



El Ministro de Vivienda y Urbanismo, Cristián Monckeberg, liderando una de las reuniones de la mesa que enfrenta la problemática de los campamentos en Chile.

Personas que viven en campamentos o en hacinamiento alto o crítico

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Se estima que en Latinoamérica hay más de 104 millones de personas en asentamientos precarios. En Chile existen 46.423 hogares en 822 campamentos, según el último catastro (2018) realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Durante los últimos años los campamentos aumentaron de forma preocupante, de 27.378 a 46.423 hogares entre 2011 y 2018, un 70% más de hogares en campamentos. También creció un 25% más el total de campamentos, de 657 a 822. Techo (2017) estima que por cada familia que lograba salir de un campamento, otras dos ingresan a vivir en estos asentamientos.

El MINVU cuenta con un estudio que analiza las causas y las motivaciones que inciden en la decisión de conformar y habitar campamentos. Más allá de las razones económicas, el estudio muestra que habitar en campamentos es una forma de los grupos más vulnerables para acceder a la ciudad, dada su imposibilidad de arrendar o comprar una vivienda. Vivir en un asentamiento precario afecta la calidad de vida y la salud de las personas, debido a la deficiencia de servicios básicos, falta de agua potable, problemas de electricidad, alcantarillado o retiro de desechos y por el permanente temor de ser expulsados.

Un campamento es un reflejo de la pobreza multidimensional en la cual convergen carencias relacionadas al ámbito educacional, sanitario, laboral, comunitario y habitacional.

Por otra parte, se evidencia que gran parte de los campamentos están emplazados en zonas de riesgo. El estudio del MINVU muestra que mayoritariamente están ubicados en lugares con riesgos medioambientales, no dispone equipamiento e infraestructura para cubrir sus necesidades básicas. Además, en muchos casos no cuenta con la seguridad estructural necesaria para protegerse del clima o desastres como inundaciones, terremotos, incendios, entre otros.

Conscientes de la complejidad de esta realidad, este equipo considera como punto de partida unir esfuerzos y capacidades para responder a los siguientes desafíos: 1) ¿Cómo monitorear de forma integral y permanente la dinámica de los campamentos? 2) ¿Cómo se potencia la salida de los campamentos a una solución habitacional de forma más rápida, eficaz y sostenible? 3) ¿Cómo asegurar, por razones humanitarias, un mínimo de condiciones básicas mientras las personas habitan en los campamentos? Aunque exista la voluntad de salir, una familia permanece como mínimo 8 años en un campamento, mientras espera una solución habitacional.

El Estado ha realizado catastros en campamentos altamente costosos, que no han sido periódicos y han estado sujetos a la voluntad del Gobierno de turno. El dinamismo del fenómeno no logra ser percibido por los mecanismos de monitoreo actuales, lo que no visibiliza a los nuevos campamentos y las variaciones entre catastros, e impide reaccionar a tiempo con políticas públicas oportunas.

Con respecto a la solución habitacional para las familias, se considera que no es suficiente para abordar esta realidad. En primer lugar, los recursos son limitados y las estrategias consideran procesos muy largos. Tal como se mencionó, el tiempo de espera para recibir su solución habitacional es de al menos ocho años. Por esta razón, viven durante años en condiciones muy marginales, sólo un 10% de los campamentos tiene acceso regular a agua potable, el 81% tiene acceso deficitario a servicios sanitarios y más del 75% tiene acceso deficitario al servicio eléctrico (Catastro MINVU, 2018).

Resulta fundamental profundizar el concepto de “habitabilidad transitoria”, el desarrollo de la vida en un campamento y establecer un consenso respecto a las condiciones de dignidad mínima durante el proceso en que se trabaja con las familias. Vivir en un campamento tiene costos en todas las dimensiones de la pobreza multidimensional. Por esta razón, es necesario disponer en la estrategia indicadores pertinentes para abordar la precariedad habitacional, el déficit de servicios básicos y servicios sociales que afectan las familias en campamentos.

Estos factores se acrecientan en un contexto donde el valor del suelo va en constante aumento. Sólo en la última década, el índice del precio de la vivienda se duplicó en las principales ciudades chilenas, lo que conlleva a que el acceso al suelo bien localizado para viviendas sociales se haga cada vez más difícil.

Por último, el importante incremento de la población migrante hacia Chile en condiciones de vulnerabilidad hace aún más urgente encontrar soluciones más rápidas y menos costosas. Las regiones del norte concentran el mayor crecimiento en número de campamentos, Antofagasta y Atacama un 179% y 167% más, respectivamente.

2. Principales formas de abordar el problema identificado

A partir de este diagnóstico, se ha trabajado sobre las siguientes tres líneas estratégicas: monitoreo y sistemas de información; habitabilidad transitoria; y soluciones alternativas e innovadoras.

Dado el dinamismo de los campamentos, resulta clave un constante monitoreo en las ciudades chilenas, así como evitar que se localicen en zonas de amenaza de riesgo. En primer lugar, se propone conformar un sistema de información integral y permanente, para actualizar y monitorear a las familias en campamentos. Complementario al catastro, se plantean dos herramientas adicionales:

- a) **Medición espacial de teledetección (MET):** es una herramienta basada en análisis de imágenes satelitales, para la detección temprana de la formación y crecimiento de los campamentos, permitiendo mostrar de forma simple, rápida y a bajo costo, la formación de asentamientos, medir el crecimiento los campamentos a través del tiempo y aportar evidencia para evitar que se localicen en zonas de amenaza de riesgo.
- b) **Aplicación de indicador de bienestar territorial para campamentos (IBT-C).** El índice de bienestar territorial (IBT) busca medir con indicadores las dimensiones de accesibilidad, infraestructura y ambiental. Esta herramienta identifica el bienestar territorial de los ciudadanos, localizando sus necesidades y carencias. Su uso contribuye a decisiones de políticas públicas focalizadas. Enfocarse en el bienestar territorial, dará cuenta del nivel de vulnerabilidad y criticidad de dichos hogares. Estas variables conformarán la dimensión “campamentos” para obtener el IBT-C y así identificar las brechas entre estos asentamientos y el entorno urbano, medir la vulnerabilidad del mismo y establecer comparaciones entre campamentos.

Identificar y actualizar periódicamente las características socio espaciales de los territorios, posibilitará la generación de información a tiempo para comprender, de forma simple, rápida y a bajo costo, la interacción y el efecto que tienen nuevas variables sobre los campamentos.

Con ello, se mejora la precisión con la que se determinan los campamentos que se encuentran en zonas de amenaza de riesgo, lo que permitirá al Estado definir una estrategia de intervención, atendiendo al riesgo vital que enfrentan las familias.

Respecto a la comprensión de la vida en los campamentos, se propone trabajar desde los criterios de Habitabilidad Transitoria con los que estén fuera de zonas de riesgo vital, priorizados a partir del índice de bienestar territorial de campamentos (IBT-C). Por esto, se plantea el diseño de un plan de intervención que en principio asegure condiciones de dignidad mínima en todos los campamentos. Se refiere a condiciones humanitarias mínimas, de carácter transitorio: acceso a agua potable, servicios higiénicos, y electricidad, materialidad de la vivienda y hacinamiento crítico.

Posteriormente, se propone avanzar con el plan de intervención sobre otro conjunto de condiciones mínimas que se ha denominado como “socialmente prioritarias”, relacionadas con el acceso a servicios sociales: salud, educación, registro social de hogares, espacios públicos, así como otras dimensiones asociadas al entorno y la organización comunitaria en los campamentos. Para esto es necesario: a) definir cuáles son los estándares mínimos que se busca asegurar; b) Crear conciencia en la sociedad de estos desafíos y movilizar a que juntos se puede establecer las condiciones mínimas para todo aquel que viva en el país; c) Convocar

a los actores privados, sociales y públicos a colaborar para cumplir con estas condiciones mínimas y coordinar el trabajo en conjunto. Para organizar el desarrollo de estas iniciativas, es necesario activar un sistema de información que facilite el entendimiento, análisis y la creación de soluciones sostenibles y escalables que involucren a toda la sociedad. Una primera dimensión permitirá conectar los datos existentes, potenciará la gestión de la información desplegada por el trabajo de organizaciones sociales, aprovechando la capacidad disponible en los servicios públicos, las organizaciones, coordinadores territoriales, profesionales, voluntarios y desde la propia comunidad.

Otra dimensión, plantea entregar información de la localización de las viviendas en los asentamientos, para potenciar el vínculo entre las familias que viven en campamentos, los profesionales y los voluntarios. En una segunda fase, se busca coordinar las necesidades levantadas y sistematizadas con las oportunidades del entorno articulando los grupos de interés para aportar con soluciones públicas y privadas.

Por último, se explorará soluciones habitacionales alternativas, innovadoras, que den respuesta acorde al acelerado crecimiento de las demandas. El MINVU atendió a 4.000 familias el año 2018, asociadas a soluciones habitacionales (73 campamentos), la solución por esta vía implica 12 años más, sólo considerando las familias del catastro actual.

En este sentido, se está avanzando en dos propuestas: un proyecto de barrio evolutivo, que busca ser una solución incremental, donde la infraestructura construida adquiera valor en el tiempo. Las soluciones transitorias se plantean como una alternativa para los campamentos que crecieron muy por encima de la capacidad de respuesta del Estado. En una primera etapa se construye una vivienda incremental, acompañada de un diseño urbano del barrio.

La segunda propuesta es un proyecto piloto de arriendo asequible basado en concesiones en terrenos del Estado. En la cual, los privados construyen las unidades de vivienda destinadas al alquiler para población más vulnerable. A partir de una modelación económica, se determinará la cantidad de unidades reservadas, compatibles con los montos de subsidios de arriendo otorgados por el MINVU. Después de un tiempo, los edificios podrán ser concesionados nuevamente y el terreno seguirá perteneciendo al Estado. Esta medida tiene como objetivo aumentar la oferta de viviendas de alquiler para los sectores de menores ingresos y mejorar la tasa de aplicación del subsidio de arriendo. El desafío es la creación de un nuevo modelo de gestión que asegure un mayor impacto en la integración social de la ciudad.

3. Forma de trabajo de la mesa

Desde la creación del Programa Compromiso País, este grupo de trabajo ha sesionado mensualmente en dependencias del MINVU, en reuniones lideradas por el ministro Cristián Monckeberg y el Subsecretario Guillermo Rolando, en las cuales los distintos actores presentan sus propuestas para tomar definiciones y avanzar en torno a los desafíos antes mencionados. En estas reuniones se presentan las conclusiones de tres subgrupos de trabajo: i) Diagnóstico y monitoreo de los campamentos, ii) Habitabilidad transitoria, iii) Solución habitacional. Este trabajo se coordina semanalmente en una reunión ejecutiva en la cual participan los liderazgos técnicos de las distintas contrapartes involucradas (en las dependencias de la Universidad Adolfo Ibáñez).

4. Comentarios finales

Dada la naturaleza multidimensional de los campamentos, es necesario avanzar en la articulación de los distintos actores, públicos y privados, para su pronta superación. También, es necesario seguir generando diagnósticos y herramientas de monitoreo que potencien la efectividad de los instrumentos.

5. Integrantes de la mesa

- **Cristián Monckeberg** (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado)
- **Sebastián Bowen** (TECHO, organizaciones solidarias)
- **Sandro Solari** (Megeve, sector privado)
- **Felipe Arteaga** (Fundación Vivienda, organizaciones solidarias)
- **Luis Valenzuela** (Universidad Adolfo Ibáñez, academia)
- **Bernarda Díaz** (Dirigenta Campamento Juan Pablo II, representante ciudadano)

Nuevos participantes:

Guillermo Rolando (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Erica Pérez (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Carlos Marambio (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Alejandra Garretón (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Paulina Henoch (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estado) – Mariana Díaz (sector privado) – Andrés Durán (sector privado) – Pablo Flores (TECHO, organizaciones solidarias).

Coordinación:

Lucía Armanet (Ministerio de Desarrollo Social) – Eduardo Toro (Ministerio de Desarrollo Social)