



Asentamientos informales

[Documento Temático N°22, Habitat III]

Palabras clave

Definición, persistencia de la informalidad, inmigrantes.

Destacados

1. A pesar de la exitosa política de vivienda social en cuanto a producción cuantitativa, y de la activa acción de saneamiento de campamentos por parte del Estado, los asentamientos informales siguen en aumento en el país.
2. Los campamentos actuales en Chile son reflejo de un fenómeno más complejo que el asentamiento informal tradicional a través de los cuales crecieron nuestras ciudades; más bien pueden entenderse como espacios receptores de quienes han sido expulsados o no aceptan vivir en las condiciones que les ofrece la ciudad hoy.

Resumen

Después de años de una exitosa política de vivienda chilena en términos de cantidad, los campamentos irregulares no solo siguen existiendo, sino que aumentan año a año. Los estudios indican que la prevalencia de los campamentos ya no tienen que ver con la escasez de vivienda, sino con otro fenómeno: un rechazo a la vivienda social ofrecida por el sistema actual, o una incapacidad de mantenerla.

Autores

Margarita Greene, Sandra Cortés

ASENTAMIENTOS INFORMALES

Hay un claro reconocimiento en el Documento Temático 22 respecto de la existencia de los asentamientos informales como un desafío, cuya resolución integral, centrada en la vivienda, acarrea beneficios para todos. De hecho, y en esta línea, la Declaración de Toluca (ONU, 2016) aborda los asentamientos precarios como espacios de oportunidad para la mejora de la calidad de la vivienda, servicios básicos seguros, asequibles y adecuados, que demandan una atención innovadora a grupos de población más vulnerable mediante mecanismos y herramientas que posibiliten distintos tipos de tenencia de la vivienda, flexibles a las necesidades de las demandas y posibilidades de sus habitantes.

La Declaración de Toluca también destaca la incorporación de aspectos vinculados a la disminución del riesgo y resiliencia, que deben permear las intervenciones de estos grupos de población. Por último, se plantea abordar la problemática de la tenencia irregular como fenómeno de la disfuncionalidad de la política urbana, donde una medida recomendada con particular singularidad corresponde a la regularización de la tenencia del suelo; además de los procesos de reasentamiento de poblaciones, acompañados de procesos efectivos de participación ciudadana, la planeación, seguimiento y ejecución de las intervenciones.

Un aspecto relevante de la definición establecida por la ONU es que la existencia de al menos una de las cinco privaciones –acceso a agua potable, acceso a instalaciones sanitarias, vivienda digna sin hacinamiento, durabilidad estructural de la vivienda, derecho de tenencia– que afectan a los hogares, sería condición para que el hogar sea catalogado como hogar de barrio marginal (ONU, 2015).

Persistencia de los asentamientos informales

Después de la triste experiencia de erradicación de asentamientos irregulares durante el gobierno militar, que deja una huella de segregación urbana hasta el día de hoy, Chile inicia una estrategia de radicación de campamentos y operaciones sitio. En los años 80 se comienza a implementar una línea de acción de saneamiento legal y sanitario a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), del Ministerio del Interior, que fue cambiando de nombre; inicialmente se llamó Saneamiento de Poblaciones, después Lotes con Servicio y por último Mejoramiento de Barrios. Básicamente el programa dotaba de títulos de propiedad, entregaba agua potable, electricidad, conexión a alcantarillado y una caseta sanitaria a lotes a lo largo del país. El programa fue pionero en la región y tuvo un efecto importante en la consolidación de la periferia pobre, especialmente en las grandes ciudades. Sin embargo, la entrega gubernamental no incluía equipamiento ni espacios públicos adecuados, lo que mantuvo los déficits a nivel urbano. Más adelante, muchos de estos conjuntos fueron apoyados con programas de pavimentos participativos, equipamientos comunitarios y planes de parques urbanos, y posteriormente –desde el año 2006 a la fecha–, con programas de mejoramiento barrial que intervienen espacios públicos involucrando participación ciudadana.

En este sentido, hoy estos conjuntos habitacionales forman parte de la ciudad consolidada. El problema de hoy tiene que ver, en realidad, con los nuevos asentamientos precarios que no dejan de surgir, a pesar de la agresiva política de vivienda implementada por los gobiernos desde la vuelta a la democracia, donde se aumentó considerablemente la oferta de vivienda social, incluso a expensas de su calidad.

Como contexto histórico, se puede añadir que a mediados de los años noventa se inició la identificación de campamentos y asentamientos precarios por parte del MINVU, en una alianza con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile. En conjunto, reconocieron 972 asentamientos precarios (MINVU, Universidad de Chile, 1997). Así, para superar la condición de marginalidad, el ministerio creó el Programa Chile Barrio, que buscaba entregar acceso a la vivienda, al mismo tiempo que oportunidades de inserción laboral y social a la población afectada. Se pretendía responder no solamente a los aspectos de saneamiento físico material, sino complementar con una acción social, de inserción laboral y de apoyo comunitario.

Son ya casi 30 años de experiencia y aprendizaje que posee el MINVU, en cuanto a abordar la solución habitacional de campamentos y asentamientos irregulares. Y, sin embargo, la problemática no ha cesado. En la Tabla 1 se entregan algunos resultados de los sucesivos catastros realizados por el gobierno e instituciones asociadas. Es importante señalar que la medición de 1996 considera campamentos, loteos irregulares y asentamientos precarios, mientras que a partir de las mediciones del 2007 se estandariza la definición de lo que se considera campamento (ver nota). La Tabla 1 permite observar que tanto los campamentos como el número de familias siguen aumentando desde 2007 hasta la última medición. De hecho, seguimientos más acotados llevados a cabo por el MINVU han dejado ver que las cifras esconden mayor variabilidad: se identificaron campamentos que entre una y otra medición se encontraban cerrados, otros que ya no se consideraban en esta categoría –dado que habían mejorado las condiciones que lo definían como tal en regularización de propiedad y/o servicios básicos–, y otros que permanecían en situación de campamento. Sin embargo, también se encontró que habían surgido nuevos asentamientos (MINVU, Observatorio de Ciudades, 2013; Techo Chile, 2013).

	1996 ¹	2007 ²	2011 ³	2016 ⁴
Total de campamentos	972	490	657	660
Total de familias	104.808	20.559	27.378	38.770
Total de Personas	445.943 ⁵	92.291 ⁵	83.863 ⁵	116.310 ⁴

Tabla 1: Evolución de campamentos en el país. Fuente: Elaboración propia según ^{1, 2, 3, 4 y 5}.

Nota: Los campamentos corresponden a “Asentamientos preferentemente urbanos, de más de ocho familias que habitan en posesión irregular de un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado), cuyas viviendas son precarias y se encuentran agrupadas o contiguas”.

Existe literatura sobre las preferencias de los habitantes de asentamientos precarios, donde se plantea que su decisión de habitar en esta condición está vinculada a la preferencia de acceso a la vivienda y la localización en la ciudad, ya que en general se encuentran mejor ubicados que la vivienda social a la que podrían acceder (Brain, Prieto & Sabatini, 2010).

Por otra parte en los últimos años Chile se ha consolidado como un país receptor de inmigrantes, duplicando su población extranjera residente en el país en tan solo diez años. Mientras el año 2005 residían 212.000 extranjeros, el 2014 alcanzó 410.000, lo que constituye 2,3% de inmigrantes respecto a la población total del país (DEM, 2015). Además de estos cambios cuantitativos, las migraciones se han diversificado en cuanto a las nacionalidades que llegan al país, lo que implica un cambio en los patrones socio-culturales e idiomáticos. Según las cifras censales, el primer gran flujo migratorio comenzó a llegar desde los países vecinos (Argentina y Perú), el segundo desde el norte de Sudamérica (Bolivia y Ecuador primero, posteriormente Colombia y Venezuela) y por último desde El Caribe (Haití y República Dominicana). La mayoría de los inmigrantes se concentran en las comunas centrales y periféricas de la ciudad, agrupados por nacionalidad. Por la información proveniente de sectores intervenidos en el Programa de Recuperación de Barrios, se tienen antecedentes de que los migrantes habitan viviendas antiguas, que poseen un alto grado de deterioro con un alto nivel de hacinamiento.

1. MINVU-Universidad de Chile (1997). Catastro de campamentos y asentamientos irregulares.
2. MINVU (2007). Catastro nacional de campamentos.
3. MINVU (2011). Catastro mapa social de campamentos.
4. Techo-Chile (2016). Catastro nacional de campamentos 2016.
5. Gobierno de Chile (2016). Chile, Informe nacional HABITAT III, Marzo.

ASENTAMIENTOS INFORMALES

Propuestas

Las cifras del período 2007 al 2016 evidencian los siguientes aspectos de la realidad nacional:

- (i) Definición de asentamiento precario, su identificación oficial y su monitoreo: existe claramente una diferencia de cifras manejadas por instituciones públicas y privadas, que podría responder a definiciones distintas.
- (ii) Complejidad de concluir el fenómeno de la emergencia de asentamientos precarios: lo cual pareciera indicar que existen otros fenómenos que no han sido identificados –o han sido poco estudiados– para comprender los factores que favorecen la reinstalación de familias en los campamentos cerrados.
- (iii) El efecto inmigrantes en la conformación de nuevas formas de asentamientos precarios: que podría modificar la estructura actual y la concepción de asentamientos. En este escenario, las investigaciones futuras debieran entregar antecedentes y una metodología adecuada para la identificación de asentamientos precarios, la homologación de categorizaciones y un sistema de monitoreo y seguimiento. Un aspecto relevante es la comprensión de la persistencia de los asentamientos precarios. Por último, es importante reconocer la realidad urbana y habitacional de los inmigrantes, ya que este escenario podría transformarse en los nuevos asentamientos precarios.

Referencias

- Brain, I., Prieto, J. & Sabatini, F. (2010). Vivir en campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? *EURE*, 36(109), 111-141.
- Vallejo, F. & Sánchez, J. (24 de mayo de 2015). Las disímiles realidades de los haitianos que se refugian en Chile. *El Mercurio*, p. D10.
- MINVU. (2007). *Catastro nacional de campamentos*. Santiago.
- MINVU. (2011). *Catastro nacional de campamentos*. Santiago.
- MINVU, Observatorio de Ciudades. (2013). *Seguimiento al catastro de campamentos*. Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MINVU, Universidad de Chile. (1997). *Catastro de campamentos y asentamientos irregulares*. Cartografía nacional por región, informe final. Recuperado de: <http://www.libros.uchile.cl/files/presses/1/monographs/495/submission/proof/files/assets/basic-html/index.html#3>
- TECHO-Chile. (2013). *Actualización del catastro nacional de campamentos. Informe de cifras generales*. Santiago: Centro de Investigación Social TECHO-Chile.
- TECHO-Chile. (2016). *Catastro nacional de campamentos 2016. El número de familias en campamentos no deja de aumentar*. Santiago: Centro de Investigación Social TECHO-Chile.
- United Nations. (2015). *22- Asentamientos Informales, temas HABITAT III*. Nueva York, NY.
- United Nations. (18-20 de abril de 2016). *Declaración de Toluca para HABITAT III América Latina y El Caribe*. Toluca.