

Política de vivienda sobre asentamientos precarios informales. El caso de los campamentos en la región de Valparaíso, Chile (1990-2018).

Diego Fuentalba.

Cita:

Diego Fuentalba (2019). *Política de vivienda sobre asentamientos precarios informales. El caso de los campamentos en la región de Valparaíso, Chile (1990-2018)*. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/671>

Política de vivienda sobre asentamientos precarios informales. El caso de los campamentos en la región de Valparaíso, Chile (1990-2018)

Diego Fuentalba

Resumen

Los campamentos son una expresión de informalidad habitacional urbana, surgida a partir de un modo específico de acción colectiva. Son comparables, con sus evidentes particularidades, a las Villas en Argentina, las favelas en Brasil o los Ranchos en Venezuela. Su persistencia atraviesa la historia contemporánea de Chile bajo distintos rótulos: Poblaciones Callampas, nombre atribuido a la velocidad y desregulación de su conformación; Tomas de terreno, por la situación legal de la ocupación de los terrenos; y, actualmente, Campamentos, por el carácter colectivo y las dinámicas de organización interna. La presente comunicación tiene por objetivo describir la incidencia de la política de vivienda sobre la reproducción de campamentos de la Región de Valparaíso, el territorio político-administrativo que concentra mayor cantidad de este tipo particular de asentamientos del país, de acuerdo a las últimas dos mediciones de carácter censal. Como estrategia metodológica se utilizan apuntes etnográficos y análisis documental de datos e información secundaria de carácter institucional. Apoyado por los aportes de Davis (2014) sobre los asentamientos precarios, en general y, en particular, de Castells (1982, 2006) y Ruiz-Tagle (2015; 2016; 2019) sobre la experiencia chilena, se analizan las prácticas institucionales y su repercusión en el territorio.

Palabras clave

Asentamientos Precarios Informales; Campamentos; Vivienda.

Introducción

La presente comunicación tiene por objetivo plantear un panorama general sobre una experiencia histórica que ha ocupado distintos nombres y configuraciones con el paso del tiempo, en un primer momento durante el proceso de migración campo-ciudad, los tugurios eran conocidos como *poblaciones callampa* como metáfora de la velocidad de su formación –de la noche a la mañana– y estaban insertos en la trama urbana, cuestión que facilitó alcanzar el objetivo del nuevo urbanita: incorporarse al mercado del trabajo y redes institucionales. Una vez asentados con un grupo familiar en crecimiento, “iría siendo más importante conseguir mayor espacio. En la periferia era posible conseguirlo” (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.113), en este segundo momento, aparece la *toma de*



terreno, cuyo nombre reivindica la condición administrativa en que se ocupan sus emplazamientos. Los *campamentos*, contemporáneos a las tomas de terreno, junto con enrocar localización por espacio, reivindican el carácter colectivo de su organización. Sin embargo, en la actualidad, los campamentos se ajustan a una nueva realidad con “una inclinación estructural de los grupos vulnerables a mejorar su localización dentro de la ciudad” (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.114) distinta al modelo centrífugo que caracterizó el segundo momento (Caldeira, 2007).

Dentro del universo de la *Nueva Marginalidad Urbana* (Wacquant, 1999)¹, a nivel nacional se identifican dos categorías generales, de acuerdo a sus características territoriales, los barrios vulnerables y los asentamientos precarios. En el primer caso, existe un piso mínimo, seguridad sobre la propiedad sobre el sitio en el que se encuentra emplazada la vivienda y, además, acceso a los servicios básicos. En el segundo, no hay acceso formal a los servicios y la propiedad del sitio es ambigua.

Dentro de la categoría *asentamientos precarios* se pueden distinguir dos tipos: Loteos Irregulares y Campamentos. Ambas categorías comparten en su origen la carencia de servicios básicos, distinguiéndose por el modo de acceder al suelo. Los Loteos Irregulares se caracterizan por la subdivisión de un gran predio, transfiriendo propiedades a familias sin un plano de loteo, ni urbanizar², mediante una venta de “derechos de ocupación”. Al estar fuera de norma, no es posible la regularización de servicios básicos y la formalización de la propiedad en el CBR. Los Campamentos se caracterizan —además de, cómo se dijo, la carencia de servicios básicos— por la ocupación del terreno donde se emplazan, sin autorización del propietario.

N	Territorio	Propiedad	Servicios básicos**
1	Barrios	Si	Si
2	Loteos Irregulares	Si*	No
3	Campamentos	No	No
(*) Propiedad relativa, sujeta a regularización de la ocupación.			
(**) Servicios básicos: Agua potable, Alcantarillado y distribución eléctrica.			

Tabla 1: Relación Territorio y variables de vulnerabilidad habitacional.

En resumen, la vulnerabilidad habitacional observada en los campamentos, a diferencia de las otras formaciones territoriales, los releva tanto como problemática social, como epifenómeno del ensamblaje de variables que inciden en la persistencia de esta forma particular de ocupar el territorio.



Cuestión de la que pretende dar cuenta este trabajo, como se advirtió, mediante una descripción panorámica del fenómeno de los campamentos. Realizada mediante la sistematización de registros etnográficos de los últimos 5 años, los cuales que llevo trabajando con este tipo de comunidades, particularmente, porque el Programa Asentamientos Precarios tiene un fuerte carácter comunitario, concentrado por partes iguales en la intervención sobre la población como sobre el territorio. En este marco, se utilizó una estrategia de producción de conocimiento de carácter cualitativa que se plantea definir un marco comprensivo del fenómeno descrito, mediante el análisis documental de la Normativa que sustenta al Programa Campamentos, hoy Programa Asentamientos Precarios. Complementada con observación etnográfica y entrevistas formales e informales a Dirigentes sociales que representan a las comunidades que conforman los campamentos emplazados en la provincia de Valparaíso: específicamente, en las comunas de Viña del Mar y Valparaíso.

Neoliberalismo, Transición a la democracia y déficit cuantitativo de acceso a la vivienda

La manera como conocemos los campamentos responde indirectamente a la coyuntura histórica iniciada en 1973, tras el Golpe de Estado, más específicamente, desde 1975, durante la dictadura cívico militar, se impuso en Chile, un conjunto de transformaciones del orden *neoliberal* en las esferas económica (desregulando el mercado), política y social (replegando la participación del Estado), este programa se basa en la hipótesis que el equilibrio entre la oferta y la demanda, aumenta el acceso a bienes de consumo por parte de la población, mediante la capacidad de endeudamiento que facilitaría la movilidad social. En ese contexto, “los impactos de esta modalidad chilena de modernización se encuentran en directa relación con las políticas sociales implementadas en las últimas décadas (...) [mediante] la asignación de recursos por vías independientes a las del mercado (...) viene operando en gran medida como un sistema correlativo a los efectos de tal dinámica mercantil (Morales et al. 2017, p.54)

Este proceso de transformación afectó tanto a la población objeto de la intervención del Estado, con un notorio aumento de la inseguridad para los grupos vulnerables, además de las dimensiones económica y social, que se ven afectadas por un empleo flexible y precario y una focalización de recursos que relativiza el acceso, en la “localización y las relaciones espaciales [de dicha población] dentro de la ciudad” (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.112), particularmente, porque también se liberalizó o desreguló el suelo urbano cuestión que, sumado al subsidio a la demanda transforma acceso a la vivienda de su



condición de derecho social responsabilidad del Estado garante a una condición de bien de consumo, producto del esfuerzo familiar, es decir, privado.

En resumen, estos cambios en la organización de la vida humana “generó consecuencias significativas para los barrios pobres [...] particularmente, la cantidad y calidad de los servicios, recursos y oportunidades locales se volvieron mucho más dependientes del estatus socioeconómico de la población local, debido a proceso radicales de municipalización, descentralización, segmentación de servicio básicos de salud y educación, focalización de recursos de bienestar para los ‘pobres realmente necesitados’ [...] las consecuencias de esto fue una intensificación de antiguas desigualdades sociales y territoriales, y la generación de nuevas desigualdades” (Ruiz-Tagle, Labbé, Álvarez, Montes y Aninat, 2016)

Estructura de financiamiento de la demanda de acceso a la vivienda

En el contexto actual, donde impera la lógica de mercado, recobra vigencia el análisis que hace Castells (1999) sobre la Cuestión Urbana, cuyo análisis se centra en las condiciones sociales de la producción de una mercancía, en este caso, la vivienda. En el contexto de este trabajo, el problema de la vivienda es la carencia, resultado de un desajuste entre la necesidad de habitación y la construcción de unidades de viviendas. En este marco general, es una problemática de distribución de bienes más que una inevitable externalidad negativa del proceso histórico de urbanización.

La vivienda es producto de “la articulación de las dimensiones forma, calidad y estatuto institucional de una vivienda cualquiera determinan roles sociales, jerarquía (estatus) y pertinencias simbólicas de sus habitantes. Por ejemplo: diferenciación de barrio empobrecido y un campamento” (Castells, 1999, p.179).

Independiente de los factores estructurales asociados a la oferta de viviendas versus la demanda, existen factores que acentúan el carácter crítico del déficit habitacional, particularmente, por la especulación, en situación de déficit habitacional, suben los precios, rigidizando la diferenciación social en relación al acceso, haciéndose más difícil satisfacer esta necesidad. “La dificultad del problema reduce las iniciativas para resolverlo, contribuyendo así a agravarlo y a desarrollar en espiral el círculo vicioso de la crisis” (Castells, 1999, p.182).

No es una novedad afirmar que el sector de la construcción dirige su producción de bienes a una demanda con una capacidad de pago suficiente, marco en el cual la intervención, la intervención del Estado busca transformar un poblador en demanda



solvente. En este marco, de acuerdo con Castells (1999) “Un subsidio de vivienda auténticamente eficaz equivaldría a una redistribución de rentas de gran envergadura a causa del manejo tributario que habría que hacer para obtener fondos necesarios (p.192)

Dentro de los distintos programas que conforman la política de vivienda, el Programa orientado a los “Grupos Vulnerables” elimina el crédito bancario y, por lo tanto, la adquisición de la vivienda es obra gruesa habitable y sin deuda, asumiendo que en este estrato no hay capacidad de endeudamiento. Sin embargo, al despejar la variable del endeudamiento se asume la capacidad económica de los beneficiados/as para realizar las terminaciones sobre la vivienda recibida.

La Estructura de financiamiento está compuesta por 10UF de ahorro mínimo –parte de los requisitos de postulación–, luego un subsidio base de 280UF que se va ajustando con las diferentes modificaciones más subsidio de Localización y Tamaño de la vivienda (MINVU, 2013). Un aumento del monto del subsidio más dichas bonificaciones suplen el aporte de cubierto por el crédito hipotecario. Este subsidio, además, con forma de *voucher* tiene la lógica de dar la libertad a los y las beneficiarias de elegir dónde viven, mejorando su localización dentro del entorno construido.

Sin embargo, el *voucher* tiene dos problemas estructurales, el primero es que, al ser utilizado de manera individual, se vuelve incapaz de competir por el suelo urbano con hogares más solventes que aumentan el valor de tasación, cuestión que lo hace perder su sentido original que ofrecía la libertad de elegir la localización, ya que las beneficiarias y beneficiarios no tiene otra opción que incorporarse a un Complejo de Viviendas o Proyecto Habitacional. El segundo problema es, al utilizarlo dentro de un proyecto habitacional, las empresas constructoras buscan realizar operaciones en lugares donde el suelo sea menos costo, para reducir el valor de esa partida o ítem. Aún menos probable es pensar el diseño arquitectónico o cualquier tipo de valor agregado que pueda tener la vivienda, a pesar de los esfuerzos actuales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de distanciarse de los megaproyectos habitacionales diseñados para hacer frente al déficit habitacional cuantitativo heredado de la dictadura (MINVU, 2013a).

La desregulación del mercado, acentúa la especulación sobre el suelo, tanto de las empresas constructoras, encargadas de ejecutar proyectos de viviendas sociales, como de los dueños del suelo –a quienes las empresas compran el terreno–. Castells, es preciso al señalar que: “las consecuencias para la producción de viviendas son muy graves: por una parte, los precios de coste aumentan en la misma proporción, sin más

justificación de que estos beneficios especulativos y al ser tal la tasa de ganancia de estas inversiones, los propietarios tienen tendencia a no vender o vender solo a precios tales que no pueden pagar a menudo más que sociedades que compran con una finalidad supe especulativa. Esto provoca la escasez de terrenos y el reforzamiento de la crisis. (Castells, 1999, pp.184-185)

Los campamentos en contexto nacional y regional³: Definición, localización y medición del campamento.

La identificación de estos asentamientos tiene dos dimensiones: 1) la localización de los campamentos y, 2) su respectiva medición se realiza mediante una herramienta de cuantificación periódica —sujeta a los lineamientos de la gestión de turno— llamada *Catastros Nacionales de Campamentos*. Este proceso está orientado por la definición operacional que define el objeto a partir de tres dimensiones, estas son: a) 8 o más viviendas contiguas; b) ausencia de, al menos, uno de los servicios básicos, y c) Ocupación irregular del sitio donde se emplaza la vivienda.

En 1997, a nivel nacional se identificaron 927 *asentamientos precarios* con 105.888 familias. En 2007, luego de la implementación del Programa Chile Barrios durante 10 años, se identifican 490 asentamientos con 20.599 familias. Finalizado este último, se abre la Línea de Atención de Campamentos (LAC) que debía absorber la demanda restante, no obstante, en el Catastro nacional del año 2011, el número de campamentos y de familias volvió a crecer a 657 a nivel nacional y 31.158 familias. Durante el 2018 y el 2019, se actualiza dicho catastro identificando 802 campamentos y 47.050 familias a nivel nacional. Es decir, a pesar de los esfuerzos, la cifra de asentamientos y familias, viviendo en ellos

Estos sucesivos catastros responden a distintos hitos. El primero tiene que ver con la reducción una de las dimensiones del déficit cuantitativo y la creación del Programa Chile Barrios. El segundo Catastro, viene a medir los territorios que no fueron intervenidos por dicho Programa y/o el proceso no fue concluido. El tercero, tiene que ver con un cambio de ciclo político y la creación de la Secretaría Ejecutiva de Aldeas y Campamentos. El último busca actualizar los datos del 2011, darle continuidad al instrumento e institucionalizarlo como una herramienta de consulta periódica.

En las últimas dos mediciones, la región de Valparaíso es la que concentra mayor cantidad de campamentos y familias (146 campamentos, 8583, familias), dentro del contexto nacional. Siendo las comunas de Viña del Mar y Valparaíso las que tienen la frecuencia acumulada en todo nivel político administrativo (100).

Los campamentos en lo largo y ancho del territorio: ocupación de terrenos y co-producción del territorio

Ya se ha planteado que las poblaciones callampa, Tomas de terreno o campamentos, tienen como factor común el estatus administrativo de *ilegal*, al hacer usufructo de una propiedad, sin la debida autorización de su propietario, cuestión que releva el carácter de la *toma* “es la primera instancia de generación de un asentamiento humano irregular que se emplaza al margen de la legalidad, de los límites urbanos y del acceso a las redes ciudadanas, sociales y urbanas” (Cosio, et al. 2010 p.16). La apropiación, aunque sea de carácter simbólico, es el momento fundacional instalado en un grupo de familias que comparte la irregularidad como factor común, quienes se convertirán en un campamento en la medida que se complejizan de las redes comunitarias y urbanas, a la vez que viviendas van cobrando un valor más definitivo.

Las tomas de terreno, desde una perspectiva histórica, han generado formas de acción colectiva con protocolos y lógicas determinadas que evidencian grados de organización, que va desplegando formas y aportando a grados de identidad social (Castells, 1977). Esta acción colectiva, constituye un modo de estar en lo social comunicando y reivindicando su condición de carencia material, bajo una lógica de movilización que permite construir una identidad que rompe con las formas naturalizadas de considerar a los pobres como dependientes (Cosio, et al. 2010). En este marco es relevante hacer dialogar este fenómeno autónomo con los efectos que produce la política pública sobre ellos.

Efectos Institucionales en espacios marginalizados

El análisis sobre las prácticas institucionales —cuya administración es exterior a los territorios marginalizados— se plantea como un marco analítico, alternativo a la teoría de “efectos de barrio” que sostiene la existencia de efectos ecológicos sobre los agentes individuales y sobre la marginalidad, segregación, exclusión, es decir, plantea que la concentración de un atributo —en este caso, pobreza—, tiene influencia sobre las trayectorias individuales, mediante la (re)producción de problemas sociales, ya que esta teoría asume que las problemáticas asociadas a la marginalidad y segregación socioresidencial son producto de agregaciones ecológicas, ocultando el rol de instituciones dominantes con capacidad de transformar (o reproducir) el territorio, las cuáles, paradójicamente, también son parte del entorno⁴.



La teoría del *Espacio institucional* se plantea una “lectura del espacio en donde el entorno está marcado por un grupo de instituciones públicas, privadas y civiles, que participan en definir el destino de sus residentes mediante la acción o inacción” (Ruiz-Tagle, Labbé, Álvarez, Montes y Aninat, 2016), de este modo, las instituciones dominantes inciden en la perspectiva de vida de un territorio. Esta interpretación tiene dos fundamentos teóricos: por una parte, la concepción de las instituciones totales, cuyo análisis se centra en el modo en la racionalización de la vida cotidiana, limitando el comportamiento y autonomía de los individuos (ejercicio del poder biopolítico); y, por otra parte, el paradigma de la economía política urbana, proveniente de las ciencias geográficas, las que identifican al capitalismo como causa de las desigualdades socio-espaciales, relegando el acceso al suelo urbano y priorizando el entorno construido para la acumulación de capital. En este sentido, el conjunto de instituciones afecta la vida de los y las habitantes de un territorio mediante la:

Inacción e Ineficacia. La postura de Brain, Prieto y Sabatini (2010) es parte de las explicaciones más difundidas sobre la persistencia de este fenómeno, tanto a nivel académico, como a nivel de la función pública. Perspectiva que identifica tres (in)acciones del Estado que inciden en la reproducción de dicho fenómeno. Estos plantean que uno de los motivos que llevan a las familias a *Tomarse* un terreno, en primer lugar, es un efecto residual relacionado con el tiempo que inevitablemente transcurre entre la llegada de una familia a un campamento y su erradicación o radicación en una vivienda social formal. Es decir, la dificultad asociada a la intervención sobre el campamento, en sí misma, posibilita la reproducción. Cuestión que, en general, supera el carácter estrictamente técnico alcanzando decisiones dentro de una gestión particular.

Inversiones y desinversiones. Una segunda posibilidad es suponer que los hogares de este tipo forman parte de una lista de espera que será absorbida por los programas de vivienda y sólo sería cuestión de tiempo. (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.115). Cuestión que en general, depende de las partidas presupuestarias y cuántos subsidios se está dispuesto a distribuir entre las familias que se ajusten a los requisitos de postulación.

Promoción Simbólica y Estigmatización. La tercera explicación, no tiene que ver directamente con la política pública, sino lo contrario, la resistencia a la resegregación producto de la oferta limitada y estigmatizante que ofrece y la Agencia de los y las pobladores, donde, “no sólo buscan dejar de vivir como allegados [...] sino que, además,



tienen una preferencia clara por mantenerse en el lugar en que está emplazado su campamento o cercanías” (Brain, Prieto, Sabatini, 2010, p.115). La residencia en un campamento, es una manera de rescatar el capital social comunitario que disponen, manteniendo sus redes familiares o vecinales, estableciéndose en el mismo sector o comuna donde habitan.

Frecuencia del Catastro de Campamentos

Otra dimensión importante que le compete a la política pública y que tiene que ver con la Acción/inacción del Estado, más allá de los objetivos perseguidos y la definición operacional utilizada, es la frecuencia del Catastro de Campamentos, la cual parece ser un nudo crítico en la reproducción de dichos asentamientos. Los catastros de campamentos son el instrumento de medición oficial que permiten focalizar la intervención del Programa. En este sentido, sacraliza cuáles serán los asentamientos precarios que serán atendidos por el Programa, definiendo un polígono y un número de familias. Cerrado el catastro, se clausura el acceso a nuevos territorios y sólo pueden salir, por cierre o egreso. En el último catastro se registraron 75 campamentos nuevos, formados en los 7 años del periodo 2011- 2018. En este sentido, se trata de una decisión de altas esferas de la política, no cualquier funcionario/a puede decidir el universo sobre el que distribuirán los recursos sectoriales, tanto financieros como humanos⁵. La clausura del catastro tiene efectos sobre el territorio vg., descontrol de la dinámica demográfica propia de los campamentos.

Ocupación de terrenos y co-producción de suelo urbano

La organización de la ocupación informal de terrenos, se traduce en un proceso de coproducción de territorio que involucra una trama de relaciones complejas alrededor de la acción colectiva (Castells, 1977). Si en el punto anterior se daba cuenta de los efectos de la política pública, cabe señalar que ésta no funciona de manera autónoma y abstraída de la realidad, sino que está en constante tensión con los intereses de las comunidades que dicen representar.

La definición operacional del campamento como unidad de intervención, se concentra en aspectos físicos/normativos: número y contigüidad de las viviendas, carencia de servicios básicos, ocupación irregular, por lo mismo, adolece de una dimensión social, teniendo en consideración que se trata de una acción colectiva, cuya reivindicación es la vivienda y la elección del lugar donde vivir.



Los campamentos, en sí mismos, son una forma de acción colectiva, circunscrita a tácticas de protesta disruptivas no violentas, como son las ocupaciones de espacio públicos. Una vez consolidada la estrategia se utilizan repertorios de carácter político-institucional. Los dirigentes sociales de campamentos disponen de línea directa con altas autoridades regionales: Intendentes, Gobernadores, senadores y diputados; invitaciones al campamento a ministros. Utilizando estas redes como herramienta para mantener el control del territorio, mediante distintas maneras:

- a) Buscando consenso o el compromiso, por parte de las autoridades, de informar y participar en la decisión de quién, cómo y cuándo entran al territorio. Por ejemplo, las empresas que entrarán a trabajar en el territorio.
- b) También, mediante las autoridades, se busca tener control de lo que hacen o no los profesionales con los que trabajan.
- c) De igual modo, a estos últimos, informan y consultan sobre el objeto de equis empresa/institución que entra al territorio. Por ejemplo, si Chilquinta (distribuidora de servicio eléctrico) está realizando una gestión, cualquiera, llaman al Programa para consultar por qué están ahí.

En este contexto institucional, hay una relación de ambivalencia, también se utilizan las coyunturas como cambios de Gobierno o elecciones varias, para generar presión de manera impune, pues nadie que se presente a un cargo de elección popular, realizará acciones de carácter impopular.

En esta dimensión, se observa una relación de continuidad y, también, ruptura con la observación que Castells (1977) realiza sobre los campamentos en Chile, durante la década de los 70. En primer lugar, es la relación con los partidos políticos los que les permite a los dirigentes sociales llegar a las autoridades mencionadas, son diputados y senadores quienes están en constante fiscalización del trabajo del Programa de Asentamientos Precarios, a modo de “promesa de campaña”, transformando la relación orgánica de antaño a una relación clientelar.

Por otra parte, el control que se realiza en la actualidad, descrito más arriba, tiene un carácter externo ya que: el consumo problemático de drogas y alcohol, el uso de suelo definido para los diferentes sectores de los campamentos, los esfuerzos por generar una bolsa de empleo, son cuestiones que están fuera del alcance de los dirigentes, al contrario, la otrora autonomía que disponía la organización social para abordar estos asuntos, se canaliza mediante exigencias y favores con las autoridades políticas.



El campamento como comunidad idealizada

A los esfuerzos realizados por la organización social que se conforma en los campamentos, los cuales dan sentido a su existencia y sustento a su persistencia, se agrega la propia significación que atribuyen los pobladores al territorio.

Al conversar con ellos, se releva el carácter insuficiente de las viviendas entregadas por el Estado, las que valoran, en sí mismo, no obstante, de un modo más vivencial, se hacen parte de la crítica planteada más arriba. Su propuesta principal tiene que ver con acceder a una propiedad que sea “como corresponde”, es decir, recibir las condiciones de posibilidad para ellos mismos, edificar una casa como desean, en el lugar que eligieron, con el espacio que necesitan para mantener los animales mascotas o que funcionan como sustento económico. Esta declaración propia de los mismo dirigentes, se complementa al recorrer el territorio con sus habitantes, se hace hincapié en los *emprendimientos económicos* que cada vecino y vecina tiene como indicador de arraigo al lugar, esfuerzo por progresar económicamente sin cometer ilícitos. La autoconstrucción de espacios públicos donde juegan los niños y niñas sin riesgos y el conocimiento que cada uno de los pobladores tiene sobre sus pares. El retorno es un modo de resistencia a la modernización de la vida cotidiana y comunitaria, invisibilizando la precariedad y riesgos asociados a las condiciones de insalubridad.

También, un subgrupo relevante de la conformación de los campamentos son los retornados, o (ex)beneficiados por la política habitacional que dejan la vivienda social para volver a vivir en un campamento. En ese contexto, la decisión está mediada con la concepción del campamento asociado a la “buena vida y la lucha por esta. La vida en calma, el respeto, la seguridad” (Morales et al. 2017, p. 68)

La política de vivienda sanciona esta práctica, restringiendo la entrega de beneficios a los y las beneficiarias que ya habían sido beneficiados. En la práctica, a priori, se rotula este grupo como agentes que buscan *abusar del sistema* buscando la obtención de un doble beneficio. “desde el Estado aparece como signo de Falla, en principio incomprensible, frente a la cual el retorno queda instalado en el territorio de lo marginal, lo raro e incluso delictual” (Morales et al. 2017, p.66)

Con el desarrollo de la política de vivienda para campamentos, implementada a través del Programa Asentamientos precarios, se ha ido ajustando cada vez más a las necesidades de estas comunidades tan particulares, como diversas, reconociendo que no se tratan, necesariamente del sector más empobrecido de la sociedad, atendiendo su urgencia y, dentro de lo posible, las necesidades. A pesar del trabajo incesante y del



volumen de trabajo no ha sido suficiente y no lo será, en la medida que se aborde desde la inercia actual que deben gestionar los equipos profesionales.

Aproximaciones finales: del territorio a la comunidad y viceversa

El periplo realizado hasta el momento recorre dos caminos necesarios para comprender la situación actual de los campamentos, estos son, las condiciones externas propiciadas por la acción y la inacción de las instituciones públicas y las condiciones internas, propias de la organización popular.

De acuerdo a las variables externas, se identifican dos fuerzas que inciden en su conformación: por una parte, una fuerza centrífuga respecto al mercado formal de viviendas, consecuencia de la desregulación del mercado de suelo. Esta situación restringe las posibilidades de elección del lugar de residencia. No obstante, por otra parte, al anverso están las fuerzas centrípetas que facilitan la persistencia de campamentos, una de ellas es la informalidad. Una variable territorial, tiene que ver con la distancia respecto Loteos Serviu y/o Loteos Irregulares es un factor de vulnerabilidad territorial que incide en la conformación de campamentos. Ambas fuerzas actúan producto de la (in)acción del Estado, ya sea en la regulación del mercado de suelo (valor) o en el cumplimiento de la normativa que reglamenta las transacciones de predios.

Con una excepción en la comuna de Valparaíso, todos los campamentos están localizados en los márgenes del radio urbano, por lo tanto, alejado del centro histórico, donde se alojan tanto los servicios públicos y privados. La desregulación del mercado del suelo, permite que el espacio construido efectivamente será reservado para servicios públicos, emprendimientos privados y residencial con solvencia económica suficiente para costear el valor de suelo en el centro. Sin embargo, independiente de dónde estén emplazados a nivel de categoría, las distancias en tiempo, son relativamente cortas y en ocasiones, significativamente menor que un propietario que adquirió su vivienda a una hora o más de su lugar de trabajo.

Las variables externas, propician una estructura urbana que evidencia la reserva del entorno construido para la reproducción del capital. Sin embargo, esta condición es interpelada por la acción colectiva cuyo resultado es el Campamento.

La conformación de los campamentos tiene una relación de ambivalencia con los dispositivos del Estado, por una parte, surgen en los intersticios producto a la ausencia



de control sobre el territorio como del uso de la estructura de oportunidades mediante la cual extiende sus redes en el poder político y aprovecha los vacíos de poder.

El rol del Programa de Asentamientos Precarios es gestionar esta constante tensión con su intervención y el hito del catastro nacional que define el universo sobre el cual se trabajará, viene a regular con quiénes se trabaja de manera *especial*, mediante la asignación de subsidios (individuales y colectivos) de manera simplificada, de los cuales el 24,1% ha sido aplicado. Sin embargo, hasta el momento ha sido imposible contener el avance de estos asentamientos, con un 23.5% de crecimiento en el periodo intercatastral. En este contexto, es fundamental pensar la identidad desde el territorio y tratar los campamentos desde su dimensión social y colectiva, moviendo el cerco de lo estrictamente físico. A toda escala, en consideración que este tipo de asentamientos se encuentra distribuido de manera desigual en el tiempo y en el espacio. En resumen, y aunque pareciera redundante mencionarlo, se trata de un fenómeno complejo, que supera lo multidimensional en términos urbanos, legales, sanitario o económico, alcanza hasta la comprensión y gestión administrativa de las expectativas. El estado del arte aborda los campamentos como un fenómeno discreto en una codificación binaria del que se entra o se sale (por decisión o forzado), se está en él o no, cero o uno (0,1). No identifican condiciones de posibilidad de formación (externas) al territorio o las condiciones socioculturales, corriendo el riesgo de responsabilizar a los pobladores de no hacer uso de su capital social para salir de su condición o buscar una mejor alternativa o bien, a riesgo de caer en la tautología de plantear que la marginalidad, exclusión o pobreza, se explican a través de la concentración de estos mismos atributos, sin observar desde una perspectiva dialéctica que aborde los campamentos como resultados de variables estructurales, colectivas e individuales.

Notas

Ésta surge de cuatro lógicas estructurales: 1) La Macrosocial; 2) la económica; 3) la política; y 4) la espacial.

² En Chile, los planos de loteo deben tener la recepción definitiva por parte de la entidad competente del Gobierno local. En este caso, la Dirección de Obras Municipales (DOM). Solamente sobre estos se podrá urbanizar, una vez que estén debidamente inscritos en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) institución que regula los bienes inmuebles, de acuerdo a la LGUC.



³ El Estado chileno está organizado en tres niveles político-administrativo: Regional, Provincial y Comunal. A nivel regional, el Gobierno Interior estaría representado por el intendente/a; Luego vienen los Gobernaciones provinciales (gobernadores/as y, finalmente, a nivel local. los Municipios (alcaldes/as).

⁴ Confunde/intersecta las dimensiones físicas y simbólicas en la reproducción de problemas sociales.

⁵ La gestión del MINVU 2014-2018 decidió no abrir el Catastro y trabajar “tenemos un catastro del año 2011, que se hizo en el gobierno pasado y que identificó una cantidad de 657 campamentos (...) hemos buscado salidas para ellos, como radicar a las familias cuando los terrenos son aptos o relocalizarlos cuando no, pero sabemos que esa es una foto de 2011, y tenemos claro que la estrategia de trabajo con ese catastro no es suficiente.”

⁶De manera general, se puede afirmar que no hay más de 30-40 minutos de distancia en transporte público del centro de la comuna en la que están emplazadas.

⁷De manera general, se puede afirmar que no hay más de 30-40 minutos de distancia en transporte público del centro de la comuna en la que están emplazadas.

Bibliografía Consultada

Brain, I. Prieto, J. Sabatini, F. (2010) Vivir en Campamentos ¿camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?. Revista EURE 36(109) pp.111-141

Caldeira, T. (2007) Ciudad de Muros. Editorial Gedisa, Barcelona

Castells, M. (2007) La Cuestión Social. Editorial Siglo XXI, Madrid.

Castells, M. (1977) Movimientos Sociales Urbanos. Editorial Siglo XXI, Madrid.

Cosio, Et Al. (2010). “Al Margen de la Ciudad: Base para el ordenamiento territorial del ecosistema Palmar de Viña del Mar. Una Propuesta Ecológica, Urbanística y Social”. Escuela de Arquitectura y Diseño PUCV. Valparaíso, Chile.

Minvu (2013) “Mapa Social de Campamentos”. Editorial LOM. Santiago, Chile

Minvu (2013a) “Proyectos para Campamentos: Viviendas, Urbanizaciones y Espacios Públicos”. Editor: MINVU. Santiago, Chile.

Morales, R., Besoain, C., Soto, A., Pinto De Carvalho, L., Hidalgo, K., Fernández, I., & Bernal, V. (2017). Retorno al campamento: resistencia y melancolía en los márgenes de la ciudad formal. Revista INVI, 32(90), 51-75. Como citar este artículo



Ruiz-Tagle, J. Ruiz-Tagle, Labbé, G., Álvarez, M., Montes, M. & Aninat, M. (2016) “Una teoría del espacio institucional de barrios marginales” (pp.1-29). Contested Cities. Madrid, España.

Yévenes, P. (octubre, 2017) “Paulina Saball: “Sabemos que trabajar con el catastro de 2011 no es suficiente”. Diario La Tercera.