

de terreno a partir del 18 de octubre de 2019. Pero más allá de constatar esto, ¿Debería sorprender este aumento? ¿Qué más nos dicen los datos entregados por el Catastro Nacional de Campamentos 2019?

## DISCRIMINACIÓN DE GRUPOS VULNERABLES Y DESFAVORECIDOS

El cuarto informe periódico del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)<sup>4</sup> de 2015 indica que en materia de vivienda adecuada persisten los problemas de déficit habitacional y segregación en Chile. Para revertir este escenario define cuatro recomendaciones, entre las cuales señala la necesidad de generar acciones para garantizar y priorizar el acceso a vivienda a grupos desfavorecidos, mencionando específicamente a la población que habita

<sup>1</sup> (Chile) Sociólogo, Universidad Alberto Hurtado. Coordinador de Investigación Aplicada, Centro de Investigación Social de TECHO-Chile. Correo electrónico: sergio.bravo@techo.org.

<sup>2</sup> (Chile) Sociologist, Universidad Alberto Hurtado. Applied Research coordinator, Social Research Center of TECHO-Chile. Corresponding email: sergio.bravo@techo.org

<sup>3</sup> Disponibles en: i) <http://datos.techo.org/>; ii) <https://www.techo.org/chile/centro-de-investigacion-social/>

<sup>4</sup> El CDESC monitorea la implementación del Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, para lo cual exige a cada Estado miembro un informe periódico describiendo la implementación –o no- del pacto. Asimismo, invita a organizaciones de la sociedad civil para elaborar un informe paralelo dando cuenta de problemas y conflictos relacionados a los derechos económicos, sociales y culturales. Como parte de la Red Nuevo Pacto Social, TECHO-Chile participó del informe paralelo con miras al quinto informe de observaciones programado para 2020, respondiendo a la invitación de The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (<https://www.gi-escr.org/>).

en campamentos. El informe de la relatora especial sobre vivienda adecuada del (Consejo de Derechos Humanos [CDH], 2018) comparte el diagnóstico e identifica cuatro grupos para los cuales es particularmente difícil acceder a una vivienda digna: pobres urbanos, migrantes, pueblos indígenas y mujeres.

Los datos del Catastro Nacional de Campamentos 2019 ilustran la *discriminación* -como dice el informe de la relatora- que viven los grupos anteriormente mencionados en el ámbito de la habitación. En primer lugar, en los asentamientos informales es posible encontrar una expresión de la creciente **pobreza urbana**: mientras en 2011 eran 23.054 los hogares que vivían en campamentos ubicados en zonas urbanas, para 2019 esta cifra alcanzó los 36.046 hogares, lo que implica un aumento de 56,4% en ocho años.

En segundo lugar, mientras en 2015 el 5,9% de la población en campamentos era extranjera (TECHO-Chile, 2015), actualmente el 27,5% de las personas que residen en campamentos son **ciudadanos migrantes**, mientras que el 30,3% de los hogares cuenta con una jefatura migrante (MINVU, 2019). Por otra parte, uno de cada diez habitantes campamentos se reconoce como parte de algún **pueblo indígena** (12,9%).

En cuanto a **género**, mientras los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2017 señalan que -a nivel nacional- el 42,4% de las jefaturas de hogar son femeninas, las estimaciones del Catastro Nacional de Campamentos 2019 indican el 55,3% de los hogares de campamentos cuentan con una **mujer como jefa**; además, el 19,5% de las jefaturas de hogares de campamentos son llevadas por **madres solteras**.

Además de corroborar el preocupante diagnóstico realizado por la relatora de vivienda del CDH, la información del relevamiento realizado por el MINVU en 2019 permite identificar otros grupos vulnerados en su derecho a la vivienda adecuada: aproximadamente tres de cada diez habitantes de campamentos son **niños o niñas** entre 0 y 14 años (29,1%), mientras que un tercio son menores de edad (33,6%). A esto se le puede agregar que el 6,7% son mayores de 60 años y, sumando tramos, es posible afirmar que **más del**

**40% de la población que habita en asentamientos informales de Chile pertenece a grupos etarios reconocidos como vulnerables.**

## TRAYECTORIAS DE EXCLUSIÓN DENTRO DE UN SISTEMA DE VIVIENDA EXCLUYENTE

Desde las políticas públicas y sectores de la sociedad civil se ha identificado a los campamentos como la situación habitacional más precaria, focalizando discursos y recursos para combatir esta expresión de *la pobreza extrema y desigualdad excesiva*<sup>5</sup>. Sin embargo, es fundamental entender que existen grupos de nuestra sociedad que cuentan con una trayectoria de vulneración de su derecho a la vivienda y que el campamento es solo uno de los posibles estadios en dichos recorridos.

La base de datos liberada por el MINVU en 2019 permite caracterizar la situación habitacional previa de los hogares que actualmente viven en campamentos: tal como muestra la Tabla N°1, el 81,1% vivía en condiciones de inseguridad de tenencia, sea por arriendo sin contrato, allegamiento, ocupación irregular o situación de calle. En otras palabras, **cuatro de cada cinco hogares de campamentos ya se encontraban viviendo en condiciones deficitarias antes de trasladarse a un asentamiento informal.**

<sup>5</sup> Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2011, incluida en el documento Mapa Social de Campamentos (MINVU, 2013).

**Tablo N°1:**

Situación de tenencia previa de hogares que actualmente viven en campamentos.

TABLA N°1. Situación de tenencia previa de hogares que actualmente viven en campamentos.		
	Casos	Porcentaje
Propietario	1.270	4,2%
Arrendaba con contrato	3.092	10,2%
Arrendaba sin contrato	10.477	34,6%
Allegado	12.400	40,9%
Cedida por familiar o trabajo	1.236	4,1%
Ocupación irregular	1.539	5,1%
Usufructo	114	0,4%
Situación de calle	166	0,5%
TOTAL	30.294 <sup>6</sup>	100%

Fuente: Catastro Nacional de Campamentos 2019

En esta línea, el Gráfico B expone las principales razones que indican los hogares de campamentos para decidir ir a vivir a un asentamiento informal: **los altos costos de arriendo** (30,9%), superar el **allegamiento** (24,3%) y los **bajos ingresos** (11,6%).

**Gráfico B:**

Principal razón para decidir ir a vivir a campamentos de hogares que actualmente habitan asentamientos informales de Chile.



Fuente: Catastro Nacional de Campamentos 2019

Tomando en cuenta lo anterior y considerando que –según los datos el Catastro Nacional de Campamentos 2019– el 75,5% de los hogares de campamentos han llegado a su campamento actual en los últimos diez años (2010-2019), es pertinente revisar cómo se ha desarrollado el mercado inmobiliario en el último tiempo.

Los resultados de la Encuesta Financiera de Hogares

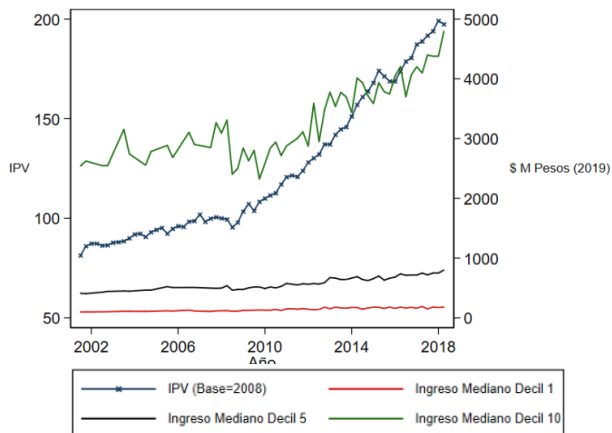
(Banco Central de Chile, 2017) señalan que el 66% de las familias tiene algún tipo de deuda y que **el 21% de los hogares chilenos cuenta con una deuda hipotecaria**. Por otra parte, el Gráfico C recoge el Índice de Precios de Vivienda (IPV) del Banco Central y las medias de ingreso de la Encuesta de Ocupación y Desocupación del Gran Santiago del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile para los deciles 1, 5 y 10. Este gráfico muestra que a partir del año 2009 los precios de vivienda de la Región Metropolitana<sup>7</sup> experimentaron un aumento vertiginoso que se mantiene hasta el día de hoy y no corresponde al aumento que han experimentado los ingresos de grupos vulnerables ni sectores medios, haciendo cada vez más difícil el acceso a vivienda en propiedad a los sectores medios y dejando absolutamente fuera del mercado a los grupos de ingresos bajos.

<sup>6</sup> Los resultados del Catastro Nacional de Campamentos 2019 indican que hay 47.050 familias, sin embargo, se aplicó la encuesta a 30.872 hogares mientras que 16.178 hogares fueron incluidos por estar en registros administrativos de campamentos intervenidos por el MINVU.

<sup>7</sup> Región seleccionada para ilustrar el alza de precios de viviendas por disponibilidad de datos de acceso libre.

**Gráfico C:**

Índice de precios de vivienda e ingresos medianos de deciles 1, 5 y 10 para el periodo 2002-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Chile (Índice de Precios de Vivienda [IPV], 2018) y Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago 2002-2018 (Centro de Microdatos, Universidad de Chile).

Estos datos exhiben la imposibilidad de acceder a una vivienda en propiedad actualmente en Chile. Si comprar una casa antes del año 2008 era un objetivo frente al cual un hogar debía elaborar un proyecto de vida, hoy en día parece comprometer a generaciones de una misma familia. Por otra parte, los arriendos de viviendas en óptimas condiciones también escapan a las posibilidades de la población vulnerable y exigen progresivamente mayores esfuerzos a los sectores medios. De esta forma, no resulta sorprendente el aumento de 27,1% en el déficit habitacional como estima la Encuesta CASEN entre 2015 y 2017 -en particular el incremento de 116.625 requerimientos por allegamiento- ni el crecimiento de los campamentos. Tampoco resulta sorprendente que la lucha por vivienda digna sea una de las consignas de las movilizaciones sociales llevadas adelante desde octubre de 2019.

A la luz de los datos anteriormente expuestos y considerando el contexto de transformación que está viviendo el país, además de focalizar acciones y recursos en el fenómeno de campamentación, parece oportuno y necesario revisar el modelo de provisión de vivienda, desarrollo urbano e inversión territorial

-más allá de los subsidios- que estamos ejecutando. El aumento de los asentamientos informales en Chile no es un fenómeno aislado, sino una manifestación de un problema estructural: **la existencia de un sistema de vivienda que excluye totalmente a los grupos de ingresos bajos y otros grupos desfavorecidos, al mismo tiempo que amplía su espectro y agobia cada vez más a los sectores medios.**

Por otro lado, a este sistema excluyente se le responde mediante un modelo *residualista* de políticas habitacionales, en el cual tanto el Estado como el sector privado -a quien se le ha encomendado la función de principal proveedor de vivienda- no han sido capaces de generar soluciones eficaces de manera independiente ni “alianzas público-privadas” significativas para resolver los problemas de acceso a vivienda ni subvertir las actuales realidades de segregación.

A modo de síntesis surgen dos reflexiones. En primer lugar, **en Chile existe la necesidad de diversificar tanto las estrategias implementadas en el ámbito de la vivienda como los roles de cada uno de los actores involucrados.** En segundo lugar, los campamentos son una de las múltiples formas en las que se vulnera el derecho a la vivienda adecuada en Chile: los altos alquileres y dividendos, las condiciones deficitarias de cits y conventillos, el creciente allegamiento, entre algunas a mencionar, son otras expresiones del problema habitacional. Es así como, frente a un sistema de vivienda que es cada vez más exclusivo, **los campamentos parecen una respuesta lógica y su aumento es esperable: se muestran como una solución que incomoda e interpela, pero que emerge y es autogestionada desde grupos de la sociedad que no son sujetos de crédito ni de política pública.** Paradójicamente, el modelo de desarrollo urbano produce asentamientos informales, al mismo tiempo que no los acepta como parte de la ciudad.

El Volumen 16, número 27 de Revista CIS se dedica a reflexionar de manera crítica sobre el sistema de vivienda chileno, un sistema que se conmueve y fastidia frente a la realidad de los asentamientos informales, pero que no ha cuestionado las causas propias del modelo de desarrollo urbano-habitacio-

nal ni sus dinámicas internas: desalojos forzados, desplazamientos por políticas de erradicación o gentrificación, expulsión de la vivienda social y grupos de ingresos bajos a la periferia, segregación y discriminación, etc.

En esta línea, el presente número comienza con un artículo de Alfaro, Smith, Álvarez de Andrés, Cabrera, Fokdal, Lombard, Mazzolini, Michelutti y Moretto, texto traducido de Habitat Internacional que revisa el término *informalidad*, su entendimiento en materia urbana, su desarrollo en el tiempo y la escalada de sus expresiones hacia clases medias y países del hemisferio norte. Obliga a revisar las prenociones negativas relacionadas a la informalidad, y a examinar las políticas y modelos de gobernanza considerando discursos y prácticas en torno a este concepto.

El segundo artículo de Alvarado Peterson examina el sistema subsidiario que ha sostenido el desarrollo urbano de Santiago en los últimos 30 años, aportando reflexiones novedosas (como la crítica al concepto de *poblador* y la aplicación de *consumo perpetuo*), al mismo tiempo que visibiliza el rol de diversas organizaciones no gubernamentales que acompañaron a las clases populares en su demanda por vivienda, complementando mutualismo con asistencialismo en tiempos de conflictividad social.

El tercer artículo de Echeverría González es un estudio de caso sobre el campamento Ribera del Río de Talagante, en el cual, a partir de las experiencias de los pobladores y junto a un profundo trabajo de archivo, se reconstruye el proceso de marginalización del campamento. Los hallazgos indican que esta discriminación geográfica y social ha generado diversas problemáticas socio-emocionales, como desconfianza institucional y dificultad de acceso a oportunidades.

El cuarto artículo de Suazo Pereda analiza la relación entre los efectos del terremoto de febrero de 2010 y los procesos de gentrificación en la ciudad de Talca. La investigación evidencia que las reconstrucciones posteriores a desastres son momentos propicios para que el sector inmobiliario aumente su producción y desarrolle proyectos que acaban desplazando

y excluyendo a ciertos grupos de la población de localizaciones céntricas de la ciudad.

En la sección de reseñas, Michael Lukas comenta el libro *Radical Cities: Across Latin America in Search of a New Architecture* de Justin McGuirk, obra que ofrece un recorrido por los experimentos urbanos de América Latina, revisando diversos casos en la región (incluido Santiago de Chile), identificando las transformaciones dentro de la arquitectura asociadas a cada etapa y tensionando los modelos de ciudad detrás de cada contexto.

Finalmente, este volumen de Revista CIS concluye con una entrevista a Ana Sungranyes, Secretaria del Comité de Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile, en la cual, a raíz de las movilizaciones de octubre de 2019, se refiere al derecho a la vivienda y la ciudad, la función social del suelo en una Nueva Constitución y el auge de asambleas y cabildos como posibilidad de profundización de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Central de Chile (2018). Encuesta Financiera de Hogares 2017 [archivo PDF]. Recuperado de: <https://www.efhweb.cl/>

Banco Central de Chile (2018). Índice de Precios de Vivienda por tipo de vivienda y zona geográfica [base de datos]. Recuperado de: <https://www.observatoriourbano.cl/estadisticas-habitacionales/>

Centro de Microdatos (2002-2018). Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago [base de datos]. Recuperado de: <http://documentos.microdatos.cl/Encuestas/Ocupacion/BasesDeDatos/OcupacionDesocupacionBaseDatos?C=T1&H=BDO>

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CDESC] (2015). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile [archivo PDF]. Recuperado de: [http://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2016/12/INT\\_CESCR\\_COC\\_CHL1.pdf](http://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2016/12/INT_CESCR_COC_CHL1.pdf)

Consejo de Derechos Humanos [CDH] (2018). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada

como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile [archivo PDF]. Recuperado de: <https://acnudh.org/load/2018/07/G1800946.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social (2018). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional [CASEN] 2017 [base de datos]. Recuperado de: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (2013). *Mapa Social de Campamentos*. Santiago: Gobierno de Chile.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU] (2019). Catastro Nacional de Campamentos 2019 [base de datos]. Recuperado de: <https://www.minvu.cl/catastro-de-campamentos/>

TECHO-Chile (2015). *Datos duros de una realidad muchísimo más dura. Informe Encuesta Nacional de Campamentos 2015*. Santiago: Santillana.

