

Campamentos: Un clamor que crece

El gran número de asentamientos precarios que hoy existe es síntoma de numerosos problemas: están el alto desempleo, la extendida informalidad laboral, la creciente diferencia entre los sueldos y el valor de una casa, y la insuficiencia de las políticas públicas. ¿Qué nos dicen dos líderes de iniciativas comprometidas con afrontar este desafío?

Juan Cristóbal Beytía S.J.

Mensaje

⊗ La proliferación de campamentos se ha acelerado de manera evidente en los últimos años. Según el Catastro Nacional efectuado por TECHO-Chile, estos han aumentado 33,1% desde el período 2020-2021 al período 2022-2023. Las últimas cifras indican que hoy existen 1.400 y que en ellos viven 113.000 familias, correspondiendo una tercera parte a inmigrantes.

Ante tal realidad, la ONG TECHO y la plataforma colaborativa Déficit Cero —creada en esfuerzo conjunto entre TECHO y la Cámara Chilena de la Construcción— efectuaron un estudio para categorizar esos asentamientos, como posible contribución al diseño de políticas públicas específicas que se adecúen a ese escenario, que se hace más complejo con el paso del tiempo. Y es que hoy se requiere una puesta al día de las leyes o de las herramientas públicas diseñadas para afrontar este fenómeno, que tiene consecuencias en cuanto a precarización, déficits sociales —en salud, educación o empleo— e incluso delincuencia en sitios donde el Estado puede tener solo una débil presencia.

Al respecto, dialogamos con dos de los responsables del estudio «Tipología de los campamentos en Chile». Pía Palacios es geógrafa; actualmente, directora del Centro de Estudios de TECHO. Clemente Larraín, en tanto, es ingeniero civil y se desempeña como coordinador de estudios en Déficit Cero.

JUAN CRISTÓBAL BEYTÍA S.J. (J.C.B.): ¿Qué es lo que motiva la realización de este estudio?

PÍA PALACIOS (P.P.): En Chile hay 114.000 familias viviendo en 1.290 campamentos, de acuerdo al último

catastro, aunque la última actualización nos indica que son más de 1.400. La diversidad de estos asentamientos hacía necesaria una investigación de estas características.

J.C.B.: ¿Por qué se produce este crecimiento exponencial de campamentos a contar de 2019? Veníamos con un descenso sostenido a inicios de siglo y podríamos decir que el 2011 se registró el mínimo histórico. Luego aumentaron, leve pero sostenidamente, hasta el 2019, pero se produjo de pronto un crecimiento más rápido, que llama la atención. ¿Cuáles serían las causas?

P.P.: Hemos podido ver que, en el lapso entre los catastros, para ubicarse en campamentos se mantienen motivos principalmente de índole económico. Está el alto costo de los arriendos y que las personas no se pueden independizar de sus hogares de origen. También, el desempleo. En nuestros estudios tenemos dos episodios sumamente mercados a finales de 2019. Fueron el estallido social, que fue también un estallido en cuanto a la vivienda: mucho desencanto porque no se podía acceder a ella por vías formales porque los subsidios son insuficientes y una gran parte de la clase media y de la clase baja no califica para subsidios. De acuerdo al catastro 2020-2021, muchos campamentos se formaron entre el estallido social y la pandemia, por cuanto muchísimas familias se quedaron sin trabajo, principalmente de los grupos económicos más vulnerables. Muchos no tenían cómo sustentar un arriendo.

CLEMENTE LARRAÍN (C.L.): El traslado a un campamento es un fenómeno que está muy vinculado al problema del acceso a la vivienda. En «Déficit Cero» nos gusta la figura del iceberg, pues el problema es la dificultad del acceso a la vivienda, que tiene en esto una punta que es la visible. Detrás de eso están los allegados, las personas que arriendan piezas sin contrato y están hacinadas en piezas sin contrato. O los hogares que arriendan y pagan un porcentaje muy alto de sus ingresos en el arriendo... En fin, todos ellos son fenómenos que terminan con una

No hay que romantizar la idea de los campamentos, pues se trata de una situación de precariedad de servicio básico y, en muchos casos, se trata de un terreno que es propiedad de otra persona.

Clemente Larra n

parte visible que es el traslado a campamentos, siendo así un síntoma de un problema mucho más profundo.

¿Por qué ocuparse de los campamentos?

J.C.B.: La siguiente puede ser una pregunta de respuesta aparentemente obvia, pero ¿por qué el campamento sería algo «a resolver»? ¿Tiene consecuencias en algo?

C.L.: La mentalidad de la política habitacional en Chile está muy marcada con esta idea de que el campamento es algo que resolver hay algo que resolver. Una respuesta es que el campamento, es una situación informal, es una situación irregular en la tenencia del terreno y en los servicios básicos. Sea cual sea la vía hacia dónde avance la situación del campamento, ya sea el camino de la radicación, que se formalice el terreno o el servicio básico, hay que resolver esa situación de informalidad. No hay que romantizar la idea de los campamentos, pues se trata de una situación de precariedad de servicio básico y, en muchos casos, se trata de un terreno que es propiedad de otra persona. En algunos casos efectivamente puede derivar a una solución de radicación, pero no es una alternativa a la que tengamos que conformarnos.

P.P.: En la sociedad chilena está sumamente arraigado el derecho a la propiedad. Por lo tanto, los campamentos muchas veces constituyen una situación sumamente irregular. En otros casos, es posible evaluar la radicación en el terreno tomado, siempre y cuando ambas

partes puedan estar de acuerdo, y sea posible abordar la implementación de servicios básicos o que la materialidad de la vivienda sea suficiente. La tarea es lograr que todos puedan vivir en un lugar adecuado.

J.C.B.: Hoy se tiene asociada la idea de campamento a la de delincuencia e inseguridad ciudadana, o a focos de narcotráfico o drogadicción. También, que quizá los niños de los campamentos se ven más perjudicados en su acceso a la escolaridad. Por cierto, que haya mal acceso a la Salud. En ese sentido, afrontar el tema de los campamentos puede ser un elemento importante para resolver la pobreza también.

P.P.: Muchas de esas temáticas tienen que ver con temas de adecuación propiamente tal y a falta de planificación. En muchos campamentos, por más de que un colegio quede cerca, probablemente no existirá la cantidad de matrículas necesarias. Eso impacta en el resto de la ciudad y su oferta de educación o de salud primaria. Tiene que ver con temas de suficiencia de dotación y planificación de las ciudades. Probablemente, en el norte esto es mucho más complejo. Pero, más allá de resolver el problema en sí del campamento, todo esto es algo que tiene que ver con el tema de la adecuación de la vivienda para poder resolver también el tema de la pobreza.

¿Cómo surgen?

J.C.B.: Entendemos que el déficit habitacional en Chile ha ido creciendo debido a factores principalmente económicos. Sin embargo, también puede haber un problema de gestión de parte del Estado, el que antiguamente tenía relativamente contenida y estable esta cantidad de familias en déficit.

P.P.: Desde el 2012, aproximadamente, a la fecha, las viviendas han aumentado su valor muy por encima de lo que han aumentado los sueldos. Eso ha afectado tanto a los más vulnerables como a los grupos medios. Durante el estallido social vimos estos letrados que decían «somos muy ricos para el Serviu, pero somos muy pobres para los bancos». Y es que las familias no pueden bancarizarse y actualmente tampoco están encontrando fácilmente una vivienda por el monto que da el subsidio.

C.L.: En Déficit Cero tenemos una idea sencilla para explicar el problema del déficit habitacional. Tiene que ver con que todos los años hay una demanda por vivienda y una oferta que entrega el Estado. Por un tiempo la oferta era mayor que la demanda que se generaba cada año.



Muchos te dicen que llevan veinte años postulando al SERVIU, pero que ya ven imposible lograr el objetivo. Así, el campamento termina siendo la solución autogestionada de la vivienda.

P a Palacios

Fuimos avanzando en resolver el problema. Sin embargo, distintos factores hicieron que la demanda aumentara y, al mismo tiempo, la oferta no lo hiciera al mismo nivel.

Entre los factores que han hecho aumentar la «demanda», posiblemente la migración es uno de los más importantes, pero también está la reducción del tamaño de los hogares, está la demanda de vivienda por inversión —más gente que quiere comprar vivienda para arrendar— y algunos otros. En términos de la «oferta» está que el volumen de soluciones que ha ido entregado el Ministerio no ha aumentado en la última década. Su presupuesto no aumenta lo suficiente, mientras las viviendas son cada día más caras tanto por los costos de construcción como por el precio del suelo. Se siguen entregando cincuenta mil a sesenta mil soluciones al año, pero eso no es suficiente. Todos los indicadores de acceso a la vivienda se han seguido deteriorando. Un dato es que el porcentaje que representa el gasto en arriendo respecto de los ingresos del hogar el año 2009 era un 16%, y al 2022 ya era un 28%. Importa el precio de compra, pero también el precio de arriendo. Entre el 2016 y el 2024 los ingresos aumentaron en términos reales un 30% y el precio de la vivienda, un 130%. Si uno observa cualquier indicador,

ve que, desde finales de la década del 2000 a inicios de la del 2010, comienza un deterioro progresivo en todos los indicadores de acceso a la vivienda. Justamente, lo reitero porque empieza a aumentar la demanda y la oferta se estanca.

P.P.: Por lo demás, por parte del Ministerio de Vivienda se incorporó un nuevo componente de déficit habitacional: el hacinamiento. Si aislamos esa variable, podríamos decir incluso que no ha aumentado sustancialmente el déficit habitacional, aunque, claro, para las evaluaciones tampoco habían sido contemplados los hogares viviendo en campamentos. Y, por ejemplo, hoy en la región de Valparaíso, los hogares viviendo en campamentos representan casi el 50% del déficit habitacional de la región. Entonces, en base a eso, tanto TECHO como Déficit Cero sí contemplamos estos elementos para señalar que esa parte de la población sí necesita vivienda.

J.C.B.: ¿Por qué la gente decide irse a vivir a campamentos, siendo esta una situación tan desmejorada?

C.L.: Hay una pregunta en el catastro de campamentos del Ministerio de la Vivienda en la que interrogan a la gente si es que está mejor ahora, cuando está en un campamento, o antes. Alrededor de un 70% contesta que está mejor en su campamento. Lo que revela eso es que la situación en que se encuentran los hogares previamente es muy precaria. O es que están en una situación de hacinamiento muy dura o es que están pagando un porcentaje muy alto de sus ingresos en un arriendo. Entonces, para una proporción relevante de personas es una solución, la cual tiene muchos problemas —de materialidad, servicios básicos, lo que sea—, pero es mejor que lo que tenían antes. Eso es un punto relevante.

P.P.: Es sumamente complejo ver esto, pero así es. Las mismas personas dicen que antes vivían en condiciones de arriendo informal y abusivo, en el que les van cambiando unilateralmente las condiciones, mes a mes, o les cobran los servicios básicos más caros de lo que corresponde. O viven en una pieza completamente hacinados con conexiones eléctricas mal hechas. O viven de allegados. Se trata de condiciones de informalidad que no es fácil registrar. Además, muchas de las familias que viven en campamentos intentaron antes por otros medios acceder a la vivienda. Muchos te dicen que llevan veinte años postulando al SERVIU, pero que ya ven imposible lograr el objetivo. Así, el campamento termina siendo la solución autogestionada de la vivienda.

Las cinco tipologías

J.C.B.: ¿Por qué, exactamente, hacer un «estudio de tipologías»?

P.P.: Hace tiempo hemos visto que los campamentos no son todos iguales. Teníamos un imaginario de los años noventa o del dos mil en el que existían las casas sin piso, en las que vivían personas que estaban buscando la vivienda como solución definitiva. En cambio, en la actualidad vemos formas distintas de ocupación, ya sea en sus composiciones sociodemográficas o en las formas de construcción de la vivienda, en el acceso a servicios básicos, en los objetivos que tienen las distintas comunidades, etc., en un sinnúmero de características que los hace difícil categorizar. Y en base a eso, lo que más pensábamos es que no puede existir una única solución si es que hay realidades diversas, de manera que necesitamos saber cuál es esa diversidad.



Preguntan a la gente si es que está mejor ahora o antes. Alrededor de un 70% contesta que está mejor en su campamento. Lo que revela eso es que la situación en que se encuentran los hogares previamente es muy precaria.

Clemente Larraín

J.C.B.: ¿Cómo sintetizarían las conclusiones de mayor importancia a las que llegó el estudio?

C.L.: En el imaginario de la gente —y acá estamos haciendo una generalización— un campamento en los años ochenta o noventa era un grupo de chilenos organizado que se toma un terreno y se organiza para encontrar una solución habitacional. El campamento era algo transitorio. De hecho, el concepto «campamento» es un concepto de algo transitorio: en otros países, se llama de otra forma y el concepto general es «asentamiento precario», y en Brasil están las favelas, en Perú las villas; es decir, hay distintos conceptos, en Chile la idea de campamento remitía a una transitoriedad para encontrar una solución. Sin embargo, el ideario actual de la gente es que este es un asentamiento de inmigrantes en que hay crimen organizado y problemas de seguridad. Lo que buscamos mostrar era que la realidad es mucho más compleja que eso. No es solamente la idea tradicional o clásica, como tampoco solamente la idea de un campamento gigantesco de inmigrantes. Entonces, hicimos el ejercicio de agrupar y presentar cinco tipologías.

J.C.B.: ¿Cómo se pueden describir, en síntesis, esas cinco tipologías?

P.P.: En síntesis, están, en primer lugar, los *pequeños inactivos*, que son campamentos más bien antiguos y que, según creemos, pueden responder al desencanto que se tiene con la política habitacional. Están desorganizados, porque ya no buscan salir de su situación. Están compuestos principalmente por chilenos. Son bastante pequeños en cuanto al número de familias; en promedio, son cuarenta familias por asentamiento.

En segundo lugar, están los *grandes migrantes*, que rondan aproximadamente las cien familias por campamento. Son sumamente densos y están compuestos mayoritariamente por migrantes: en torno a un 70%.

En tercer lugar, tenemos los *macrocampamentos* y en esta categoría tenemos algunos que pueden llegar a alcanzar las mil familias, o bien, si es que se tienen distintas organizaciones dentro, que sean más de quinientas. Por ejemplo, en el norte tenemos macrocampamentos que incluyen veinticuatro subdivisiones. Si los contemplamos como unidad mayor, tenemos en promedio más de mil setecientas familias por cada uno de ellos. Podemos identificar dos tipos de macrocampamentos: unos están en el norte del país, conformados básicamente por migrantes, y también en la Región Metropolitana, integrado principalmente por chilenos.

Debemos adoptar medidas que sean extraordinarias, y que esta temática sea una política de Estado, no la de un gobierno con un plan de emergencia habitacional.

P a Palacios

Está también la tipología cuatro, que son los *estratégicos*. Estos sí responden al imaginario que teníamos antes sobre los campamentos, compuestos mayoritariamente por chilenos, y están sumamente organizados. Tienen grados de avance en sus soluciones habitacionales y están buscando justamente salir del campamento.

Finalmente tenemos los campamentos *periféricos*, los cuales no teníamos bien mapeados. Están muy lejos de las ciudades y posiblemente ligados actividades económicas. Por ejemplo, campamentos rurales que se dedican a agricultura o pesca.

«No hay una bala de plata»

J.C.B.: Seguramente ustedes están postulando un abordaje diferenciado del tipo de solución por parte de la política pública, según el tipo de campamento de que se trate.

C.L.: El tipo de solución para cada campamento depende de más variables que las que consideramos para formar las tipologías. Por ejemplo, si a un campamento es adecuado erradicarlo o no, o bien entregarle una solución individual o colectiva, depende de más variables que las que nosotros consideramos. Se trata de considerar si el campamento está o no dentro del límite urbano; también, si el uso de suelo es de normativa urbana o si está en zonas de riesgo. O si hay expectativa y organización entre quienes están en el campamento.

Hay variables que no consideramos en las tipologías, pero estas dan orientaciones sobre el tipo de abordaje que la

política puede llevar a cabo. Por ejemplo, los campamentos pequeños inactivos —primera categoría— tienen escepticismo respecto a la intervención del Estado y entonces hay que pensar cómo retomar el vínculo. Por otra parte, los macrocampamentos requieren probablemente soluciones colectivas... Es decir, hay ciertas características de tipología que dan orientaciones sobre la acción a seguir para que el Estado pueda aproximarse y pensar qué soluciones podrían ser las adecuadas. Sin embargo, no hay una bala de plata fija que es la adecuada para cada categoría.

P.P.: Hay variables que no consideramos para formar las tipologías, pero sí son importantes a la hora de tomar decisiones. Por ejemplo, conocer la composición sociodemográfica lleva a concluir si son hábiles para la postulación a subsidios. Si son hogares unipersonales —cuyo número ha crecido mucho—, deberemos evaluar si son aptos para la política habitacional. Y tengamos en cuenta que la política habitacional no se ha ido modernizando a la velocidad que van los cambios en la sociedad chilena, que ahora es más diversa. Tampoco se han actualizado los instrumentos para obtener soluciones. En consecuencia, debemos considerar una batería de variables más amplia para obtener soluciones, ya sea desde el ámbito social y democrático, como también desde las propias características de las distintas comunidades y del territorio. Tenemos que ver si en algunos casos puede ser factible la radicación o no. Tenemos que ser sumamente responsables para no cometer los errores del pasado. Para no volver a construir viviendas sin ciudad, por ejemplo. O para no asentarlas en zonas de riesgo.

J.C.B.: El factor migración es una variable relevante. ¿Existe la posibilidad de que el migrante, culturalmente, acepte o incorpore las fórmulas que el Estado chileno propone?

C.L.: Eso es un desafío porque, efectivamente, hay muchos inmigrantes que llegan a Chile con una cultura en la cual la formación de la ciudad vía asentamientos precarios es la norma. En Latinoamérica y el Caribe los asentamientos precarios son una manera de construir la ciudad. Entonces, ellos miran como extraño que se vea al campamento como algo que haya que resolver o erradicar.

P.P.: Efectivamente, hay culturas distintas, pero también hay migrantes que lo intentan de una manera más formal. Hemos estudiado esto y observamos que solo el 7% de quienes viven en un campamento es gente que llega a vivir directamente desde otro país al campamento. Muchos de ellos pasaron antes por ciudades viviendo en condiciones de informalidad urbana y posteriormente

fueron expulsados. Lo cultural incide, pero también hay una carencia de oferta de parte de la institucionalidad. Un factor es que actualmente se piden muchísimos requisitos para que esas personas entren en la formalidad. Y creo que en eso tenemos un gran obstáculo.

Recomendaciones a la política pública

J.C.B.: *¿Cuáles serían sus recomendaciones para la política pública? Podría ser necesario abordar ciertos tipos de macrocampamentos primero, pensando que concentran la mayor cantidad de hogares. O tal vez haya que implementar bancos de suelo. ¿Cuáles serían sus recomendaciones prioritarias para la política pública chilena?*

C.L.: Hay que empezar a entender que la demanda por vivienda o el déficit habitacional como algo heterogéneo o algo diverso. Cada hogar que tiene alguna carencia habitacional requiere una solución diferente. Para algunos será la vivienda como prioridad; para otros, el apoyo para arriendo; para otros, el mejoramiento de su vivienda. En algunos casos, será la radicación, o bien la erradicación. Está la situación de los chilenos que lleva muchos años esperando en comité, pero también la de los inmigrantes individuales que están viviendo en piezas hacinadas, y que pagan \$ 300.000 por una pieza.

El desafío es contar con una caja de herramientas amplia que permita abordar cada una de estas situaciones: con algo que vaya más allá de los subsidios que hoy existen, sino con algo más amplio. Se debe escalar en estas soluciones. Hay opciones que hoy se exploran, como la de los pequeños condominios, proyectos en que dentro de una vivienda con allegados se construye un nuevo conjunto a pequeña escala, lo que se llama densificación predial. Sin embargo, hoy el volumen de soluciones que tenemos es muy bajo.

P.P.: Estoy muy de acuerdo con eso. Es necesario diversificar las herramientas. Ahora bien, Déficit Cero ha avanzado muchísimo en eso. Es sumamente importante conocer que existe diversidad. Si podemos clasificar demográficamente la población que requiere una vivienda, podemos efectivamente ver qué tipos de herramientas son las adecuadas.

El rol del sector privado

J.C.B.: *¿Qué espacios ven Uds. para que haya participación de privados en la resolución de este de este tema?*

C.L.: La política habitacional en Chile hoy día es a través de los privados. El Estado, por sí solo, no construye ninguna de vivienda, sino que todo lo hace a través de constructoras privadas. Está el modelo en que el Estado le da un crédito de enlace a una inmobiliaria, en beneficio de grupos medios y vulnerables. Hoy existen algunas herramientas. Lo que sí es súper importante es que hoy, ante la magnitud del problema, necesitamos levantar financiamiento privado para la vivienda social. Por eso es importante avanzar en nuevos mecanismos —podrían ser concesiones o corporaciones mixtas, públicas y privadas— para levantar más financiamiento privado. Ante la magnitud del problema habitacional adicional y la gran cantidad de problemas sociales, el Estado está limitado de recursos. El Estado debe pensar en soluciones creativas en las cuales los privados se pueden involucrar con financiamiento. Hay allí un desafío grande.

P.P.: En definitiva, ante este reto tenemos soluciones hoy sumamente limitadas, a raíz de que la sociedad ha ido cambiando más rápido que la actualización de los instrumentos destinados a enfrentar el déficit habitacional. Debemos adoptar medidas que sean extraordinarias, y que esta temática sea una política de Estado, no la de un gobierno con un plan de emergencia habitacional.

C.L.: Respecto del estudio, me parece que hay que resaltar que se refleja cómo los campamentos son muy diversos, y que es incorrecta esa imagen de que todos los campamentos son de inmigrantes llenos de crimen organizado. Puede que algunos campamentos presenten esas características, pero otros no. Me parece que, en este sentido, hay tener mucho cuidado al abordar esta temática.

J.C.B.: *A nivel latinoamericano, ¿hay experiencias de las que Uds. puedan obtener algún aprendizaje especial?*

P.P.: Ciertamente, en otros países de Latinoamérica la ciudad se formó incluso por un mayor porcentaje de asentamientos irregulares. Por ejemplo, en Lima cerca del 40% de la ciudad se había conformado por campamentos. En Argentina, hay algo similar y fundamentalmente ligado a temas de servicios básicos o de hacinamiento. Pareciera que en otros países esto es mayor. En Chile cerca del 2% de todos los hogares del país viven en campamentos. Y si bien lo vemos de manera alarmante, tenemos también que tener precaución, pues el campamento es solo la parte visible del déficit habitacional. Tenemos muchísimo más, que está probablemente viviendo en una olla a presión, viviendo al interior de las ciudades en distintas condiciones que tampoco son adecuadas.

M