



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Los campamentos en la política urbana chilena: desafíos y propuestas para abordar una problemática en crecimiento



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 15 / N° 128 / Agosto 2020

ISSN 0718-9745

Los campamentos en la política urbana chilena: desafíos y propuestas para abordar una problemática en crecimiento

CHRISTIAN MATUS

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

ÁLVARO RAMONEDA

Dirección de Extensión y Servicios Externos UC

FELIPE VALENZUELA

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

JAVIER RUIZ-TAGLE

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

Introducción

Los asentamientos informales, denominados en Chile “campamentos”, han vuelto a adquirir centralidad como problemática para la política urbana. Si bien en Chile la informalidad urbana parecía estar superada por las políticas de lucha contra la pobreza de la década de 1990 y comienzos de la del 2000, producto de su validación como estrategia de supervivencia para hacer frente al aumento de los costos de vivienda, se ha generado un notable crecimiento y diversificación de los campamentos (López-Morales et al., 2018). Este fenómeno de fuerte reemergencia plantea la urgente necesidad de realizar un abordaje integral de los asentamientos informales como problema de política pública, de modo de afrontar un proceso que adquiere nuevas dinámicas y protagonistas.

En este contexto, el objetivo principal de este artículo es identificar los desafíos que enfrentan las políticas urbanas relacionadas con los asentamientos informales en Chile —específicamente a través del Programa de Campamentos que se desarrolla desde 2011— y elaborar propuestas para abordar de mejor forma su problemática. Para ello, se consideran dos dimensiones del problema: por un lado, el crecimiento cuantitativo de los campamentos y las dificultades del programa para prevenirlo y enfrentarlo; y, por otro, las condiciones en que se aplican las intervenciones y la capacidad del programa para

promover la integración de las familias de campamentos en nuevos conjuntos de vivienda. Si bien los conflictos relacionados con los campamentos y su crecimiento responden también a procesos como el alza en los precios de la vivienda y la disminución de la cantidad de subsidios habitacionales entregados en los últimos años, este artículo se enfoca específicamente en las dificultades enfrentadas por el Programa de Campamentos.

Para abordar este tema, el artículo se estructura en cinco secciones principales. En primer lugar, se desarrolla una revisión sintética sobre la problemática de los asentamientos informales, definiendo en qué consisten, poniendo énfasis en la particularidad que asume este fenómeno en Latinoamérica y Chile, y en el modo en que se ha abordado desde la política pública a partir de una revisión de las principales experiencias internacionales. En segundo lugar, se analiza cómo han sido abordados los asentamientos informales en Chile por parte de la política pública urbana desde la década de 1990 hasta el actual Programa de Campamentos. En tercer lugar, se efectúa un análisis de los Catastros Nacionales de Campamentos realizados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 2011 y 2018, mostrando el crecimiento de la cantidad de campamentos y familias habitando en ellos. Además, se presentan las estadísticas de cierre de campamentos, evaluando las diferencias entre las distintas estrategias adoptadas. En cuarto lugar, se

analizan los resultados de un estudio de casos a nivel nacional (MINVU, 2018), elaborado por la Dirección de Extensión y Servicios Externos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DESE). Los resultados se abordan a partir de un análisis cualitativo de las estrategias actuales, sintetizando brechas y desafíos para la intervención que arroja la evaluación de dichas experiencias. Por último se presenta un capítulo que se focaliza en desafíos y propuestas centrales a considerar desde la política pública para abordar de manera integral la problemática de campamentos en Chile.

Los asentamientos informales hoy: marco de referencia conceptual y revisión de experiencias internacionales

Según estimaciones de ONU-Habitat (2016a), el 21% de la población urbana de Latinoamérica habita en asentamientos informales. Estos son definidos como áreas donde sus habitantes no tienen seguridad de tenencia, los barrios carecen de servicios básicos e infraestructura, y las viviendas suelen contravenir las regulaciones de planificación y construcción (ONU-Habitat, 2015). En Chile, la denominación local para este tipo de urbanización formal es la de “campamento”, definiéndose actualmente como “asentamientos de ocho hogares o más, que habitan en posesión irregular de un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (agua, luz y gas)” (MINVU, 2011).

Si bien autores como Abramo (2012) plantean que en Latinoamérica existía informalidad urbana ya en tiempos de la ciudad colonial, hay consenso en que los asentamientos informales se establecen en las primeras décadas del siglo XX. Ello ocurre como parte de los procesos masivos de migración rural-urbana, donde los pobres no tienen espacio en la naciente y limitada economía industrial ni en la producción habitacional existente, y se ven obligados a apropiarse de terrenos ajenos, tanto urbanos como rurales, para establecer sus viviendas (Calderón, 2016; Clichevsky, 2009; Di Virgilio, 2015; Fernandes, 2011; Jaramillo, 2008). La masiva migración desde el campo a las ciudades devela rápidamente la incapacidad de los mercados formales de vivienda y de suelo de absorber la creciente demanda (Calderón, 2016), generando además el agotamiento de las alternativas de vivienda de bajo costo, como los cuartos de alquiler (Di Virgilio, 2015). Es así como en toda Latinoamérica los

sectores populares aportan a la “urbanización informal” de las ciudades a partir del establecimiento de *favelas* en Brasil (Andreatta, 2005), “invasiones y tomas de terreno” en Colombia (Ocampo, 2003; Vargas et al., 2010) “barriadas” en Perú (Sáez Giraldez et al., 2010), “villas miseria” en Argentina (Ochsenius et al., 2016) y “colonias” desarrolladas en los terrenos ejidales en México (Lombard, 2015, entre otros).

Ante la situación anterior, en nuestro continente se han implementado una gran variedad de medidas, entre las que se cuentan la represión y la erradicación de tomas de terreno, la tolerancia o indiferencia negligente, la entrega de “lotes con servicios” para apoyarse en la autoconstrucción, la entrega masiva de títulos de dominio, el mejoramiento y formalización de asentamientos existentes, etc. (ver Torres y Ruiz-Tagle, 2019). En general, el abordaje desde la política pública sobre la problemática de los asentamientos informales ha pasado de priorizar solo la satisfacción de viviendas, característica de políticas de mediados del siglo XX, hacia incorporar en la actualidad la demanda más amplia por la integración social de pobladores informales, considerando su localización, la calidad del entorno de su barrio y su conexión con la ciudad. En un escenario de globalización económica y desarrollo urbano excluyente, los asentamientos informales se han adaptado al modelo de ciudad actual, incorporando mayor diversidad territorial y cultural, demandando no solo mejoras habitacionales, sino que acceso a la ciudad y a las oportunidades que ofrecen sus estructuras (Brain et al., 2010; Domínguez, 2011).

Otras nociones que permiten abordar desde una perspectiva cualitativa la integración social, en el contexto particular de los asentamientos informales, son las concepciones del afecto y el apego, el sentido de comunidad y la participación, desarrolladas, entre otros, en Fullilove (1996); Lewicka (2011); Scannell y Gifford (2010); Berroeta et al. (2015); Camargo y Abiko (2015); Di Masso y Dixon (2015); y Berroeta et al. (2017). En particular, el abordaje del afecto y el apego incorpora al análisis la relación afectiva que el habitante construye con el lugar y el territorio, y cómo esta se proyecta desde el campamento a un nuevo conjunto de viviendas. Se genera un vínculo emocional de los individuos hacia los lugares, debido a la función que pueden tener en sus vidas (Hernández et al., 2007; Hidalgo y Hernández, 2001; Lewicka, 2011; Scannell y Gifford, 2010). Se constata que los actores construyen un sentimiento de afecto en relación al hábitat y el entorno del territorio informalmente apro-

piado (Campos et al., 2017), que debe ser tomado en cuenta a la hora de generar una nueva intervención. Esta perspectiva es consistente con la propuesta de desarrollar enfoques de “lugarización” –que proponen estudios como los de Lombard (2015) para un abordaje distinto de las colonias populares en México–, poniendo en valor su ubicación, localidad y sentido de lugar.

Otra perspectiva incorpora al abordaje de la informalidad urbana el estudio del sentido de comunidad, que permite establecer el reconocimiento de los nuevos habitantes como semejantes (Rinus et al., 2006). Se parte del supuesto de que, en contextos de transformación social y territorial, como los que plantea la radicación y relocalización de asentamientos informales, el sentido de comunidad se debe (re)constituir y preservar, para permitir la integración social. Se reconoce, por tanto, que los pobladores pueden ser sujetos activos en la construcción social de su hábitat (Matus, 2017; Pino y Ojeda, 2013). El sentido de comunidad genera oportunidades de pertenencia a partir del desarrollo comunitario (McMillan y Chavis, 1986), considerándolos sujetos, parte de un colectivo más amplio (Sarason, 1974). En este marco, dentro del proceso de socialización de los actores que participan de los asentamientos informales, es valioso estudiar e indagar cómo se crea, recrea o no, un sentido de comunidad basado en una historia e intereses compartidos (Long y Perkins, 2003; McMillan y Chavis, 1986; Sarason, 1974).

Por último, la participación constituye una instancia que permite articular el barrio, constituyéndose en un espacio para racionalizar las interacciones entre personas y estructuras sociales que conforman los territorios (Ramóneda y Jerez, 2018). Para analizar las diferentes experiencias de construcción de comunidad en un nuevo espacio se debe considerar al menos la participación en dos niveles: el primero, a partir de la pertenencia a entidades o asistencia a actividades (Perkins et al., 1990); y un segundo, como el proceso donde los sujetos desarrollan su capacidad de autogestionar y establecer control sobre su territorio (Arnstein, 1969; Pérez Valecillos, 2009). En ese marco, y a partir de una revisión general de experiencias evaluadas como exitosas y participativas en Chile, Brasil y Argentina (ver abajo), se puede plantear que para el desarrollo de intervenciones integrales con asentamientos informales se deben considerar al menos dos variables clave, cuya inclusión implica la necesaria participación de los sujetos beneficiados en los proyectos de intervención: (1) la elección de la loca-

lización y el tipo de vivienda; y (2) la incorporación de un enfoque de mejoramiento integral del asentamiento, al abordar en conjunto la vivienda con el desarrollo del barrio.

A. Programa de Recuperación Urbana Ribera Norte (PRURN), Concepción, 1990-2005

El PRURN, financiado por MINVU, con apoyo financiero y técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), constituyó un programa pionero en Chile. Abordó la radicación de 1.500 familias de asentamientos informales. Para la intervención, generó un modelo de gestión a cargo del Programa Ribera Norte del MINVU, que abarcó cuatro comunas (MINVU-PRN, 2011) y que se propuso cumplir con tres objetivos: a) solución habitacional a las familias de la Costanera del Biobío; b) desarrollar una renovación urbana para recuperar e integrar el río con la ciudad; y c) promover la inversión inmobiliaria, generando autofinanciamiento (MINVU-PRN, 2011).

Si bien el proceso estuvo direccionado inicialmente a que los pobladores del espacio de la Costanera hicieran abandono de ésta (Rojas y Villagrán, 2008), la participación permitió que ellos expresaran su voluntad de no emigrar, debiendo adaptarse el plan inicial para incluir un proyecto de radicación de vivienda en un sitio próximo (Matus et al., 2016). Así, se entregaron viviendas en el mismo sector, construyéndose dos grandes conjuntos habitacionales (Salinas y Baeriswyl, 2017). Los estudios tienden a evaluar positivamente su impacto social valorando la solución habitacional, la política participativa y el rol de la administración (Zunino, 2005; Bascur, 2006; Rojas y Villagrán, 2008; Flores, 2014), así como la coordinación entre las diversas instancias, aspecto clave para el éxito del programa (Salinas y Baeriswyl, 2017).

B. Programa Favela Barrio, Río de Janeiro (1999-2004)

El programa Favela Barrio se gestionó en conjunto entre la Prefeitura de Río de Janeiro y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que realizó préstamos para su financiamiento (Andreatta, 2005). Consistió fundamentalmente en una intervención física y urbana, que dotó a las favelas de equipamientos, servicios y espacio público de calles y plazas, generando procesos de integración social (Santa María, 2011). En ese marco puede ser con-

siderada una intervención equivalente a la estrategia de radicación a partir de un proyecto de urbanización y consolidación barrial que plantea el Programa de Campamentos en Chile¹.

En su primera etapa se seleccionaron 15 favelas, para luego extenderse a la mitad de la población de las favelas de Río de Janeiro, hasta 1999. Para la intervención, se realizó un concurso público que sumó criterios relacionados con el mantenimiento de viviendas, complementación de estructura urbana, etc., consolidando los asentamientos informales a partir de su incorporación al tejido formal de la ciudad, exigiéndose también la consideración de la participación de los grupos existentes en el territorio (Andreatta, 2005; Fiori et al., 2002).

C. Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Informales de Rosario, Argentina (Rosario Habitat)

Esta experiencia integra en una misma intervención una mezcla de las dos estrategias de radicación que se aplican actualmente en Chile: en base a proyecto de vivienda y urbanización y mejoramiento barrial. A partir del año 2002, se implementó en Rosario, abarcando a 155.000 pobladores de asentamientos informales (15% de la población total de Rosario), con un 70% de hogares radicados y un 30% relocalizados por seguridad. Fue una iniciativa del Servicio Público de Vivienda de la Municipalidad de Rosario, apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Ministerio de Planeamiento e Infraestructura, agencias internacionales, y diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil. El programa operó en base a tres líneas: a) mejoramiento de infraestructura urbana; b) oferta de servicios sociales; y c) regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias. En 2008, se habían beneficiado 5.290 familias y 11 asentamientos (Saborido, 2006). El 83% de las familias radicadas encuestadas manifestaron su satisfacción con el proceso (Maceratini, 2013). Las realojadas apreciaron la titulación obtenida y se mostraron mayoritariamente satisfechas (World Habitat, 2010). La comunidad tuvo la posibilidad de elegir el tipo de vivienda y la ubicación. Se desarrolló un acompañamiento laboral y económico, generando 150 puestos de trabajo y capacitando a 920 microempresarios, en su mayoría mujeres jefas de hogar. El programa fortaleció un liderazgo local ciudadano, y consolidó su capital social y humano (World Habitat, 2010), aunque hay críticas respecto del modelo de participación indivi-

dual, impidiendo la generación de estrategias compartidas (Rosestein, 2008).

Los campamentos en la política pública urbana en Chile: antecedentes y evolución histórica

La preocupación por los asentamientos informales en Chile cobró fuerza a mediados del siglo XX, cuando las masivas migraciones hacia las principales ciudades generaron una demanda habitacional que superó la capacidad del Estado. En este contexto, la alternativa disponible para las familias fue la autoconstrucción de viviendas en terrenos ocupados de forma irregular (De Ramón, 1990), lo que significó la aparición de las “poblaciones callampa” (Espinoza, 1998). Esta situación motivó la realización de un Censo Especial de Poblaciones Callampa, realizado junto al primer Censo Nacional de Vivienda en 1952. A través de este levantamiento de información, se identificaron 11.989 familias (compuestas por 71.412 personas en total) viviendo en estos asentamientos a nivel nacional (Hidalgo, 2005).

Los pobladores asentados en espacios informales empezaron a organizarse políticamente, y fueron protagonistas de las primeras tomas de terrenos (Garcés, 2002; Pérez, 2017). Ante la incapacidad de producir una oferta de vivienda pública que contrarrestara el crecimiento de las tomas de terreno, los programas más masivos implementados por el Estado fueron los de erradicación y radicación, destacando la “Operación Sitio” (Hidalgo, 2005). Esta correspondía a una estrategia de autoconstrucción promovida por el Estado, que se encargaba de regularizar un sitio y dotarlo de algunas obras básicas de urbanización y eventualmente unidades sanitarias, que debían ser complementadas por los beneficiarios mediante la autoconstrucción para obtener sus viviendas definitivas. Entre 1965 y 1970, el Estado entregó cerca de 71.000 soluciones habitacionales a través de esta modalidad, convirtiéndola en la política más importante de autoconstrucción en Chile durante el siglo XX (Hidalgo, 2005). Sin embargo, esta estrategia fue cuestionada por consolidar las primeras expresiones de segregación espacial a gran escala y por otorgar soluciones incompletas, con escasa provisión de equipamiento (Santa María, 1973).

Hacia fines de la década de 1960, las tomas de terrenos adquirieron una especial relevancia política a través del Movimiento de Pobladores, mediante el que la lucha por

1 Programa de Campamentos en Chile. Página 8.

la vivienda se concretó en una veintena de las —ahora llamadas— “poblaciones emblemáticas”. Y justamente desde ahí surge el nombre de “campamento”: como expresión urbana del orden cuasimilitar con que se estructuraron algunas de estas poblaciones. El impulso de las tomas de terreno llevó a que en 1973 cerca de 500.000 personas vivieran en estos asentamientos solo en Santiago (Santa María, 1973). Con el Golpe Militar se pone fin a este proceso de crecimiento y muchos asentamientos fueron reprimidos por el Estado. Más tarde, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979, se promovieron masivas erradicaciones de campamentos, que involucraron, hasta 1984, el traslado de más de 78.000 familias (Hidalgo, 2005). En el caso de Santiago, implicó la salida de la población pobre de los municipios más ricos y una concentración importante en municipios de pocos recursos (Morales y Rojas, 1986). Por otro lado, con un importante apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se desarrollaron también programas de radicación orientados a la autoconstrucción, que involucraban la conexión a servicios básicos, la construcción de una caseta sanitaria y la entrega de un título de dominio (Hidalgo, 2005).

De Chile-Barrio al Programa de Campamentos

Las políticas de la primera década de los gobiernos democráticos dieron continuidad al modelo de abordaje de los asentamientos informales, prolongando las políticas de reducción del déficit habitacional planteadas. Se fomentó el “éxodo masivo” desde campamentos a viviendas sociales (Skewes, 2005), marcando la incorporación de los pobres urbanos a relaciones sociales mercantilizadas y trasladando los problemas de integración a los nuevos conjuntos de vivienda social (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Un punto de inflexión emergió en la segunda mitad de la década de 1990. A partir del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el MINVU planteó como uno de sus lineamientos centrales mejorar la condición habitacional de las familias más vulnerables del país. Al ser identificados como uno de los principales focos de concentración de pobreza y marginalidad, los asentamientos informales serían objeto de un programa intersectorial orientado especialmente hacia ellos (Abufhele, 2019): Chile-Barrio, implementado entre 1997 y 2005 en el contexto de la Política Nacional de Superación de la Pobreza. Para su ejecución, el MINVU encargó al Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile un

Catastro de Asentamientos Precarios, en que se identificaron 972 asentamientos en todo el país, sobre los cuales se desarrollaría la intervención.

El objetivo general del programa fue “contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país a través de un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral” (MINVU, 1998, p. 3). En este sentido, se planteaba que el objetivo amplio de la superación de la pobreza implicaba no solo el mejoramiento de las condiciones habitacionales de las familias, sino que además debía incorporar las dimensiones de desarrollo comunitario, inserción social y habilitación laboral y productiva. Además, buscaba apoyar el fortalecimiento institucional y el proceso de descentralización, al proponer una intervención intersectorial (donde debían participar MINVU, FOSIS, la Subdere y Bienes Nacionales, entre otros) y que consideraba articulaciones entre los niveles regional y municipal (MINVU, 1998). El presupuesto destinado al programa fue aumentando a lo largo de su ejecución, pasando de representar un 2,1% del total destinado al MINVU, en 1998, hasta alcanzar un máximo de 25,7%, en 2005. En el componente relativo al mejoramiento de la vivienda y el barrio, el programa operó a través de distintos instrumentos regulares del MINVU (Fondo Solidario de Vivienda, Vivienda Progresiva y otros programas de subsidio), algunos programas provenientes de otros ministerios (como el Programa de Mejoramiento de Barrios de la Subdere y la Regularización de Títulos de Dominio del Ministerio de Bienes Nacionales, entre otros), además de algunos recursos específicos destinados a Chile-Barrio (Raczynski et al., 2007).

A diez años del inicio del programa, la Dirección de Presupuestos (Dipres) encargó un estudio de evaluación de impacto del programa (Raczynski et al., 2007), que permitió sintetizar algunos de sus resultados. El informe señala que el programa efectivamente logró trabajar en los 972 asentamientos catastrados en 1996, atendiendo a un total de 115.105 familias. Respecto de los tipos de solución entregadas, la mayoría de los asentamientos (61,7%) fueron radicados, mientras que menos de un cuarto (23,7%) fueron erradicados. El 14,5% restante recibió soluciones mixtas. De acuerdo a los resultados de una encuesta realizada como parte del estudio, el programa habría tenido efectos positivos en las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la calidad de

los barrios, mientras que los beneficios serían menos claros en cuanto a los componentes de habilitación social y laboral.

El diagnóstico de disminución significativa de los campamentos fue corroborado por el Catastro de Campamentos de 2007, que mediante datos censales identificó 490 campamentos en el país y 20.509 familias viviendo en ellos. En base a este diagnóstico, y en el contexto de la implementación de una nueva política habitacional, la problemática de los campamentos dejó de ser abordada desde una instancia intersectorial y pasó a administrarse directamente desde el MINVU a través de la Línea de Atención a Campamentos (LAC), que funcionó como tal hasta 2009. De esta manera, se buscaba atender a las familias de campamentos a través de los programas de subsidios regulares del Ministerio, sin recurrir a una política especialmente focalizada en los campamentos (MINVU, 2013; Moris, 2012).

Luego de tres años, reconociendo la insuficiencia de los programas habitacionales regulares para afrontar la persistencia de los campamentos, el MINVU creó en 2010 el Programa de Campamentos, que comenzó a implementarse a partir de un nuevo Catastro Nacional realizado en 2011 (MINVU, 2013). En este se contabilizaron 657 campamentos y 27.378 familias viviendo en ellos, evidenciando un aumento considerable respecto de la medición de 2007.

El Programa de Campamentos funciona bajo el alero del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, siendo responsabilidad específica de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, y dependiendo, desde 2018, de la División de Política Habitacional (DPH) que coordina a las secretarías regionales ministeriales (Seremi) y a los servicios de Vivienda y Urbanización (Serviu) para que concreten los programas habitacionales (MINVU, 2019). Plantea como objetivo “contribuir a fortalecer la política de vivienda para solucionar el problema habitacional, utilizando los distintos instrumentos ministeriales disponibles que permitan a las familias de campamentos, que requieran el apoyo del Estado, tener acceso a una solución adecuada y oportuna, mediante un trabajo participativo e integrador que valore la organización comunitaria y considere las formas de habitar el territorio” (Marcelo et al., 2019).

Luego de una primera fase de identificación del campamento y compromisos entre las entidades involucradas y la comunidad, la ejecución del programa se inicia con un diagnóstico y la elaboración de un plan de intervención

que considera la participación de los habitantes. Este plan establece la estrategia de cierre de los campamentos, que puede seguir tres modalidades:

- Radicación a partir de un proyecto habitacional: en el mismo lugar del campamento, las familias obtienen un subsidio habitacional que les permite la construcción de una nueva vivienda y un mejoramiento del entorno.
- Radicación a partir de un proyecto de urbanización y consolidación barrial: las familias acceden a servicios básicos, obtienen su título de dominio y consolidan su entorno, con opción también de mejorar su vivienda en función del grado de consolidación que esta tenga.
- Relocalización: las familias obtienen un subsidio habitacional que les permite acceder a una vivienda en un lugar distinto al del campamento, lo que puede considerarse como una forma de “erradicación”. En función del tamaño del campamento, nivel de organización y expectativas de las familias, esta estrategia puede significar un traslado conjunto de la comunidad o de manera individual.

En función de la estrategia adoptada, se gestionan las soluciones a través de diferentes programas operados directamente por el MINVU (Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49, Sistema Integrado de Subsidio Habitacional DS16, entre otros) o en coordinación con otras instituciones para el mejoramiento de acceso a servicios básicos y la regularización del dominio de los sitios (MINVU, 2017). El cierre del campamento se establece de diferentes maneras según la estrategia adoptada. En los casos de radicación, el hito que marca el cierre es la ejecución del proyecto habitacional o de urbanización *in situ*. En los casos de relocalización se declara el cierre con la incorporación de las familias a proyectos habitacionales y se plantea un proyecto de recuperación para los terrenos, buscando evitar que vuelvan a ser ocupados.

En la siguiente sección se analizan algunos resultados de la ejecución del Programa de Campamentos, a través de los datos provenientes de la actualización del catastro.

Diagnóstico de la evolución de los campamentos en Chile entre 2011 y 2018

Entre 2011 y 2018, el Programa de Campamentos se implementó considerando los 657 campamentos que habían sido catastrados en 2011. Sin embargo, surgieron

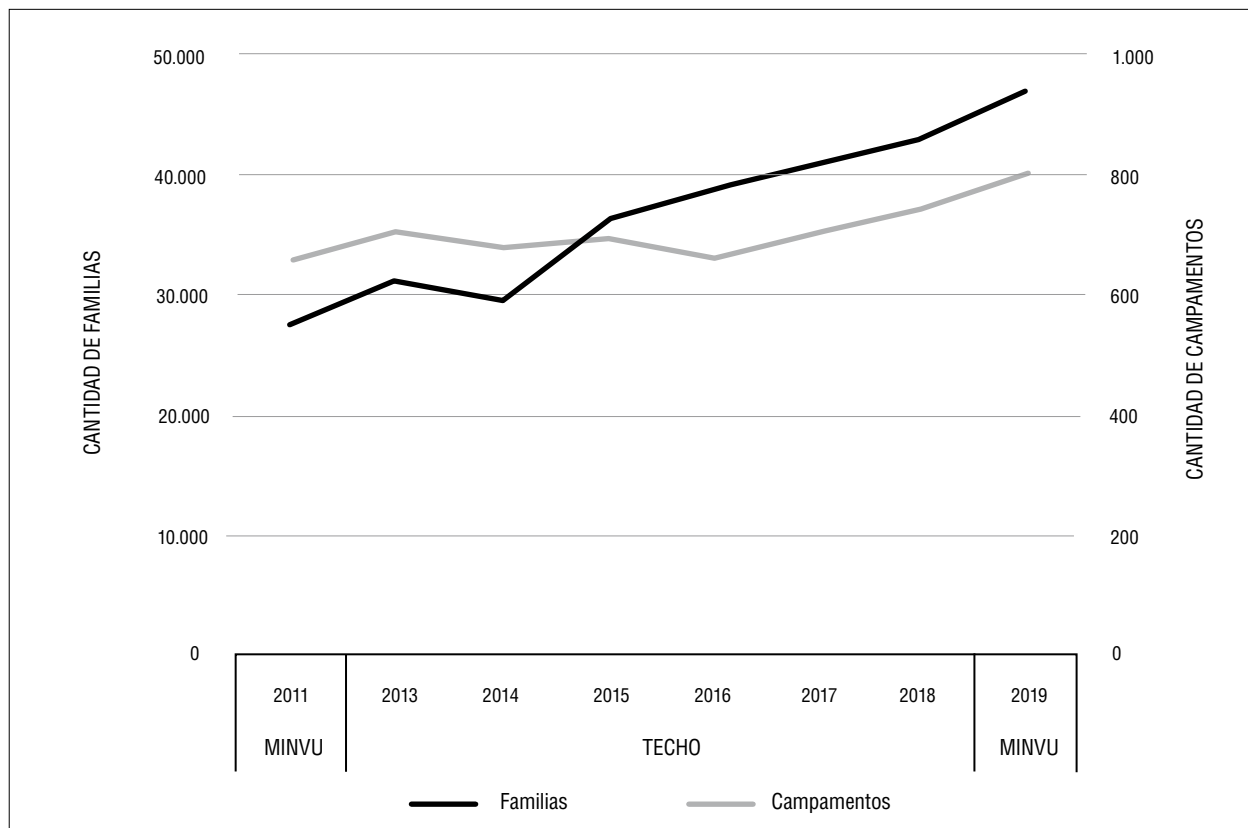
nuevos campamentos, los que no fueron considerados en las intervenciones. La visibilización de estos nuevos campamentos fue posible principalmente a través de actualizaciones y catastros realizados por la ONG Techo-Chile, hasta que en 2019 se publicaron los resultados de un nuevo Catastro Nacional de Campamentos realizado por el MINVU.

La realización de estos catastros consideró una definición de campamento, que establece algunos criterios para su contabilización: i) asentamientos de ocho o más hogares²; ii) que habitan en posesión irregular un terreno; iii) con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado); y cuyas viviendas se encuentran agrupadas y

contiguas³. Pese a algunas pequeñas variaciones en la definición, estos criterios generales se mantienen en los diferentes instrumentos.

Es importante considerar que la metodología de catastros del MINVU implica un mayor despliegue de trabajo en terreno y criterios de verificación que los realizados por Techo-Chile. Al analizar los resultados de estos catastros a nivel nacional (ver Gráfico 1), se observa un crecimiento sostenido de la cantidad de familias viviendo en campamentos a lo largo del periodo, acumulando un aumento de 72% entre 2011 y 2019. Mientras tanto, la cantidad de campamentos se mantuvo relativamente estable hasta 2016, experimentado un alza más significativa en los últimos años.

Gráfico 1. **Crecimiento de campamentos en Chile (2011-2019)**



Fuente: Catastro Nacional de Campamentos 2011 (MINVU), Actualización Monitor de Campamentos 2013, 2014 y 2015 (TECHO-Chile), Catastro Nacional de Campamentos 2016 (TECHO-Chile), Actualización Catastro Nacional de Campamentos 2017-2018 (TECHO-Chile) y Catastro Nacional de Campamentos 2019 (MINVU). La información sobre los catastros de campamentos realizados por TECHO proviene del documento "Actualización del Catastro Nacional de Campamentos. Informe Final" (TECHO-Chile, 2018).

2 En la definición del Catastro MINVU 2011, se precisa que se trata de "asentamientos preferentemente urbanos".

3 En la definición del Catastro MINVU 2019, se reemplaza por "cuyas viviendas conforman una unidad socioterritorial definida".

De esta manera, pese a la implementación del Programa de Campamentos, entre 2011 y 2019, la cantidad de campamentos y familias habitando en ellos ha aumentado. Si bien se han declarado como cerrados 361 de los campamentos catastrados en 2011, en el mismo período se ha constatado el surgimiento de gran cantidad de otros nuevos. El Catastro de 2019 registra al menos 489 campamentos no contabilizados anteriormente, que permanecieron fuera del ámbito de acción del programa. Es decir, por cada tres campamentos cerrados,

surgieron otros cuatro. Ello da cuenta de las dificultades del programa para hacer frente a un problema estructural, relacionado con los incrementos en los precios de la vivienda y las dificultades de la política habitacional para enfrentar el déficit habitacional por la vía de los subsidios. El aumento de campamentos se produce con mayor intensidad en las regiones del norte (Tarapacá, Antofagasta y Atacama), aunque también es relevante el crecimiento que se observa en la región de Valparaíso, que continúa siendo la que tiene mayor cantidad de asentamientos de este tipo.

Tabla 1. Cantidad de campamentos, familias en campamentos y variación porcentual 2011-2019, por región

Región	Campamentos			Familias en campamentos		
	2011	2019	Variación(%)	2011	2019	Variación(%)
Arica y Parinacota	6	7	17%	236	326	38%
Tarapacá	6	40	567%	1.156	4.084	253%
Antofagasta	27	79	193%	1.027	7.641	644%
Atacama	26	73	181%	1.014	4.648	358%
Coquimbo	35	25	-29%	1.079	1.019	-6%
Valparaíso	146	181	24%	7.531	11.228	49%
Metropolitana	117	90	-23%	4.645	5.991	29%
O'Higgins	47	48	2%	830	1.271	53%
Maule	14	11	-21%	327	152	-54%
Biobío*	145	152	5%	5.570	6.747	21%
Araucanía	23	21	-9%	747	351	-53%
Los Ríos	21	25	19%	1.146	1.197	4%
Los Lagos	32	43	34%	1.698	2.090	23%
Aysén	9	6	-33%	214	252	18%
Magallanes	1	1	0%	20	53	165%
Total	655	802	22%	27.240	46.423	70%

*Incluye Ñuble.

Fuente: Catastro Nacional de Campamentos 2011 y Catastro Nacional de Campamentos 2019 (MINVU).

Para revisar el desempeño del Programa de Campamentos respecto de las estrategias de cierre, se analizó la base de datos del Catastro de Campamentos 2011, actualizada a enero de 2018, según las estrategias de intervención y la identificación de campamentos cerrados y vigentes. Los datos presentados en la Tabla 2 muestran la relocalización como la estrategia de cierre más

frecuente. Un número considerablemente menor ha sido cerrado por la vía de radicación, ya sea a través de proyectos habitacionales o de urbanización. Esto contrasta notoriamente con los resultados de Chile-Barrio, donde la mayoría de los campamentos recibieron una solución de radicación.

Tabla 2. **Porcentaje de cierre y estrategias de cierre de campamentos durante el periodo 2011-2018**

	Campamentos		Familias	
	N	%	N	%
Campamentos cerrados	361	55,1%	11.410	41,8%
Radicación con proyecto habitacional	40	6,1%	2.124	7,8%
Radicación con urbanización	56	8,5%	2.631	9,6%
Relocalización	265	40,5%	6.655	24,4%
Campamentos vigentes en 2018	294	44,9%	15.887	58,2%
Total campamentos catastrados*	655	100%	27.297	100%

*Se excluyen asentamientos catastrados, pero que no cumplen con la definición de campamento.
Fuente: Catastro Nacional de Campamentos 2011 (actualización enero 2018).

La Tabla 3 muestra el porcentaje de campamentos vigentes y cerrados (diferenciados por estrategia) según el tipo de ciudad, cantidad de familias y antigüedad. Considerando el tipo de ciudad, se observa que los campamentos de áreas metropolitanas tienen un porcentaje de cierre muy bajo en comparación con las otras ciudades. Es probable que esto tenga relación y dé cuenta de las dificultades asociadas a la gestión del suelo en las áreas urbanas de mayor escala. Además, si bien las estrategias de relocalización son las más frecuentes en todos los tipos de ciudad, en las áreas metropolitanas las estrategias de radicación parecen ser aún menos factibles, presentando un porcentaje de cierre de casi la mitad respecto de la categoría de ciudades que le sigue.

En cuanto a las familias residentes en campamentos, la tasa de cierre es mucho mayor en los que tienen una

menor cantidad de familias, alcanzando un 63% en los asentamientos más pequeños y solo un 42% en los que tienen más de 100 familias.

Respecto de la antigüedad, resulta llamativo que los campamentos más proclives a ser cerrados sean los con menos de diez años de antigüedad, la mayoría cerrados a través de relocalización. A mayor antigüedad de los campamentos, su intervención es menos frecuente y algo más proclive a utilizar como estrategia proyectos de urbanización, con un *peak* en los campamentos de entre diez y 20 años y, luego, un declive.

En definitiva, en función de los datos presentados, es posible hipotetizar que, de modo general, son los campamentos de mayor tamaño y más antigüedad, ubicados en áreas metropolitanas, los que presentarían mayores dificultades para ser intervenidos por el programa.

Tabla 3. **Porcentaje de cierre y estrategias de cierre de campamentos catastrados en el Catastro Nacional de Campamentos 2011, según tipo de ciudad, cantidad de familias por campamento y antigüedad del campamento (2011-2018)**

		Campamentos cerrados				Campamentos vigentes	Total
		Radicación con urbanización	Radicación con proyecto habitacional	Relocalización	Subtotal		
Tipo de ciudad	Menos de 50.000 habitantes	13%	5%	53%	72%	28%	100% (166)
	Entre 50.000 y 200.000 habitantes	12%	8%	45%	65%	35%	100% (86)
	Entre 200.000 y 500.000 habitantes	11%	13%	42%	66%	34%	100% (85)
	Áreas metropolitanas	5%	4%	32%	41%	59%	100% (318)
Número de familias	Menos de 25	6%	5%	52%	63%	37%	100% (342)
	Entre 25 y 49	10%	5%	38%	53%	47%	100% (172)
	Entre 50 y 99	11%	9%	17%	37%	63%	100% (93)
	Más de 100	15%	13%	15%	42%	58%	100% (48)
Antigüedad del campamento	Diez años o menos	2%	19%	67%	88%	13%	100% (48)
	Entre 11 y 20 años	11%	8%	39%	58%	42%	100% (221)
	Entre 21 y 30 años	8%	4%	40%	51%	49%	100% (186)
	31 años o más	8%	4%	33%	45%	55%	100% (191)
	Sin dato	0%	0%	100%	100%	0%	100% (9)
Total general		9%	6%	40%	55%	45%	100% (655)

Fuente: Catastro Nacional de Campamentos 2011 (actualización enero 2018).

Una aproximación cualitativa a las experiencias de intervención en campamentos en Chile (2011-2018)

En esta sección se desarrolla un análisis cualitativo de las estrategias de abordaje del fenómeno de los campamentos, en base a los principales hallazgos del estudio de casos desarrollado entre junio y octubre de 2018, en Copiapó, Gran Valparaíso (Quilpué), Región Metropolitana (Lo Espejo) y San Francisco de Mostazal, por la DESE UC, a petición del Departamento de Estudios Habitacionales y Urbanos del MINVU⁴.

Cabe explicar, a modo de contexto, que el proceso de producción de vivienda que establece el Programa de Campamentos es integrado por cuatro fases establecidas de la siguiente forma (Marcelo et al., 2019):

- Fase 0 de incorporación de campamentos y compromisos entre municipalidades y la comunidad involucrada, de una duración máxima de seis meses, que incluye la comprobación en terreno de la situación del asentamiento, la presentación del equipo del Programa y el reconocimiento del campamento.
- Fase I de registro de familias, diagnóstico y elaboración del Plan de Intervención, que considera como componentes relacionados: diagnóstico participativo y acompañamiento familiar y comunitario, teniendo una duración máxima de 12 meses, entregando como productos el registro detallado de familias, diagnóstico socioterritorial y Plan de Intervención.

- Fase II de ejecución del Plan de Intervención, que contempla como componentes el acompañamiento familiar y comunitario, la entrega de soluciones habitacionales definitivas y la entrega de soluciones de habitabilidad transitorias, durando un máximo de 60 meses (cinco años), considerando la asignación de subsidios a familias que cumplen requisitos de postulación según normativa, el desarrollo de proyectos habitacionales y/o de proyectos de urbanización.
- Fase III de cierre y término de la intervención, que incluye como componentes la recuperación del territorio, teniendo una duración máxima de 12 meses, entregando como productos, la salida y/o traslado de las familias del campamento, el desarme e inhabilitación del terreno en que se asienta el campamento, el inicio del proyecto de recuperación del terreno, si corresponde, el desarme e inhabilitación del terreno en que se asienta el campamento, y el inicio del proyecto de recuperación del terreno, cuando corresponda.

La definición de la muestra de estudio en cada región se estableció en conjunto con el Programa de Campamentos a partir de criterios territoriales que permitieron considerar la máxima diversidad de tipologías desplegadas por el Programa de Campamentos a nivel del país, seleccionándose los siguientes casos:

⁴ El estudio se desarrolló como parte de la licitación pública ID 587-13-LE18, *La vida después del campamento*, disponible de forma íntegra en <https://bit.ly/37kMwGJ>.

Tabla 4. Cuadro resumen caso de estudio por región y tipología

Región	Ciudad, perfil	Proyecto habitacional	Tipología de estrategia programa	Nº de familias	Contexto histórico y campamento
ATACAMA	Copiapó, ciudad asociada a la minería. 153.937 habitantes (INE, 2018).	Villa La Estrellita	Radicación con proyecto habitacional. 100% familias de campamentos.	Entre 25 y 49.	El campamento La Estrellita se formó a comienzos del año 2000. Su comité de vivienda se constituyó en 2010.
VALPARAÍSO	Quilpué, comuna del Área Metropolitana de Valparaíso. 151.708 habitantes (INE, 2018).	Villa Altos de Humboldt	Relocalización. 57% familias de campamentos.	Entre 50 y 99.	Se trata de un proyecto que se entregó en 2017. Su comité de vivienda se conformó el año 2000.
REGIÓN METROPOLITANA	Lo Espejo, comuna de sectores populares parte del Área Metropolitana de Santiago. 98.804 habitantes (INE, 2018).	Villa Jardines de Velásquez / Renacer por un sueño	Relocalización. 36% familias de campamentos.	Más de 100.	Población proveniente de campamentos históricos de Lo Espejo. Sus comités de vivienda Ángel en Nuestro Camino y Renacer por Un Sueño nacieron en 2004, casi una década antes de la entrega sucesiva de viviendas.
O'HIGGINS	San Francisco de Mostazal, ciudad vinculada al mundo agrícola temporero. 25.343 habitantes (INE, 2018).	Villa Nueva Las Torres	Relocalización. 100% familias de campamentos.	Entre 25 y 49.	Población proveniente del campamento Las Torres, de más de 30 años de antigüedad y del Campamento El Cumpío. Tras sucesivos intentos, en 2012, se constituyó el comité Nueva Las Torres que accedió al proyecto de relocalización definitivo.

La estrategia metodológica planteó el desarrollo de un total de 34 entrevistas semiestructuradas a habitantes de nuevos conjuntos de vivienda, para abordar la experiencia de pobladores radicados y/o relocalizados, tanto pertenecientes como no pertenecientes a campamentos. Se incorporaron también cuatro entrevistas, una con cada encargado regional del Programa de Campamentos. Adicionalmente se desarrolló un *focus group*, un recorrido guiado y un mapeo participativo por cada una de las cuatro locaciones.

Una caracterización general de los casos seleccionados para el estudio plantea que estos son proyectos de vivienda entregados los últimos siete años, siendo el más reciente el proyecto la Villa Estrellita de Copiapó, de 2018. A este le siguen el conjunto Villa Humboldt de Quilpué de 2017 y los más antiguos: los proyectos Nueva Las Torres de San Francisco de Mostazal de 2015 y Villa Jardines de Velásquez / Renacer por un Sueño, entregado el año 2013.

El caso de Villa La Estrellita se trata de viviendas independientes pareadas, de una planta, que albergan a 35 familias provenientes de un campamento asentado en el mismo sector en 2003, siendo mayoritariamente conformado por mujeres jefas de hogar y sus hijos, quienes conforman el comité de vivienda homónimo en 2011. El caso de Villa Humboldt se trata de un conjunto de viviendas que incluye a 54 familias, provenientes mayoritariamente (59%) del Campamento Luchando por un Sueño y 22 familias (41%) postulantes regulares a subsidio de vivienda. En el caso de Nueva Las Torres, se trata de un conjunto de viviendas que alberga a 28 familias: del Campamento Cumpío hay cuatro familias y 24 del campamento Las Torres, ubicado desde fines de la década de 1980 en un terreno de la estación de trenes perteneciente a EFE. Las 28 familias componen un comité de vivienda que se creó en 2011. Finalmente,

el caso más complejo es Villa Jardines de Velásquez / Renacer por un Sueño. Agrupa un total de 149 viviendas familiares que consideran tres tipologías distintas: dos de viviendas pareadas independientes y una de bloques. La primera fase del conjunto, que concentra mayor número de personas provenientes de campamentos, fue recepcionada por los pobladores en 2012 y corresponde al sector 1 Renacer por un Sueño. La segunda fase, Sector 2, Villa Jardines de Velásquez, fue entregada en forma posterior, en 2013, después de un período de postulación que se abrió en 2008 con la conformación de los respectivos comités de vivienda.

En la Figura 1, es posible ver, de izquierda a derecha y de arriba abajo, Villa La Estrellita, Villa Altos de Humboldt, Villa Nueva Las Torres y Villa Jardines de Velásquez / Renacer por un Sueño.

Figura 1. **Proyectos habitacionales estudiados**



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se presenta un análisis cualitativo del proceso de integración de las familias de campamentos a sus nuevos conjuntos de vivienda y barrios, una vez finalizada la intervención del Programa (Fase III), contrastando las experiencias abordadas en terreno en cada uno de los casos de radicación y relocalización. Para examinar el material levantado en el trabajo de campo, se retomaron las variables de apego y afecto, sentido de comunidad y participación, revisadas en el marco de referencia conceptual. La comparación entre los diferentes casos permitió establecer la existencia de una fuerte articulación entre apego y afecto territorial, el sentido de comunidad y la capacidad de participar y gestionar el territorio, presentes en el proyecto de radicación Villa La Estrellita, de Copiapó. Al conservar el territorio inicial del campamento y el sentido de comunidad previo, los habitantes fortalecieron su apropiación y capacidad de gestionar espacios comunes que eran conocidos por todos los habitantes. También, se mantuvo una estructura organizativa, que si bien adolece de las tensiones y falencias que se pueden encontrar en cualquier organización barrial, les permitió seguir operando de forma consensuada como grupo, para tomar decisiones sobre aspectos cotidianos u otros más específicos, como celebraciones o ayudas particulares a vecinos.

Esto contrasta con los casos de relocalización de Quilpué, Lo Espejo y San Francisco de Mostazal, en donde no se da una relación fuerte y sinérgica entre estas cuatro variables. Estas tres experiencias de relocalización visibilizan dificultades en la construcción de un sentido de comunidad, sobre todo en los casos más complejos, que articulan experiencias mixtas de creación de barrios, mezclando familias de campamentos con postulantes individuales a subsidio. En los barrios con mezcla de familias que vienen de campamentos y otras que no, como Villa Humboldt y sobre todo Villa Velásquez / Renacer por un Sueño, se generan prácticas de autosegregación (Carman et al., 2013) desde los pobladores que no provienen de asentamientos informales, quienes eligen aislarse de los habitantes de campamentos. En ese marco, se distinguen sectores diferenciados: unos que concentran pobladores de campamentos y otros de familias que acceden vía subsidio individual, generándose la autosegregación. El caso más patente se encuentra en Lo Espejo, que cuenta con una mayor cantidad de familias que no provienen de campamentos.

Las relocalizaciones analizadas comparten una tendencia a presentar una satisfacción residencial, que se acompaña de apego y arraigo a las viviendas. Sin embargo, el bienestar individual no se traduce en un sentido de barrio que implique un trabajo conjunto por mejoras comunitarias a sus espacios públicos ni el desarrollo de capacidades colectivas de administrar los conjuntos. En los casos que reúnen familias de campamentos con otras de distintos orígenes, se pudo constatar la confusión de los vecinos respecto de cómo gestionar en forma colectiva el conjunto como un espacio de copropiedad.

Al analizar el proceso previo de participación en las diferentes fases que establece el Programa de la comunidad de cada conjunto, encontramos que en el caso de radicación, la participación se da fundamentalmente entre familias que ya se conocen, que tiene una historia común, que comparten vínculos y que han comenzado el proceso de postulación a sus viviendas en mutuo acuerdo. Por el contrario, la participación que expresan las experiencias de relocalización se encuentra restringida por el desconocimiento del nuevo territorio, lo cual genera un proceso de desafección si se lo compara con el lugar en que previamente han habitado. A esto se suma el hecho de que las familias tienen que comenzar a generar nuevas relaciones con las personas con que van a cohabitar y que no provienen de campamentos o que provienen de otro campamento diferente al suyo.

Las dinámicas de relaciones internas dentro de los nuevos barrios, una vez instaladas las familias, dan cuenta de que el proceso de participación previo a la llegada al conjunto habitacional, desarrollado fundamentalmente en la Fase II de ejecución del Plan de Intervención, no genera espacios para construir un sentido de comunidad que logre revertir la segregación. Esta se produce entre los postulantes de campamentos y los que no lo son, perpetuándose incluso a nivel de divisiones territoriales en el nuevo barrio.

El análisis comparativo permitió relevar que cuando existe un sentido de comunidad previo, el proceso de participación tiende a realizarse a partir de metas compartidas, lo cual genera una base para la construcción exitosa de un nuevo barrio. Es, además, un proceso en que el grupo va llegando a acuerdos; en que se tiene claridad sobre quiénes son sus representantes ante las instituciones, pues éstos han sido elegidos por el grupo; y en que existe un recorrido histórico compartido.

Una de las instancias claves que se dan dentro del proceso de participación previo —que plantea el Plan de Intervención— dice relación respecto de los liderazgos y formas de organizar y gestionar tanto los nuevos conjuntos como la comunidad residente. Esto repercutirá directamente en la integración, puesto que a partir de los casos estudiados quedó en evidencia que la forma en que se organiza el conjunto habitacional guarda relación con cómo se estructuran las relaciones sociales al interior del nuevo barrio. Si el proceso no logra establecer liderazgos claros y formas de organización y administración que sean consideradas como justas y eficientes por el grueso de la comunidad, es probable que se generen rencillas, desinformación, desconfianza, etc., provocando que la posibilidad de integración baje sustancialmente.

En contraste, como plantea la experiencia de La Estrellita de Copiapó, en los procesos de radicación es probable que los liderazgos se mantengan o, al menos, que se pueda llegar a una decisión común respecto de qué hacer con los liderazgos existentes y, en el peor de los casos, a consensuar una manera en que se pueda elegir los nuevos líderes o la administración. Sin embargo, en el proceso de relocalización, se ha podido observar que existe una tendencia de las familias a velar por los propios intereses o los del grupo original de procedencia, dejando a los nuevos integrantes marginados respecto de información básica del funcionamiento de los conjuntos habitacionales, la toma de decisiones, consultas, posibilidades de influir en las instancias de participación, entre otros. Esta situación agrava fuertemente la falta de integración que se produce al interior de estos lugares, viéndose dañados tanto los afectos sociales como espaciales, influyendo directamente en la posibilidad de conformación de un sentido de comunidad.

La conformación o no de un sentido de comunidad afecta la posibilidad de uso y apropiación de espacios públicos y equipamientos. La satisfacción residencial, comprendida no solo como la satisfacción con la vivienda, sino en un amplio sentido (satisfacción con el territorio, con los vecinos, con los implementos o equipamientos que ofrece el conjunto habitacional), es uno de los puntos en que es posible notar que el grado de sentido de comunidad, así como su consecuente apego e identidad

espacial, repercute en cuestiones como la valoración y utilización de los espacios comunes y equipamiento. El caso más claro de esto es el de Lo Espejo, donde sus buenos espacios comunes e implementos no son utilizados por las familias integrantes de la comunidad, probablemente porque durante los procesos y dinámicas cotidianas no se ha desarrollado un sentido de comunidad que permita una integración del conjunto.

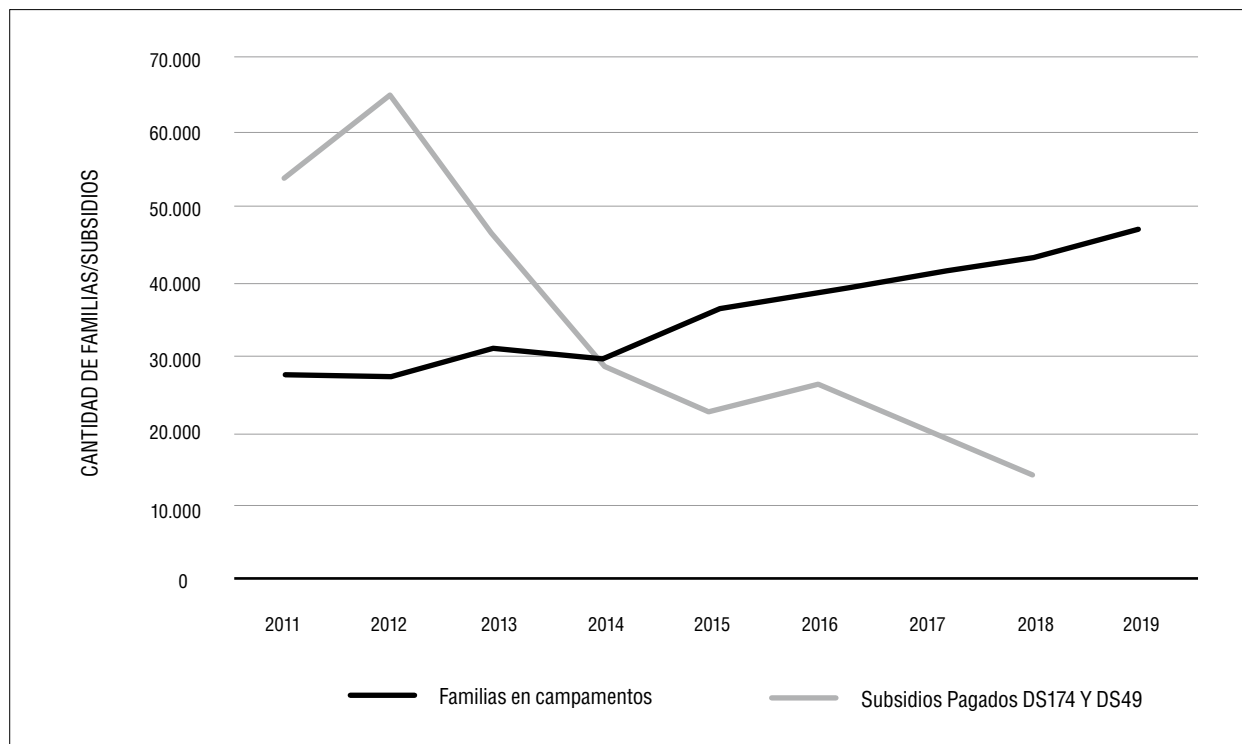
Desafíos y propuestas para un abordaje integral de la problemática de campamentos en Chile

En función de los antecedentes presentados, este capítulo identifica los principales desafíos y propuestas que se pueden plantear para mejorar el abordaje actual que hace la política pública urbana a los campamentos. Con el propósito de aportar a generar un enfoque integral respecto del tema, se retoma un enfoque mixto que aborda tanto las dimensiones cuantitativas como cualitativas que asume el fenómeno actual de la reemergencia de campamentos.

En esa línea, se propondrá primero un análisis de los factores que determinan el crecimiento cuantitativo de los campamentos y cuáles factores podrían incidir en la efectividad o no de las estrategias actuales que se focalizan en el cierre de campamentos. Por otro lado, desde el enfoque cualitativo, se pondrá énfasis en la formulación de orientaciones y propuestas que permitan mejorar el impacto e incidencia de las estrategias de intervención en curso, retomando las percepciones que plantean los nuevos residentes de conjuntos de vivienda que provienen de asentamientos informales.

Desde una mirada cuantitativa, se puede plantear que el crecimiento de los campamentos en la última década se relaciona directamente con mayores dificultades para acceder a la vivienda y la incapacidad de la oferta de subsidios habitacionales de satisfacer el volumen de la demanda y las preferencias de los potenciales beneficiarios. Así, la cantidad de subsidios habitacionales, orientados a sectores vulnerables urbanos, que han sido efectivamente pagados ha decrecido de manera importante. El Gráfico 2 muestra la disminución de la cantidad de subsidios pagados entre 2011 y 2018, en paralelo al crecimiento de los campamentos.

Gráfico 2. **Cantidad de familias en campamentos y cantidad de subsidios habitacionales DS174 y DS49 pagados* (2011-2019)**



* Considera subsidios orientados a sectores vulnerables urbanos, para la adquisición de vivienda: Fondo Solidario de Vivienda DS174 y Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49. Fuente: Subsidios: Observatorio Urbano MINVU. Campamentos: Catastro Nacional de Campamentos 2011 (MINVU), Actualización Monitor de Campamentos 2013, 2014 y 2015 (TECHO-Chile), Catastro Nacional de Campamentos 2016 (TECHO-Chile), Actualización Catastro Nacional de Campamentos 2017-2018 (TECHO-Chile), y Catastro Nacional de Campamentos 2019 (MINVU).

En este contexto, es claro que el Programa de Campamentos funciona solo como un paliativo ante las consecuencias de un problema mayor y no cuenta con las capacidades para atender los factores que llevan a que miles de familias se trasladen cada año a vivir en campamentos. Estos factores tienen que ver con una creciente escasez de vivienda social en relación con el déficit existente que, en muchos casos, retrasa la posibilidad de que una familia obtenga finalmente una vivienda, incluso a pesar de tener un subsidio habitacional asignado. Por ejemplo, desde su implementación en 2012 hasta 2018, el Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49) ha otorgado 184.855 subsidios a nivel nacional, pero solo el 56% de ellos han sido efectivamente pagados (MINVU, 2019). En este sentido, la primera manera de abordar el problema tiene que ver con una reactivación de la política habitacional, que permita incrementar la oferta de vivienda para sectores vulnerables.

Sin embargo, la mera posibilidad de obtener una vivienda no será eficiente para la reducción de los campamentos si no se plantea el cómo se debe desarrollar en la práctica el proceso: ¿qué estrategias y factores se deben considerar antes y al momento de que los pobladores de campamentos pasen a vivir en viviendas formales? Sin tener en cuenta estos aspectos, hay casos en que se ha visto la posibilidad del retorno a campamentos o que exista una baja respecto de la calidad en comparación a la que tenían en campamentos (ver Acosta, 2015; Di Virgilio et al., 2014).

Siguiendo lo anterior, y desde un enfoque cualitativo, los resultados del estudio de casos permiten sistematizar un conjunto de componentes que debieran ser incorporados al Programa de Campamentos, tanto como principios generales orientadores del proceso de intervención o como parte específica de sus etapas de diseño e implementación de la intervención.

En primer lugar, uno de los aspectos clave a integrar como principio orientador del proceso intervención tiene que ver con **la necesaria actualización del enfoque del programa de modo de integrar dentro de sus fundamentos la perspectiva del derecho a una vivienda adecuada** (ONU-Habitat, 2010; CDESC, 1991). El derecho a la vivienda adecuada se encuentra dentro de los compromisos suscritos por nuestro país que forman parte de la Nueva Agenda Urbana (ONU-Habitat, 2016b) y del Plan de Acción Regional para su implementación (CEPAL-ONU-Habitat-Minurvi, 2017), estableciéndose para el período 2016-2036 la meta de garantizar el derecho a una vivienda adecuada en todos los países de América Latina y el Caribe.

La noción de vivienda adecuada plantea una definición concreta de atributos a considerar en la provisión de vivienda, que incluyen una mayor vinculación de esta con su entorno físico, espacial, social, cultural y económico, poniendo en valor factores intangibles respecto de lo que la vivienda significa para las personas como la integración social, la seguridad, la identidad y el sentido de pertenencia (Sugranyes y Jiménez, 2015). En términos específicos, plantea siete atributos que caracterizan la adecuación de la vivienda, que son directamente pertinentes a considerar en las intervenciones con asentamientos informales dentro de los cuales destacan garantizar:

- La seguridad jurídica de la tenencia (desalojo) en su diversidad de formas: alquiler, cooperativa, arriendo, ocupación, vivienda de emergencia, asentamientos precarios.
- Condiciones de accesibilidad física a otros servicios: agua, gas, electricidad, calefacción, alumbrado y instalación sanitaria, entre otras.
- Asequibilidad económica: gasto en vivienda concordante con ingreso, subsidio para el que no tiene acceso a costearla.
- Habitabilidad: provee espacios adecuados y protegidos de frío, calor, humedad, lluvia y amenazas a la salud.
- Asequibilidad social a grupos en desventaja: grupos vulnerables, adultos mayores, niñas y niños, portadores de VIH, víctimas de catástrofes.
- Localización de la vivienda: acceso a empleo, salud, educación y servicios sociales.

- Adecuación cultural: forma, diseño y construcción de vivienda reconoce tradición, identidad y pertenencia del grupo.

Directamente relacionado con los resultados del estudio cualitativo de casos, se puede relevar la necesidad de que el programa aborde –como principios fundamentales de su estrategia de intervención– **el respeto a la localización original del campamento, privilegiando –en la medida que factores de seguridad lo permitan– el desarrollo de intervenciones correspondientes a las tipologías de radicación por sobre las de relocalización**. En ese marco, se entiende que las raditaciones cumplen con los **criterios de localización de vivienda**, que garantiza su acceso a servicios urbanos, entregando una favorable “geografía de oportunidades” y de **adecuación cultural**, que determina el respeto de la identidad y sentido de pertenencia que han generado previamente los pobladores de campamento, como manifiesta el estudio de caso de La Estrellita en Copiapó.

Como ya se ha mencionado anteriormente, el hecho de que exista una localización favorable para la comunidad es parte de los requerimientos que mayor peso tienen. La relocalización a un lugar apartado de la ubicación del campamento original puede conllevar la pérdida de trabajos, redes de apoyo, desintegración de la comunidad, estigmatización en la nueva ubicación, etc., siendo siempre aconsejable la radicación. Si fuese indispensable la relocalización, ya sea porque el asentamiento se encuentra en un lugar que puede generar peligro a la vida de sus habitantes o porque estos mismos lo hayan solicitado, es siempre importante considerar la accesibilidad y la permanencia en la comuna que se habita.

En segundo lugar, se debe velar por que **cada intervención considere un equilibrio entre la escala del proyecto residencial y el tamaño y densidad de sus futuros usuarios, de modo de facilitar la gestión colectiva del espacio por parte de la comunidad**. En ese marco, se sugiere que el programa en su fase de diseño establezca escalas de barrio adecuadas, que permitan el desarrollo de relaciones en el espacio público y faciliten la construcción de un sentido de comunidad.

Es importante colocar límite a la generación de macrobarrios a partir de la adición de diferentes comunidades de forma indiferenciada, puesto que la generación de nuevos tejidos y acuerdos sociales resulta una tarea ardua, casi imposible, incluso tras largos períodos de

convivencia. Esta situación se agrava con la segregación interna de las comunidades, puesto que en la práctica no existe un trabajo especializado para poder superar las diferencias inherentes respecto de los modos de vida que cada uno contempla.

En ese contexto, los casos exitosos provienen principalmente de acciones personales de los pobladores en función de motivaciones propias y a través de acciones que refieren a formas con los que ellos han generado sus redes, tales como las “rutas del té”, las colectas para familias que pasan por situaciones complicadas, etc. Cada comunidad tiene sus mecanismos, por lo que es importante poder aprender a partir de lo que ya funciona dentro del grupo y fortalecerlo, para implementarlo tanto durante el tiempo de traslado o construcción de las nuevas viviendas como durante el asentamiento y posterior convivencia dentro del nuevo conjunto habitacional. Por último, en todos los casos, se identificó que el liderazgo femenino es clave en estos aspectos, debiendo ser considerado y fortalecido en los planes de intervención, puesto que son las lideresas quienes generan el traspaso y la puesta en marcha de muchas de estas acciones.

En tercer lugar, y relacionado con **el diseño físico y espacial de los conjuntos, los resultados del estudio cualitativo plantean la urgente necesidad de incluir, dentro de los proyectos habitacionales, espacios públicos**. Si bien el que existan estos espacios no asegura una interacción de los vecinos (como en algunos de los casos expuestos), el no tenerlos definitivamente dificulta que pueda darse la interacción. En particular, uno de los elementos que demandan fuertemente los entrevistados de los diferentes conjuntos habitacionales analizados es la inclusión de espacios comunitarios de sede social, considerada fundamental para poder generar reuniones y acuerdos dentro de los nuevos conjuntos. Las medidas para establecer estas interacciones deben tener siempre en consideración las particularidades y dinámicas propias que se producen en los diferentes conjuntos, puesto que es diferente si han sido relocalizados o no, si está íntegra o no la misma comunidad que en el campamento, si ahora conviven con familias nuevas, si se han conservado o no las fuentes de trabajo, etc. Por esto, es preciso que las acciones se adapten y que, idealmente, nazcan de los propios habitantes a partir de un trabajo con ellos, anterior a la vivencia de estas situaciones. La convivencia puede ser uno de los puntos que ayude a revertir el sentido de propiedad individual que prima en “La vida después del campamento” (Matus

et al., 2019), reforzando que, antes de desarrollar un vínculo como propietarios dentro de un conjunto, se deberían establecer dinámicas de funcionamiento y administración comunitaria del espacio generadas a partir del acuerdo tomado por todos los vecinos.

Un cuarto factor por considerar tiene que ver con lo que la perspectiva del derecho a la vivienda adecuada define como **asequibilidad económica en términos de proveer medidas que permitan que los gastos en vivienda sean concordantes con los ingresos de los nuevos residentes**. En ese marco se propone que el programa considere medidas para anticipar el impacto que vivirán las familias en términos económicos al integrarse a la dinámica de gastos que plantea una vivienda formal. Los nuevos gastos (como luz, agua, etc.) pueden ser elementos que no estén considerados por todos y se les debe preparar para poder lidiar con ellos. En concreto, se sugiere desarrollar capacitaciones referentes a la gestión de los gastos en las primeras etapas del Plan de Intervención, trabajando en forma conjunta con los pobladores cuáles serán los nuevos gastos, cuáles son los que demandarán mayor inversión, formas de ahorro y realización de pagos, entre otros, estableciendo en casos extremos de sobregastos compromisos de subsidio parcial o total por períodos acotados.

En quinto término, se debiera incorporar como parte de los contenidos a desarrollar en el Plan de Intervención, por parte de la entidad patrocinante y/o el equipo regional del Programa, el **fortalecimiento de la identidad local y el sentido de comunidad de los participantes de la intervención**. Considerar la historia y sentido previo de comunidad de los diferentes grupos de campamentos que formarán parte del nuevo proyecto de vivienda es otra variable que debiera estar presente en el proceso de traspaso del campamento a las viviendas sociales. Potenciar un sentido de pertenencia común de todos los beneficiarios con el proyecto de asentamiento futuro es clave para una intervención exitosa, por lo que este sentido de pertenencia al “nuevo barrio” se debería trabajar con la comunidad e intentar preservar durante el tiempo en que dure el proceso. Se plantea como recomendación el desarrollar, como parte de las labores de acompañamiento por parte de la entidad patrocinante, procesos de rescate de la historia del asentamiento informal en forma participativa, poniéndola en conocimiento, de modo de entender la forma en que históricamente han participado en la construcción de su propio espacio de vivienda, analizando colectivamente cómo esas

dinámicas arraigadas en la comunidad se pueden llevar al nuevo escenario que se les presenta, comprender los conflictos que han vivido y cómo se han superado, y el papel de los diferentes integrantes de la comunidad, entre otros. Este proceso debe ser coherente con lo que la comunidad ya ha vivido.

La seguridad sobre la tenencia representa un cambio significativo en las dinámicas de vida de los habitantes, puesto que uno de sus mayores temores es siempre la erradicación violenta y la posible pérdida del hogar. Por tanto, los derechos que la comunidad tiene sobre su nuevo espacio es un punto que debe ser trabajado en profundidad durante el proceso, pues en algunos casos este temor sigue persistiendo.

En sexto lugar, un elemento clave y transversal que se debiera potenciar como parte del diseño de la estrategia de intervención y ejecución del Plan de Intervención **es la participación de los futuros habitantes de los conjuntos de vivienda en todo el proceso**. Es decir, desde la organización de los comités de vivienda, la definición del tipo de estrategia de intervención, el diseño físico y espacial de los conjuntos, hasta su gestión colectiva una vez hecha la entrega de las nuevas viviendas.

Se debe promover una participación sustantiva de las personas en la elección de sus viviendas, localización, tipología, distribución de espacios, materiales a utilizar, elementos a considerar, mobiliario urbano distintivo (ojalá a partir de un codiseño), entre otros. Para que estas acciones sean factibles, es indispensable que la comunidad pueda generar un esquema de trabajo conjunto con la entidad patrocinante, que es quien se hace cargo actualmente del proceso.

Debido a esto es fundamental que sea la propia comunidad la que pueda escoger qué entidad será la que trabaje con ellos. Cuando esto ha acontecido, como muestra la experiencia de radicación analizada en el estudio de casos, se constata una mayor satisfacción con el proceso, dado que la responsabilidad de la elección recae en la comunidad y existe una mayor implicación de ella respecto de cómo se conducirá el proyecto. Otra sugerencia de mediano y largo plazo es el reemplazo progresivo de las labores de las entidades patrocinantes por parte de la comunidad organizada como equipo gestor, retomando los aprendizajes que han mostrado las experiencias de autogestión en vivienda social, planteadas por el Movimiento de Pobladores en Lucha, en Peñalolén (Guzmán et al., 2009), y –más recientemente– los pobladores de

Ukamau, en Estación Central (Del Romero, 2018).

Finalmente, una vez que la comunidad se haya instalado en el nuevo conjunto, es fundamental que se provea un **plan de acompañamiento y evaluación permanente del desarrollo del proyecto en términos de su consolidación como barrio**. Es recomendable que en esta instancia participen, además del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y las entidades patrocinantes, otras organizaciones que entreguen a este proceso una aproximación sistémica, incorporando miradas y metodologías de seguimiento pertinentes. Junto con esto, es clave establecer una red de trabajo que permita dar sustentabilidad al seguimiento del proyecto de vivienda, al menos en los primeros años posteriores a su entrega a la comunidad, sumando a encargados locales del programa y el municipio, nuevos actores como ONG, privados, fundaciones, entre otros. Algunas entidades podrían ser organizaciones que se puedan formar al alero del programa, con personas que ya hayan vivido el proceso, ONG, organizaciones de la sociedad civil, universidades y agrupaciones en las que ya puedan estar participando miembros de la comunidad, otros organismos estatales que funcionen a nivel local, como la policía, la municipalidad, diferentes ministerios, entre otros.

Estas acciones pueden ser paulatinamente derivadas a la comunidad para su ejecución, relegando también la responsabilidad en ella bajo un traspaso de competencias desde las organizaciones participantes del proceso. Este tipo de acciones repercutirá en la satisfacción residencial que existe, comprendida bajo un concepto amplio, que incluye relaciones sociales y satisfacción no solo con la vivienda, sino que también con el barrio. Es por ello que es importante que los habitantes sean agentes activos en la revisión de sus hogares y su barrio. Durante la investigación se pudo comprobar que el hecho de que exista la posibilidad de escoger la vivienda eleva el grado de satisfacción con la misma.

Tabla 5. **Resumen de las propuestas de rediseño de enfoque y componentes de intervención del Programa de Campamentos**

Escenario actual de intervención	Propuestas de rediseño	Principales responsables
Definición de estrategias generales de intervención (radicación por proyecto habitacional, por urbanización y relocalización) sin un enfoque orientador que incorpore factores subjetivos asociados a la vivienda.	Establecer como principio orientador el respeto a la localización original y a la adecuación cultural, amparado en los criterios del derecho a una vivienda adecuada.	Programa de Campamentos-MINVU, en términos de (re)diseño del enfoque de intervención.
Diseño de conjuntos a escala de macrobarrio, en base a enfoque cuantitativo de provisión de vivienda.	Diseño de escala de barrio en base a un enfoque cualitativo, que incorpora la capacidad de gestionar el espacio en forma colectiva.	Programa de Campamentos-MINVU, en términos de (re)diseño del enfoque de intervención.
Diseño físico y espacial de los conjuntos de viviendas acotado a vivienda y entorno de calles sin espacios públicos.	Diseño físico y espacial que incluya –como parte de los proyectos habitacionales– espacios públicos para uso comunitario.	Programa de Campamentos-MINVU, en términos de (re)diseño del enfoque de intervención.
Postulación a comités de vivienda con aporte familiar de base, sin capacitación en gastos asociados a servicios y mantención de vivienda.	Integración de enfoque de asequibilidad económica, operativizado en el Plan de Intervención, a través de: capacitación para la gestión de gastos asociados a la nueva vivienda y posibilidad de subsidio u apoyo financiero en caso de sobregastos.	Programa de Campamentos-MINVU, en términos de (re)diseño del enfoque de intervención.
Participación de los habitantes en aspectos específicos del Plan de Intervención, sin considerar el proceso continuo que fortalezca la capacidad de codiseño y autogestión.	Participación temprana y permanente, y considerar facilitar la autogestión, que implique el reemplazo de las labores de las entidades patrocinantes por las mismas comunidades organizadas.	Programa de Campamentos-MINVU, en términos de su rediseño.
Acompañamiento parcial del programa, centrado en el Plan de Intervención	Facilitación permanente del programa durante y después del proceso de provisión de vivienda, estableciendo un seguimiento del proyecto en conjunto con la comunidad posterior a la entrega de vivienda.	Entidad patrocinante responsable de la facilitación en la Fase II del Plan de Implementación. Equipos regionales del programa Campamentos en coordinación con municipios en nueva fase, período posterior a entrega de viviendas. Comité de administración de la comunidad que forma parte de los nuevos conjuntos.
Número limitado de actores que intervienen en acciones puntuales y que no articulan una red de trabajo que dé sustentabilidad a la intervención en términos de integración social.	Incorporación al proceso de trabajo de una red de organizaciones, sumando a encargados locales del programa y al municipio nuevos actores como ONG, privados, fundaciones, entre otros.	Articulación de trabajo en red del Programa de Campamentos, encargados regionales y equipo de los municipios que dan sustentabilidad a trabajo en red y convocan a otros actores de la sociedad civil y mundo privado.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Desde lo cuantitativo, se constata que los campamentos y familias que viven en ellos han ido aumentando cada año. En ese marco es importante revisar factores más estructurales, como la política habitacional imperante y la posibilidad de generar una mayor oferta de vivienda para los más vulnerables. Es clave impulsar una política habitacional que permita incrementar la oferta de vivienda específica para sectores vulnerables, como los que participan de asentamientos informales, lo que no significa que esto tenga que ser a través del mismo modelo de subsidios y localizaciones periféricas.

Esta oferta específica de vivienda pública debe ser acompañada con diferentes medidas a adoptar en el traspaso de pobladores desde campamentos a las viviendas. Las experiencias internacionales y nacionales que se han calificado como exitosas plantean la necesidad de una coordinación e integración de diversas instancias y entidades, tanto locales como externas, como algo clave a considerar. Junto a esto, es trascendental la incorporación de los nuevos conjuntos habitacionales al tejido formal de la ciudad, la posibilidad de ser titular de la vivienda obtenida, así como la mejor ubicación posible, factores determinantes en los diferentes programas y casos estudiados.

Otro de los puntos de coincidencia entre las experiencias exitosas revisadas y el análisis de casos nacionales realizado fue la importancia de la participación. En la experiencia de Rosario, la comunidad pudo escoger qué vivienda quería y su ubicación. Se consideró el aspecto laboral, generando acompañamiento, capacitación y puestos de trabajo. A la vez, se fortaleció el liderazgo local, que en los casos estudiados vimos que se remitía especialmente a mujeres jefas de hogar.

Las diferentes enseñanzas que nos dejan las experiencias nacionales como internacionales deberían considerar, además, la realidad nacional. Las estrategias de relocalización son las más frecuentes en todos los tipos de ciudad, en particular en las áreas metropolitanas. A ello se suma el aspecto de la antigüedad, puesto que los campamentos con mayor tendencia al cierre son los que tienen menos de diez años. El cómo complementar los ámbitos de acción en función de estos datos debería ser una tarea a emprender por quienes estén involucrados e interesados en los campamentos, y en la posibilidad de generar cierres a través de traslados a conjuntos habitacionales.

Se puede concluir que en la medida que no exista un debido proceso de traslado desde los campamentos a los conjuntos habitacionales, con la consideración de los diferentes factores que se han planteado y detectado aquí, es posible que la calidad de las relaciones comunitarias al interior de los nuevos conjuntos empeore, o que la posibilidad de seguir en los campamentos sea más atractiva que el traslado a viviendas sociales.

Finalmente, una de las cuestiones que influyen fuertemente en la sustentabilidad de las intervenciones es la incorporación de los aspectos subjetivos relacionados con el arraigo, sentido de pertenencia y de comunidad. Estas dimensiones –que durante mucho tiempo han permanecido invisibilizadas por las intervenciones de vivienda social dirigida a asentamientos informales– hoy adquieren fuerza con el desafío de repensar cómo promover la integración de los asentamientos informales a la ciudad, a la luz de la Nueva Agenda Urbana y las propuestas de vivienda adecuada. En ese marco, esta temática desafía a innovar metodológicamente para integrar un enfoque colectivo de trabajo durante toda la instancia de intervención, entendiendo por esta no solo el proceso que acontece hasta la entrega de las viviendas, sino que también en un período posterior. Como ya hemos apuntado, es más probable que el sentido de comunidad se vea perjudicado durante una relocalización que durante una radicación. Se suma a este aspecto, también, una notoria influencia respecto del tamaño del barrio, puesto que hay una percepción de segregación en barrios de mayor escala y complejidad.

Referencias

- Abramo, P.**, 2012. La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE*, 38(114), 35-69.
- Abufhele, V.**, 2019. La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile. *Revista EURE*, 45(135).
- Acosta, D.**, 2015. *Asentamientos informales, caso de estudio in-fravivienda en Invasión Polígono 4 de marzo en Hermosillo, Sonora, México*. Universidad Politécnica de Cataluña.
- Andreatta, V.**, 2005. Favela-bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales. *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*, (3).
- Arnstein, S.**, 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

- Bascur, H.**, 2006. Satisfacción residencial y capital social en el Programa Ribera Norte. *Revista del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile*, 5(7), 44-59. Recuperado de <http://www.techo.org/paises/chile/wp-content/uploads/2016/08/CIS7-10-Satisfaccion-residencial.pdf>
- Berroeta, H., Ramoneda, A., Rodríguez, V., Di Masso, A. y Vidal, T.**, 2015. Apego de lugar, identidad de lugar, sentido de comunidad y participación cívica en personas desplazadas de la ciudad de Chaitén. *Magallania*, 43(3).
- Berroeta, H., Carvalho, L., Di Masso, A., y Ossul Vermeiren, M.**, 2017. Apego al lugar: una aproximación psicoambiental a la vinculación afectiva con el entorno en procesos de reconstrucción del hábitat residencial. *Revista INVI*, 32(91), 113-139
- Brain, I., Prieto, J., y Sabatini, F.**, 2010. Vivir en campamentos: ¿camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? *Revista EURE* 36(109), 11-141.
- Calderón, J.**, 2016. *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Magreb Producciones.
- Camargo, D. y Abiko, A.**, 2015. Evaluation slum (favela) resettlements: The case of the Serra do Mar Project, Sao Paulo, Brazil. *Habitat International*, 49, 340-348.
- CEPAL-ONU-Habitat-Minurvi**, 2017. *Plan de acción regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe (2016-2036)*. Santiago: División de Publicaciones CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>
- CDESC**, 1991. *Observación General N°4 El derecho a una vivienda adecuada*. Comité DESC. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
- CIS-TECHO Chile**, 2015. *Datos duros de una realidad más dura: Encuesta nacional de campamentos 2015*. Santiago.
- Clichevsky, N.**, 2009. Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88.
- De Ramón, A.**, 1990. La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile 1920-1970. *Revista EURE*, 16(50), 5-17.
- Del Romero, L.**, 2018. Cartografías de la desigualdad: una década de conflictos de vivienda y nuevas resistencias en Santiago de Chile. Análisis del conflicto de la Maestranza de San Eugenio. *Revista EURE*, 44(132).
- Di Virgilio, M.M.**, 2015. Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(3), 651-690.
- Dominguez, P.**, 2011. Campamentos, viviendas y acceso a la ciudad para los pobres. *Revista CIS*, (14), 73-94.
- Espinoza, V.**, 1998. Historia social de la acción colectiva urbana: los pobladores de Santiago, 1957-1987. *Revista EURE*, 24(72), 71-84.
- Fernandes, E.**, 2011. *Regularization of informal settlements in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fiori, J., Realey, E. y Ramirez, R.**, 2002. *Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro*.
- Flores, S.**, 2014. *Programa de recuperación urbana Ribera Norte Concepción. Análisis a veinte años de su puesta en marcha* (Seminario de Título Arquitectura). Universidad del Bío-bío, Biobío, Chile.
- Fullilove, M.**, 1996. Psychiatric implications of displacement: Contributions from the psychology of place. *The American Journal of Psychiatry*, 53(12), 1516-1523.
- Garcés, M.**, 2002. *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: LOM.
- Guzmán, R., Renna, H., Sandoval, A. y Silva, C.**, 2009. *Movimiento de Pobladores en Lucha. "A tomarse Peñalolén para conquistar la ciudad"*. Cuadernos Sur. Ediciones SUR. Recuperado de <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=907>
- Hernández, B., Hidalgo, M., Salazar-Laplace, M., y Hess, S.**, 2007. Place attachment and place identity in natives and non-natives. *Journal of Environmental Psychology*, 27(4), 310-319.
- Hidalgo, R.**, 2005. *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hidalgo, M., y Hernández, B.**, 2001. Place attachment: Conceptual and empirical questions. *Journal of Environmental Psychology*, 21(3), 273-281.
- INE**, 2018. *Primera entrega de resultados definitivos, CENSO 2017*. Cantidad de personas por sexo y edad. Recuperado de <http://www.censo2017.cl/descargue-aqui-resultados-de-comunas/>
- Jaramillo, S.**, 2008. Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, (18/19), 11-53.
- Lewicka, M.**, 2011. Place attachment: How far have we come in the last 40 years? *Journal of Environmental Psychology*, 31(3), 207-230. doi:10.1016/j.jenvp.2010.10.001
- Lombard, M.**, 2015. Lugarización y la construcción de asentamientos informales en México. *Revista INVI*, 30(83), 117-146. doi:10.4067/S0718-83582015000100004
- Long, D. y Perkins, D.**, 2003. Confirmatory factor analysis of the sense of community index and development of a brief SCI. *Journal of Community Psychology*, 3, 279-296.
- López-Morales, E., Flores, P. y Orozco, H.**, 2018. Inmigrantes en campamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión? *Revista INVI*, 33(94), 159-185.
- Maceratini, E.** 2013. Buenas prácticas de intervención integral en asentamientos informales. El caso del programa Rosario Habitat. *Bitácora Urbano Territorial*, Volumen 2, Número 23, 2013. ISSN electrónico 2027-145X. ISSN impreso 0124-7913.

- Marcelo, H., Larenas, J. y López, E.,** 2019. *Informe final evaluación Programa Campamentos. Evaluación de programas gubernamentales.* Dirección de Presupuestos. Recuperado de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-189330_informe_final.pdf
- Matus, C.,** 2017. Planificación participativa y urbanismo popular. Usos de la memoria, la identidad y el patrimonio en poblaciones históricas de Santiago y Concepción. *Revista Planeo*, (51).
- Matus, C., Barraza, C., Vergara, C. y Ganter, R.,** 2016. Renovación urbana y gentrificación post-catástrofe en Concepción: el caso Aurora de Chile. *Revista de Urbanismo*, (34), 89-110.
- Matus Madrid, C., Ramoneda, A., y Valenzuela, F.,** 2019. La integración social como desafío: análisis del programa de campamentos en Chile (2011-2018). *Revista INVI*, 34(97), 49-78.
- McMillan, D. y Chavis, D.,** 1986. Sense of community: A definition and theory. *Journal of Community Psychology*, 14(1), 6-23.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU),** 1998. *Programa Chile Barrio. Orientaciones generales.* Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU),** 2011. *Informe catastro nacional de campamentos.* Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU),** 2013. *Mapa social de campamentos 2011.* Santiago.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS),** 2017. Informe de Seguimiento de Programas Sociales (cierre al 31 - diciembre - 2017): "Campamentos".
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU),** 2018. Bases técnicas y administrativas licitación "La vida después del campamento" en las regiones de Atacama, Valparaíso, O'Higgins y Metropolitana. Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU),** 2019. *Ficha de antecedentes del programa, información complementaria.* Ficha 2 IC, enero.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU),** 2019. *Subsidios pagados y otorgados regular y reconstrucción por año y programa desde 1990 hasta diciembre 2018* (base de datos). Recuperado de <https://www.observatoriourbano.cl/estadisticas-habitacionales/>.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU),** 2019. *Catastro Nacional de Campamentos 2018-2019.* Disponible en <https://www.minvu.cl/catastro-de-campamentos/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)-PRN,** 2011. *Ribera norte Concepción de cara al Bio Bio.* Santiago.
- Morales, E. y Rojas, S.,** 1986. *Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985.* (Documento de trabajo 280). Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- Moris, R.,** 2012. *Successful approaches to national slum upgrading and prevention: Chilean report.* Documento elaborado para Joint Work Program of the World Bank (WBI), Cities Alliance (CA), United Nations Human Settlements Program (UNHABITAT), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Inter-American Development Bank (IDB).
- Ocampo, G.,** 2003. Urbanización por invasión. Conflicto urbano, clientelismo y resistencia en Córdoba, Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, (39), 237-272.
- Ochsenius, F., Carman, M., Lekerman, V. y Wertheimer, M.,** 2016. Políticas hacia villas y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires: tensiones entre la inclusión y la exclusión. *Revista INVI*, 31(88), 193-215.
- ONU-Habitat,** 2010. El derecho a una vivienda adecuada, *Folleto informativo N°21*, 11.
- ONU-Habitat,** 2015. *Issue paper on informal settlements.* New York.
- ONU-Habitat,** 2016a. Tracking improvement un the Lives of Slum Dwellers. *Slum Almanac 2015-2016.* Nairobi: ONU-Habitat.
- ONU-Habitat,** 2016b. *Third United Nations conference on housing and sustainable urban development.* Recuperado de <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
- Pérez, M.,** 2017. "A new *poblador* is being born": Housing struggles in a gentrified area of Santiago. *Latin American Perspectives*, 44(3).
- Pérez Valecillos, T.,** 2009. Organización, participación y autogestión en la construcción del hábitat residencial: Mecanismos de superación de la pobreza en asentamientos urbanos precarios. Caso de estudio: municipio Maracaibo del estado Zulia, Venezuela. *Revista INVI*, 16(43), 63-75.
- Perkins, D. D., Florin, P., Rich, R. C., Wandersman, A., y Chavis, D. M.,** 1990. Participation and the social and physical environment of residential blocks: Crime and community context. *American Journal of Community Psychology*, 18(1), 83-115.
- Pino, A. y Ojeda, G.,** 2013. Ciudad y hábitat informal: Las tomas de terreno y la autoconstrucción en las quebradas de Valparaíso. *Revista INVI*, 28(78), 109- 140.
- Raczynski, D., Valderrama, C., Pablo, J., Pino, R., Aedo, C., Fernández, J. y Salinas, D.,** 2007. *Informe Final Revisado 25 de Enero 2007 Equipo de trabajo.*
- Ramoneda, A. y Jerez, P.,** 2018. Community, Participation and Urban Transformation. En R. Krebs y M. Tomaselli (Eds.), *Urban Design Lab Handbook. Dialogue-oriented urban transformation processes and practical approaches from Latin America and the Caribbean.* Jovis, Germany.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A.,** 2005. *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social.* Santiago: Ediciones SUR.

- Rojas, M. y Villagrán, G.**, 2008. Procesos urbanos informales e intervención pública. El caso del Programa Ribera Norte. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(13), 133-150.
- Rinus, P., Martiniello, M., Brey, E., Cachón, L., y Garcés, B.**, 2006. Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas. Integration processes and (local) policies: Status of the issue lessons to be learned". *Reis*, (116), 123–56.
- Rosestein, C.**, 2008. El Programa Rosario Hábitat y la integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento "La Lagunita". *Estudios del Hábitat*, 10, 59-73.
- Saborido, M.** 2006. *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sáez Giraldez, E., García Calderón, J. y Roch Peña, F.**, 2010. La ciudad desde la casa: ciudades espontáneas en Lima. *Revista INVI*, 25(70).
- Salinas, E. y Baeriswyl, S.**, 2017. El Programa de Recuperación Urbana Ribera Norte; veinte años de aciertos y desaciertos de una política de proyectos urbanos en Chile. *Revista de Urbanismo*, 36, 114-130.
- Santa María, L.**, 1973. El desarrollo urbano mediante los "asentamientos espontáneos": el caso de los campamentos chilenos. *Revista EURE*, 3(7).
- Santa María, L.**, 2011. La favela como espacio de exclusión social en la ciudad de Río de Janeiro. *Revista EURE*, 37(110).
- Sarason, S.**, 1974. *The psychological sense of community: Prospects for a community psychology*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scannell, L. y Gifford, R.**, 2010. Defining place attachment: A tripartite organizing framework. *Journal of Environmental Psychology*, 30(1), 1-10. doi:10.1016/j.jenvp.2009.09.006
- Sugranyes, A. y Jiménez, F.**, 2015. El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile. En A. Rodríguez, P. Rodríguez y A. Sugranyes (Eds.), *Con subsidio, sin derecho*. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile (pp. 17-44). Editorial Sur.
- Skewes, J.C.**, 2005. De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile. En A. Rodríguez y A. Sugranyes (Eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (2ª ed., pp. 103-124). Santiago: SUR.
- TECHO-Chile**, 2018. *Actualización del Catastro Nacional de Campamentos 2018*. Informe Final. Santiago: Centro de Investigación Social, Techo-Chile.
- Torres, D. y Ruiz-Tagle, J.**, 2019. ¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015). *Revista EURE*, 45(136).
- Vargas, D.I., Jiménez, M.E., Grindlay, M.A. y Torres, T.C.**, 2010. Procesos de mejoramiento barrial participativo en asentamientos informales: propuestas de integración en la ciudad de Ibagué (Colombia). *Revista INVI*, 25(68), 59-96.
- World Habitat**, 2010. *World Habitat Awards*. Recuperado de <http://www.worldhabitatawards.org/winners-and-finalists/project-details.cfm?lang=oo&theProjectID=-89DoB30D-15C5-F4Co-991FA9C14E52A7A7>
- Zunino, H.**, 2005. Social theory at work. Analyzing multi-level power relations in the redevelopment of Concepción's riverfront, Chile. *Ciudades*, 2(4), 315-337

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Matus, C., Ramoneda, Á., Ruiz-Tagle, J. y Valenzuela, F. 2020. Los campamentos en la política urbana chilena: desafíos y propuestas para abordar una problemática en crecimiento. *Temas de la Agenda Pública*, 15(128), pp. 1-24. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE