

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID
Escuela Técnica Superior de Arquitectura



**Integración Social y Urbana (ISU) en el
caso de los asentamientos autoproducidos
del Gran Valparaíso, Chile (2011-2022).**

TESIS DOCTORAL

Presentada para optar al título de Doctor por:

Rodrigo Torreblanca Contreras

Arquitecto

Madrid, 2024



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID
Escuela Técnica Superior de Arquitectura

Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

**Integración Social y Urbana (ISU) en el
caso de los asentamientos autoproducidos
del Gran Valparaíso, Chile (2011-2022).**

TESIS DOCTORAL

Presentada para optar al título de Doctor por:

Rodrigo Torreblanca Contreras

Arquitecto

Bajo la dirección de:

Dra. Eva Álvarez de Andrés

Madrid, 2024

Título: Integración Social y Urbana (ISU) en el caso de los asentamientos autoproducidos del Gran Valparaíso, Chile (2011-2022).

Autor: Rodrigo Torreblanca Contreras

Programa de Doctorado: Doctorado en Sostenibilidad y Regeneración Urbana

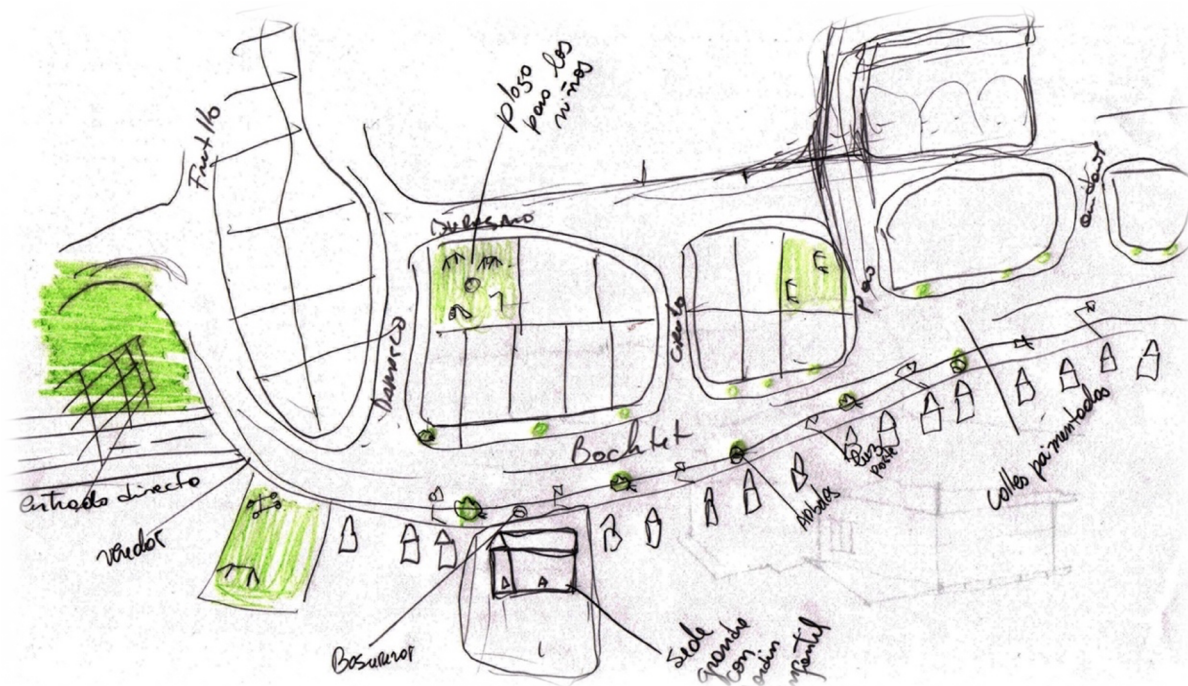
Dirección de tesis: Dra. Eva Álvarez de Andrés

Revisores externos:

Tribunal de tesis:

Fecha de la defensa:

Dibujo de una dirigente del "Campamento Felipe Camiroaga", Viña del Mar, Chile.



Fuente: Citado en Torreblanca, 2013.

"Centrar las políticas del hábitat y los procesos de planeación, diseño y producción habitacional en la gente y no en el dinero, contiene el potencial de hacer de la vivienda y de los barrios populares productos sociales que reconocen la diversidad y la riqueza creativa y de vida de las comunidades; de construir sobre las trazas históricas, formas de vida, aspiraciones y sueños de los grupos sociales implicados."

(Ortiz, 2002 p. 164)

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid y, en particular, al Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, por brindarme un entorno académico de excelencia, que ha sido clave para el desarrollo de este trabajo. La formación que he recibido en esta institución, así como el apoyo institucional durante todo el proceso, me han permitido abordar esta investigación con rigor y dedicación. Agradezco especialmente la oportunidad de haber formado parte de esta comunidad académica, que ha enriquecido mi visión y comprensión sobre los procesos urbanos.

A continuación, quiero agradecer profundamente a mi directora de tesis, Dra. Eva Álvarez de Andrés, por sus orientaciones, generosidad intelectual y mirada sensible sobre los procesos de autoproducción del hábitat. Gracias por su cercanía, por estar siempre dispuesta a guiarme con paciencia y por sus valiosas recomendaciones, que han sido fundamentales en cada etapa de esta investigación. Su apoyo constante me permitió mantener la motivación y superar los retos que se fueron presentando durante este proceso.

Mi más sincero agradecimiento también va dirigido a todos los habitantes de los asentamientos autoproducidos del Gran Valparaíso, quienes se encuentran en procesos de radicación, relocalización y en situación de resistencia. Agradezco profundamente a quienes generosamente participaron en esta investigación, por abrirme las puertas de sus hogares, barrios y vidas cotidianas, y por compartir sus experiencias en los grupos focales y entrevistas. Sus voces, relatos y luchas han sido el eje central de este trabajo, con la esperanza de un mayor reconocimiento y de aportar en posibles mejoras a las políticas públicas que promuevan una mayor integración y acceso equitativo a las oportunidades urbanas.

A los funcionarios de las instituciones públicas, quienes tuvieron la amabilidad de aportar datos fundamentales de la investigación y dedicar tiempo de sus agendas para compartir sus opiniones y visiones críticas en las entrevistas. Asimismo, a todos quienes participaron en el financiamiento y la producción de información en esta investigación.

Especialmente, quiero dedicar este trabajo a mi familia, por su apoyo incondicional durante todos estos años. Agradezco su paciencia, comprensión y el aliento constante que me brindaron, especialmente en los momentos más desafiantes de este camino. Este trabajo no habría sido posible sin su amor y confianza. Dedico este logro, con todo mi cariño, a mis hijos, María Trinidad y Diego, quienes me han dado fuerzas y motivación para seguir adelante en cada momento.

Abstract

Over the past decade, Chile has experienced sustained growth in self-produced settlements, commonly referred to as "campamentos," particularly in Greater Valparaíso, which is home to 203 settlements and 18,004 families (Techo-Chile, 2023). To address this issue, the Ministry of Housing and Urban Development (MINVU) has implemented the Precarious Settlements Program (PAP) since 2011, using two intervention strategies: relocation, which allows families to remain in their settlement, and resettlement, which involves moving them to other areas and municipalities. Meanwhile, campamento communities have developed self-production practices as a form of resistance against exclusion. In response to socio-spatial segregation and urban inequalities, institutional policies incorporated the objective of Social and Urban Integration (ISU) into the New Housing Policy of 2006, the National Urban Development Policy of 2014, and, more recently, Law 21,450 on Social Integration in Urban Planning of 2022. However, there is no clear evidence of its empirical outcomes. Building on the above, this research aims to analyze the extent to which policies and practices implemented by public institutions and communities have contributed to promoting ISU in self-produced settlements in Greater Valparaíso between 2011 and 2022. Using a case study method and a bottom-up information-gathering process, the dimensions of ISU – sociocultural, political, economic, and spatial – are analyzed from the perspectives of both residents and institutions, as outlined in the theoretical framework. The results show that, over the past decade, the PAP has prioritized relocation, which, although improving housing conditions, has led to social fragmentation, creating feelings of isolation, dispossession, and neglect. Furthermore, it has denied families democratic participation in decisions about their location and habitat, weakened connections to the labor market and productive activities, and perpetuated inequities in access to essential public services and infrastructure. One of the main findings of this research is that ISU, from an institutional perspective, is addressed as a neoliberal aspiration focused on technocratic solutions without addressing the structural causes of exclusion and inequality. Conversely, self-production processes led by communities have proven more effective in meeting housing and urban rights more comprehensively, despite associated precarities and risks. In light of this, the research proposes approaching ISU as a complex, systemic, and multidimensional process. This involves strengthening interactions between different social groups by valuing diversity; promoting equity in resource redistribution through access to economic opportunities; fostering democratic representation and participation in urban decision-making; and ensuring equitable access to urban spaces, connecting people to the resources, services, and opportunities offered by the city.

Resumen

En la última década, Chile ha experimentado un crecimiento sostenido de los asentamientos autoproducidos, comúnmente denominados "campamentos", especialmente en el Gran Valparaíso, donde se concentran 203 asentamientos y 18.004 familias (Techo-Chile, 2023). Para abordarlos, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) implementa desde 2011 el Programa de Asentamientos Precarios (PAP) mediante dos estrategias de intervención: la radicación, que permite la permanencia de las familias en el asentamiento, y la relocalización, que implica su traslado a otros sectores y comunas. Las comunidades de los campamentos, por su parte, han desarrollado prácticas de autoproducción del hábitat como forma de resistencia frente a la exclusión. En respuesta a la segregación socioespacial y las desigualdades urbanas, la institucionalidad incorporó el objetivo de Integración Social y Urbana (ISU) en la Nueva Política Habitacional de 2006, la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014 y, más recientemente, en la Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana de 2022. Sin embargo, no existen evidencias claras sobre sus resultados empíricos. A partir de lo anterior, esta investigación tiene como objetivo analizar en qué medida las políticas y prácticas llevadas a cabo por las instituciones públicas y las comunidades han contribuido a promover la ISU en los asentamientos autoproducidos del Gran Valparaíso entre 2011 y 2022. Mediante el método de estudio de casos y un proceso ascendente de recolección de información, se analizan, desde las perspectivas de los habitantes e instituciones, las dimensiones sociocultural, política, económica y espacial de la ISU, recogidas desde el marco teórico. Los resultados muestran que, durante la última década, el PAP ha priorizado la relocalización, la cual, aunque ha mejorado las condiciones de habitabilidad en la vivienda, ha generado fragmentación social, con sentimientos de aislamiento, desposesión y abandono. Además, ha negado la participación democrática de las familias en las decisiones sobre su localización y hábitat, debilitado los vínculos con el mercado laboral y las actividades productivas, y reproducido la inequidad en el acceso a equipamientos y servicios públicos esenciales. Uno de los principales hallazgos de esta investigación es que la ISU, desde la perspectiva institucional, es abordada como un anhelo neoliberal centrado en soluciones tecnocráticas, sin atender las causas estructurales de la exclusión y la desigualdad. En cambio, los procesos de autoproducción del hábitat liderados por las comunidades han demostrado ser más efectivos para satisfacer de manera más integral los derechos a la vivienda y la ciudad, a pesar de las precariedades y riesgos asociados. Ante esta situación, la investigación propone abordar la ISU como un proceso complejo, sistémico y multidimensional. Esto implica fortalecer la interacción entre diferentes grupos sociales, valorando la diversidad; promover la equidad en la redistribución de recursos mediante el acceso a oportunidades económicas; fomentar la representación y participación democrática en la toma de decisiones urbanas; y garantizar el acceso equitativo a los espacios urbanos, conectando a las personas con los recursos, servicios y oportunidades que ofrece la ciudad.

TABLA DE CONTENIDOS

Agradecimientos	v
Abstract.....	vi
Resumen	vii
Lista de tablas	xiv
Abreviaturas y acrónimos.....	xvi
1. Introducción	18
1.1. Planteamiento del Problema.....	18
1.1.1. Segregación, exclusión e integración social y urbana (ISU)	18
1.1.2. Crecimiento de los “campamentos” en Chile (2011-2022) y respuesta institucional.....	21
1.2. Interrogantes y estructura de la investigación.....	23
2. Marco Teórico.....	26
2.1. Autoproducción del Hábitat.....	26
2.1.1. Marginalidad, informalidad y autoproducción del hábitat	26
2.1.2. Autoconstrucción y autonomía del habitar	30
2.1.3. Producción social del hábitat	31
2.1.4. Enfoque de capacidades	33
2.1.5. Ciudadanía insurgentes	34
2.2. Integración Social y Urbana (ISU).....	35
2.2.1. Integración social desde la “solidaridad social”	35
2.2.2. Segregación e integración social en el enfoque de “Ecología Humana”	37
2.2.3. Producción del espacio y derecho a la ciudad	40
2.2.4. Justicia espacial	43
2.2.5. Justicia social	45
2.2.6. Planificación y justicia urbana	46
2.3. Perspectivas sobre segregación e integración social y urbana en América Latina.....	48
2.3.1. Segregación residencial y efectos institucionales en América Latina	48
2.3.2. La ISU desde la idea de mezcla social	53
2.3.3. La ISU desde la integración o accesibilidad urbana	54
2.4. Posicionamiento de la investigación respecto del marco teórico.....	57
3. Método de Investigación.....	61
3.1. Objetivo y premisas de la investigación	62
3.2. Definición del Marco Analítico	64
3.2.1. El método de Estudio de Caso	64
3.2.2. Alcance y enfoque de la investigación.....	64
3.2.3. Marco Analítico de Integración Social Urbana (ISU)	65
3.3. Selección justificada de los casos de estudio	68
3.4. Método de recogida de la información	72

3.4.1.	Identificación inicial e inmersión	72
3.4.2.	Fuentes de recogida de la información.....	72
3.5.	Procesado de la información y extracción de conclusiones	77
3.6.	Fortalezas y debilidades del método.....	78
4.	Contexto de los Casos de Estudio.....	80
4.1.	Evolución y estado actual de los asentamientos autoproducidos en Chile.....	80
4.2.	Antecedentes generales del Gran Valparaíso.....	86
4.2.1.	Evolución de la huella urbana del Gran Valparaíso.....	87
4.2.2.	Distribución socioeconómica en el Gran Valparaíso	88
4.3.	Déficit habitacional en el Gran Valparaíso	90
4.4.	Los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso.....	92
4.4.1.	Evolución de los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso	92
4.4.2.	Situación actual de los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso.....	98
5.	Análisis de Marcos Legislativos y Discursos Institucionales.....	102
5.1.	Presentación del contexto histórico en América Latina y Chile	102
5.1.1.	Políticas para los asentamientos autoproducidos en América Latina	102
5.1.2.	Políticas para abordar los asentamientos autoproducidos en Chile (1968-2022)	106
5.1.3.	Integración Social y Urbana (ISU) en la política habitacional y urbana en Chile	116
5.2.	Presentación del marco legislativo (2011-2022)	118
5.2.1.	Programa de Asentamientos Precarios (PAP).....	118
5.2.2.	Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)	121
5.2.3.	Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana	123
5.2.4.	Iniciativas Municipales	124
5.3.	Análisis de documentos oficiales	133
5.3.1.	Dimensión Sociocultural.....	133
5.3.2.	Dimensión Política.....	134
5.3.3.	Dimensión Económica	135
5.3.4.	Dimensión Espacial	136
5.4.	Análisis de las entrevistas a los actores clave de la administración pública	139
5.4.1.	Dimensión Sociocultural.....	139
5.4.2.	Dimensión Política.....	140
5.4.3.	Dimensión Económica	140
5.4.4.	Dimensión Espacial	141
5.5.	Síntesis de los resultados.....	143
6.	Análisis del Caso 1 - Radicación.....	146
6.1.	Presentación del Caso 1 - Radicación	146
6.1.1.	Radicación de asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso (2011-2022)	146
6.1.2.	Campamento Manuel Bustos, Achupallas, Viña del Mar	149
6.1.3.	El proceso de radicación	152

6.2.	Análisis del Caso 1 - Radicación.....	156
6.2.1.	Dimensión Sociocultural.....	156
6.2.2.	Dimensión Política.....	158
6.2.3.	Dimensión Económica	162
6.2.4.	Dimensión Espacial	164
6.3.	Síntesis de los resultados.....	176
7.	Análisis del Caso 2 - Relocalización	178
7.1.	Presentación del Caso 2 - Relocalización	178
7.1.1.	Relocalización de campamentos en el Gran Valparaíso (2011-2022)	178
7.1.2.	Relocalizaciones en el sector de Placilla de Peñuelas y Curauma, Valparaíso	187
7.1.3.	CASO 2 - A Conjunto Habitacional San Cristóbal DS.49.....	192
7.1.4.	CASO 2 - B Conjunto Habitacional Encanto de Curauma DS.19	193
7.1.5.	El proceso de relocalización	194
7.2.	Análisis del Caso 2 - Relocalización	195
7.2.1.	Dimensión Sociocultural.....	195
7.2.2.	Dimensión Política.....	199
7.2.3.	Dimensión Económica	202
7.2.4.	Dimensión Espacial	206
7.3.	Síntesis de los resultados.....	217
8.	Análisis del Caso 3 - Resistencia	219
8.1.	Presentación del Caso 3 - Resistencia	219
8.1.1.	Resistencia de asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso (2011-2022)	219
8.1.2.	Campamento Felipe Camiroaga, Forestal Alto, Viña del Mar.....	220
8.1.3.	El proceso de ocupación y resistencia comunitaria	223
8.2.	Análisis del Caso 3 - Resistencia	228
8.2.1.	Dimensión Sociocultural.....	228
8.2.2.	Dimensión Política.....	231
8.2.3.	Dimensión Económica	239
8.2.4.	Dimensión Espacial	243
8.3.	Síntesis de los resultados.....	261
9.	Discusión de los Resultados	263
9.1.	Dimensión Sociocultural	265
9.2.	Dimensión Política	266
9.3.	Dimensión Económica.....	267
9.4.	Dimensión Espacial.....	269
10.	Conclusiones y Recomendaciones	272
10.1.	Conclusiones	272
10.2.	Recomendaciones	276

10.3. Limitaciones y futuras líneas de investigación	277
Referencias	279
Anexos.....	293

Lista de figuras

Figura 2-1 Modelos de organización urbana y localización residencial.....	38
Figura 2-2 Modelo de Integración Social y Urbana (ISU).....	60
Figura 3-1 Esquema del diseño metodológico	61
Figura 3-2 Casos de estudio en el Gran Valparaíso - Radicación, Relocalización y Resistencia.....	71
Figura 3-3 Grupos focales y evaluación participativa de ISU.....	75
Figura 3-4 Grupos focales y evaluación participativa de ISU.....	76
Figura 4-1 Evolución de los campamentos en Chile (2011-2023)	81
Figura 4-2 N° de campamentos y familias en Chile (2023).....	82
Figura 4-3 Entrega de carta abierta por el derecho a la vivienda digna y la ciudad	83
Figura 4-4 Áreas funcionales de la Región de Valparaíso y del Gran Valparaíso	86
Figura 4-5 Expansión histórica de la huella urbana del Área Metropolitana de Valparaíso	88
Figura 4-6 Niveles socioeconómicos por comunas del Gran Valparaíso	89
Figura 4-7 Déficit habitacional cuantitativo y campamentos en el Gran Valparaíso (2022).....	91
Figura 4-8 Asentamientos autoproducidos en la Quebrada de Elías, Valparaíso (1892).....	92
Figura 4-9 Habitar autoconstruido en las quebradas de Valparaíso	93
Figura 4-10 Campamentos en la periferia de Valparaíso	94
Figura 4-11 Delimitación zona de riesgo por incendios en Valparaíso	95
Figura 4-12 Territorio del Gran Valparaíso afectado por el incendio 2024.....	97
Figura 4-13 Zona de afectación por el incendio de 2024 "Campamento Manuel Bustos"	97
Figura 4-14 N° de campamentos en Chile por periodo (1950-2023).....	99
Figura 5-1 Poblaciones Callampa en el Zanjón de la Aguada, Santiago de Chile	107
Figura 5-2 Población La Victoria, Santiago de Chile, 1957.....	107
Figura 5-3 Proceso de autoconstrucción de "Villa La Reina", Santiago de Chile, 1965-1973.....	109
Figura 5-4 Erradicación masiva de campamentos en la Región Metropolitana (1979-1985).....	112
Figura 5-5 Proceso e incorporación de la ISU en la Política Habitacional y Urbana en Chile	117
Figura 5-6 Fases del Programa de Asentamientos Precarios	120
Figura 5-7 Objetivo central, principios y ámbitos de la PNDU (2014).....	122
Figura 5-8 Familias de Valparaíso ingresan carta a SERVIU Valparaíso	125
Figura 5-9 Proyecto de loteo y planificación participativa en asentamiento Rocuant, Valparaíso	127
Figura 5-10 "Ruta de Campamentos", Municipalidad de Villa Alemana.....	132
Figura 6-1 CASO 1 - "Campamento Manuel Bustos", Viña del Mar	149
Figura 6-2 Mapa de crecimiento "Campamento Manuel Bustos (1996-2021).....	150
Figura 6-3 Imágenes del "Campamento Manuel Bustos", Viña del Mar	151
Figura 6-4 Cuento infantil "Las Soñadoras de la Colina", Campamento Manuel Bustos	153
Figura 6-5 Plano de Loteo Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar	155
Figura 6-6 Plano de comités Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar	159
Figura 6-7 Población Villa Arauco, Sector de Achupallas, Viña del Mar.....	165
Figura 6-8 Estudio de accesibilidad urbana, Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar	169
Figura 6-9 Parada de microbuses del Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar	171
Figura 6-10 Obras de urbanización Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar	171
Figura 6-11 Obras de alumbrado público solar, Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar	172
Figura 6-12 Escalera Huasco, Campamento Manuel Bustos.....	172

Figura 6-13	Plano escalera Huasco, Campamento Manuel Bustos, Viña del Mar	173
Figura 7-1	Plano de origen y destino de las familias relocalizadas en el Gran Valparaíso (2011-2022) 180	180
Figura 7-2	Relocalización de familias de Valparaíso (2011-2022).....	181
Figura 7-3	Relocalización de familias de Viña del Mar (2011-2022).....	183
Figura 7-4	Relocalización de familias de Quilpué (2011-2022)	185
Figura 7-5	CASO 2-A Relocalización, Conjunto San Cristóbal DS.49, Placilla, Valparaíso.....	188
Figura 7-6	CASO 2-B Relocalización, Conjunto Encanto de Curauma DS.19, Curauma, Valparaíso... 189	189
Figura 7-7	Condominios sociales de relocalización DS.49 y DS.19 en Placilla y Curauma (2011-2022)191	191
Figura 7-8	Conjunto Habitacional San Cristóbal (CHSC), Placilla Oriente, Valparaíso	192
Figura 7-9	Conjunto Habitacional Encanto de Curauma, Valparaíso	194
Figura 7-10	Negocio de venta de verduras en acera frente al condominio San Cristóbal DS.49.....	204
Figura 7-11	Plazas interiores Conjuntos Habitacionales DS.19 (izquierda) y DS.49 (derecho).....	209
Figura 7-12	Centro de Salud Familiar (CESFAM) Placilla-Curauma	210
Figura 7-13	Plaza Lago de Peñuelas, Sector Placilla-Curauma.....	211
Figura 7-14	Estudio de accesibilidad urbana Caso 2-A DS.49 y 2-B DS.19	212
Figura 7-15	Parada de microbuses en caletería ruta CH-68 y pasarela de placilla	214
Figura 8-1	CASO 3 - “Campamento Felipe Camiroaga”, Viña del Mar	220
Figura 8-2	Vista aérea del Campamento Felipe Camiroaga.....	221
Figura 8-3	Remanente de la ex hacienda Siete Hermanas, Viña del Mar.....	221
Figura 8-4	Proyecto Palmas de Viña, Forestal Alto, Viña del Mar.....	222
Figura 8-5	Nombre conmemorativo de las calles, Campamento Felipe Camiroaga	222
Figura 8-6	Imagen satelital Campamento Felipe Camiroaga antes (2011) y después (2022)	224
Figura 8-7	Proceso de trazado y estacado de los terrenos Campamento Felipe Camiroaga.....	225
Figura 8-8	Dibujos de las familias sobre el proceso de loteo y estacado de los terrenos	226
Figura 8-9	Dibujos de las familias sobre sus viviendas en el campamento	227
Figura 8-10	Dibujo de la planificación futura del Campamento Felipe Camiroaga.....	231
Figura 8-11	Plano de comités Campamento Felipe Camiroaga, Viña del Mar	232
Figura 8-12	Operativo comunitario de retiro de basuras	233
Figura 8-13	Manifestaciones comunitarias Campamento Felipe Camiroaga	234
Figura 8-14	Pequeños negocios de verduras y abarrotes en el campamento	241
Figura 8-15	Conjunto habitacional Santa Rosa de Lima, Forestal Alto, Viña del Mar	246
Figura 8-17	Viviendas en Campamento Felipe Camiroaga.....	248
Figura 8-17	Asentamientos lineal de las viviendas en la cima campamento Felipe Camiroaga	248
Figura 8-19	Asentamiento expansivo en las mesetas campamento Felipe Camiroaga.....	249
Figura 8-19	Incendio de 2022 en Forestal Alto, Viña del Mar	251
Figura 8-20	Plazas de juegos infantiles del Campamento Felipe Camiroaga.....	254
Figura 8-21	Estudio de accesibilidad urbana campamento Felipe Camiroaga	255

Lista de tablas

Tabla 3-1 Marco analítico de ISU	66
Tabla 3-2 Instrumento levantamiento participativo de indicadores de ISU	67
Tabla 3-3 Selección de los documentos oficiales y actores clave de la administración pública	69
Tabla 3-4 Selección de los Casos de Estudio, contrastación empírica y percepción de los habitantes... 70	
Tabla 3-5 Grupos focales con familias radicadas, relocalizadas y en situación de resistencia	74
Tabla 3-6 Entrevistas con actores clave de la administración pública.....	77
Tabla 4-1 Campamentos en Chile al 2023.....	82
Tabla 4-2 Comunas del Gran Valparaíso	86
Tabla 4-3 Requerimiento de vivienda en el Gran Valparaíso (2022)	90
Tabla 4-4 Cronología de los campamentos más grandes en el Gran Valparaíso 1971-2011	93
Tabla 4-5 Campamentos y superficies afectadas por el incendio 2024	96
Tabla 4-6 N° de campamentos y familias en las comunas del AMGCV	99
Tabla 5-1 Políticas para los asentamientos autoproducidos en América Latina.	103
Tabla 5-2 Evolución de las políticas para los asentamientos autoproducidos en Chile (1830 a 1972)..	110
Tabla 5-3 Evolución de las políticas para asentamientos autoproducidos en Chile (1973 a 2022).....	116
Tabla 5-4 Marco Analítico de ISU, análisis documentos y entrevistas.....	144
Tabla 6-1 Asentamientos del Gran Valparaíso en proceso de radicación 2011-2022	146
Tabla 6-2 Detalle de asentamientos del Gran Valparaíso en proceso de radicación 2011-2022	147
Tabla 6-3 Etapas y plazos del proceso de radicación de campamentos en Chile	148
Tabla 6-4 Marco analítico de ISU, dimensión sociocultural Caso 1 - Radicación	158
Tabla 6-5 Marco analítico de ISU, dimensión política Caso 1 - Radicación.....	161
Tabla 6-6 Marco analítico de ISU, dimensión económica Caso 1 - Radicación.....	164
Tabla 6-7 Marco analítico de ISU, dimensión espacial Caso 1 - Radicación.....	175
Tabla 6-8 Marco analítico de ISU Caso 1 - Radicación.....	176
Tabla 7-1 Datos de Origen y Destino de las familias de campamentos relocalizadas (2011-2022)	179
Tabla 7-2 Comuna de origen y destinos de las familias relocalizadas de Valparaíso.....	182
Tabla 7-3 Detalle del número de familias relocalizadas por comuna y sector	182
Tabla 7-4 Comuna de origen y destino de las familias relocalizadas de Viña del Mar	184
Tabla 7-5 Detalle del número de familias relocalizadas por comuna y sector	184
Tabla 7-6 Comuna de origen y destino de las familias relocalizadas de Quilpué.....	186
Tabla 7-7 Detalle del número de familias relocalizadas por comuna y sector	186
Tabla 7-8 Comuna de origen y destino de las familias relocalizadas de Villa Alemana.....	187
Tabla 7-9 Detalle del número de familias relocalizadas por comuna y sector	187
Tabla 7-10 Familias de campamentos relocalizadas en Placilla-Curauma (2011-2022)	190
Tabla 7-11 Familias relocalizadas en el Conjunto Habitacional San Cristóbal DS.49	192
Tabla 7-12 Familias relocalizadas en el Conjunto Habitacional Encanto de Curauma DS.19	194
Tabla 7-13 Marco analítico de ISU, dimensión sociocultural Caso 2-A DS.49	198
Tabla 7-14 Marco analítico de ISU, dimensión sociocultural Caso 2-B DS.19.....	198
Tabla 7-15 Marco analítico de ISU, dimensión política Caso 2-A DS.49.....	201
Tabla 7-16 Marco analítico de ISU, dimensión política Caso 2-B DS.19.....	202
Tabla 7-17 Marco analítico de ISU, dimensión económica Caso 2-A DS.49	205
Tabla 7-18 Marco analítico de ISU, dimensión económica Caso 2-B DS.19.....	205

Tabla 7-19 Marco analítico de ISU, dimensión espacial Caso 2-B DS.49.....	215
Tabla 7-20 Marco analítico de ISU, dimensión espacial Caso 2-B DS.19.....	216
Tabla 7-21 Marco analítico Caso 2-A DS.49 y 2-B DS.19	217
Tabla 8-1 Campamentos y familias en situación de resistencia en el Gran Valparaíso 2011-2022.....	219
Tabla 8-2 Marco analítico de ISU, dimensión sociocultural Caso 3 - Resistencia.....	230
Tabla 8-3 Marco analítico de ISU, dimensión política Caso 3 - Resistencia.....	239
Tabla 8-4 Marco analítico de ISU, dimensión económica Caso 3 - Resistencia.....	243
Tabla 8-5 Marco analítico de ISU, dimensión espacial Caso 3 - Resistencia.....	259
Tabla 8-6 Marco analítico de ISU Caso 3 - Resistencia	261
Tabla 9-1 Marco analítico de ISU, síntesis cruzada de los resultados	264

Abreviaturas y acrónimos

AMGV	Área Metropolitana del Gran Valparaíso
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFC	Campamento Felipe Camiroaga
CH	Conjunto Habitacional
CMB	Campamento Manuel Bustos
CNC	Catastro Nacional de Campamentos
CNDU	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CORHABIT	Corporación de Servicios Habitacionales
CORMU	Corporación de Mejoramiento Urbano
CORVI	Corporación de la Vivienda
COU	Corporación de Obras Urbanas
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DS.19	Decreto Supremo N°19 Programa de Integración Social y Territorial
DS.49	Decreto Supremo N° 49 Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda
ENCUESTA CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
GORE VALPARAÍSO	Gobierno Regional de Valparaíso
HIC	Hábitat International Coalition
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ISU	Integración Social y Urbana
LAC	Línea de Atención a Campamentos
LEY 20.234	Ley N° 20.234 de Saneamiento y Regularización de Loteos
LEY 21.450	Ley N° 21.450 de Integración Social y Urbana
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
NSE	Nivel Socioeconómico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano
PRC	Plan Regulador Comunal
PRMS	Plan Regulador Metropolitano de Santiago
PSH	Producción Social de Hábitat
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanización
SIG	Sistemas de Información Geográfica

UN-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UPM	Universidad Politécnica de Madrid
ZODUC	Zonas de Desarrollo Urbanos Condicionado

1. Introducción

1.1. Planteamiento del Problema

1.1.1. Segregación, exclusión e integración social y urbana (ISU)

La segregación y exclusión social y urbana es uno de los grandes desafíos en la superación de las brechas estructurales que enfrentan los países latinoamericanos. Según estimaciones de la Organización de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos el 24% de la población urbana de América Latina y el Caribe vive en asentamientos autoproducidos, enfrentando diversas formas de privación y marginación urbana, quedando segregadas y excluidas de los beneficios y oportunidades del ambiente urbano más amplio (ONU-Hábitat, 2015).

El neoliberalismo, como fase contemporánea del capitalismo, ha intensificado la crisis habitacional en América Latina mediante políticas de privatización, desregulación y reducción del gasto público en programas sociales. Estas medidas han favorecido a las élites económicas y a los mercados inmobiliarios, mientras que han dejado a amplios sectores de la población excluidos del acceso a recursos urbanos esenciales. Según David Harvey (2003), estas dinámicas responden a procesos de acumulación por desposesión, donde los recursos comunes son expropiados y privatizados para sostener la lógica del capital, despojando a las comunidades de derechos fundamentales, como el acceso a una vivienda adecuada.

En este contexto, la urbanización en América Latina se ha desarrollado de manera profundamente desigual. Por un lado, las áreas urbanas formalizadas han experimentado modernización, con acceso a infraestructuras avanzadas y servicios públicos. Por otro lado, los asentamientos autoproducidos, donde reside una parte significativa de la población, son el resultado de una exclusión sistemática de estos beneficios. Saskia Sassen (2014) señala que estos asentamientos representan una forma de "expulsión urbana", donde los sectores más vulnerables son desplazados a las periferias, desconectados de las redes económicas, sociales y culturales de las ciudades.

Raquel Rolnik (2015), en su análisis sobre la urbanización neoliberal, destaca cómo las políticas urbanas han promovido una "guerra por el espacio" a través de procesos de gentrificación, desalojos forzados y privatización de bienes comunes. Estas dinámicas han profundizado la segregación socioespacial y consolidado una fragmentación urbana que margina aún más a los sectores vulnerables. Según Rolnik, el modelo de urbanización financiera no solo despoja a las comunidades de derechos fundamentales, sino que también transforma la vivienda y el suelo urbano en activos especulativos, priorizando las ganancias económicas sobre las necesidades sociales.

Además, la falta de políticas públicas inclusivas y una gobernanza deficiente han perpetuado las condiciones de precariedad. Los gobiernos, influenciados por agendas neoliberales, han priorizado soluciones basadas en el mercado, como la provisión de viviendas a través de subsidios para proyectos privados, en lugar de abordar las raíces estructurales del problema. Esto ha provocado un aumento de la segregación socioespacial, consolidando la fragmentación urbana y debilitando los lazos comunitarios.

Por otro lado, las comunidades de los asentamientos autoproducidos han desarrollado estrategias de resistencia, como la autoproducción del hábitat y la organización comunitaria, que representan formas alternativas de enfrentar la exclusión de su derecho a la vivienda y a la ciudad impuesto por el modelo neoliberal. Estas prácticas, aunque frecuentemente invisibilizadas y deslegitimadas por las instituciones, evidencian un rechazo al modelo de exclusión y una reivindicación del derecho al espacio urbano, como lo plantea Henry Lefebvre (1968) en su reflexión sobre el derecho a la ciudad.

No obstante, desde las agencias tanto nacionales como internacionales, se sigue poniendo el foco en los síntomas y no en las causas estructurales (Borja et al, 2016). ONU-Hábitat (2015), en su informe *Hábitat III*, plantea que los asentamientos autoproducidos surgen a partir de una serie de factores interrelacionados, como el crecimiento de la población, la migración rural-urbana, la falta de viviendas asequibles para la población pobre de las ciudades, una gobernabilidad deficiente, la vulnerabilidad económica y el trabajo mal remunerado. Además, señala que las personas que habitan en estos contextos están expuestas a:

“...una mayor exclusión económica, social y espacial con respecto a los beneficios y oportunidades del ambiente urbano más amplio... sufren discriminación constante y se ven en una situación de desventaja extrema debido a la marginalización geográfica y el déficit de los servicios básicos” (ONU-Hábitat, 2015, p. 2).

Todos estos factores responden a fenómenos con trayectorias y temporalidades diversas, lo que ha llevado a catalogar la desigualdad, junto con los procesos de segregación y exclusión social, como una catástrofe social, posicionando a América Latina como el epicentro urbano de los desafíos del desarrollo sostenible (Cuervo y Délano, 2019). En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas propone, en su objetivo número once, “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Específicamente, menciona la necesidad de “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorar los barrios marginales” (ONU, 2018, p. 51).

Actualmente, la ciudad se entiende como un proceso complejo de producción social, en el cual la autoproducción del hábitat se considera una parte constitutiva (Ortiz, 2012). En esta línea, Álvarez et al. (2019, p.7) afirman que “la informalidad es, ante todo, una cuestión política, relacionada con el lugar que se ocupa dentro del espacio social y con las formas de vinculación con las estructuras de poder”. Por otra parte se destaca que el persistente desconocimiento de estos procesos por parte de ciertos Estados y su resistencia a la coproducción no es una postura ingenua (Álvarez et al., 2019). Al contrario, les permite mantener el control sobre las poblaciones de menores ingresos mediante dinámicas repetitivas de abandono y gentrificación. Como señala Shiva (2005), esta estrategia facilita la apropiación indebida de sus recursos y riqueza. Abufhele (2019) enfatiza que tampoco es casual la clasificación de los asentamientos autoproducidos como "territorios de pobreza", concebidos como espacios despolitizados donde los habitantes, percibidos como sujetos pasivos, esperan ser beneficiarios de políticas gubernamentales. Según Procacci (1991), el objetivo final de estas políticas no sería erradicar la pobreza ni abordar sus causas estructurales, sino suprimir modos de vida que desafíen o contradigan el modelo social, político y económico hegemónico.

En las ciudades latinoamericanas, la integración social y urbana (ISU) de los asentamientos autoproducidos se ha enfocado en los problemas de segregación residencial y desigualdades sociales que enfrentan sus habitantes. Estos asentamientos suelen ubicarse en extensas áreas periféricas, caracterizadas por condiciones homogéneas de pobreza que limitan la movilidad social ascendente (Rodríguez y Arriagada, 2004; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Sabatini, 2006). Además, las políticas públicas en la región han priorizado aspectos materiales relacionados con la vivienda, desatendiendo la integración de estas comunidades en estructuras de oportunidades vinculadas al trabajo, la salud, la educación y el esparcimiento (Kaztman, 2021; Kaztman y Wormald, 2002).

Según Ruiz-Tagle (2013, 2016), la ISU busca hacer frente a su opuesto, la segregación y exclusión territorial, y se define como una relación multidimensional que puede funcionar de forma independiente y en diferentes niveles. Implica aspectos físicos, referidos a la proximidad entre diferentes grupos sociales; funcionales, relacionados con el acceso efectivo a oportunidades en el territorio; relacionales, basados en la interacción no jerárquica entre diferentes grupos sociales; y simbólicos, en cuanto implica la identificación con un territorio común.

A partir de lo anterior, y desde un enfoque integral, se reconoce la ISU como un proceso complejo, sistémico y multidimensional que opera en diferentes esferas. En primer lugar, la esfera sociocultural que implica la existencia del sentido de comunidad, la cohesión barrial e interacción no jerárquica entre diferentes grupos sociales (Jacobs, 2011; Méndez et al., 2021; Rasse, 2015; Ruiz-Tagle, 2013). En segundo lugar, la esfera política se refiere a una gobernanza con participación democrática de los habitantes en las decisiones urbanas, los debates y

prácticas, así como el involucramiento de la sociedad civil en la gestión de la vivienda y del barrio (Frediani y Cociña, 2019; Fraser, 2008). En tercer lugar, la esfera económica aborda la participación activa de los habitantes en las actividades productivas de la ciudad, en particular refiere al fortalecimiento de los vínculos con el mercado laboral para la generación de ingresos (Kaztman, 2021; Sabatini et al., 2001). Y la esfera espacial que actúa como un soporte de todas las anteriores e implica el acceso equitativo a la vivienda y a los servicios y equipamientos urbanos esenciales, aspectos que permiten la formación de vínculos afectivos con el entorno habitado (Berroeta et al., 2017; Ruiz-Tagle, 2013, 2016; Soja, 2014; Tiznado-Aitken et al., 2021).

A pesar del reconocimiento por parte de las instituciones de la necesidad de promover la ISU, la exclusión social y urbana se ha incrementado tanto en la Región como en Chile, lo que ha llevado a la proliferación de asentamientos autoproducidos por sus residentes, quienes encuentran en ellos la única alternativa tras quedar excluidos del sistema “formal” (Álvarez et al., 2019). A continuación, se presenta la evolución de estos asentamientos en Chile entre 2011 y 2022, así como las estrategias planteadas al respecto por las instituciones.

1.1.2. Crecimiento de los “campamentos” en Chile (2011-2022) y respuesta institucional.

En Chile, los asentamientos autoproducidos, comúnmente denominados como “Campamentos”, han experimentado un crecimiento exponencial en los últimos 10 años. Según el último Catastro Nacional de Campamentos el país pasó de tener 657 campamentos en el año 2011 a 1.290 en el 2022, con 113.887 familias habitando en ellos (Techo-Chile, 2023). Esta tendencia al alza es el reflejo del déficit habitacional que existe en Chile, debido a la disminución en la producción de viviendas por parte del Estado y la imposibilidad de las familias de menores recursos económicos para acceder a una vivienda en el régimen de mercado, situación que se acrecentó con la crisis económica producto de la pandemia por Covid-19 y el impacto del flujo migratorio (Déficit Cero, 2022; Techo-Chile, 2023). Se registran asentamientos autoproducidos en todas las regiones del país, pero particularmente en la Región de Valparaíso, que presenta el mayor número de asentamientos a nivel nacional (280 asentamientos), concentrados mayoritariamente en las comunas que conforman el Gran Valparaíso (Techo-Chile, 2023).

Para abordar este desafío el Estado de Chile, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo implementa desde el año 2011 el Programa de Campamentos, hoy denominado Programa de Asentamientos Precarios (MINVU, 2021), con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias que viven en asentamientos autoproducidos mediante dos estrategias de intervención: la radicación, que implica la permanencia de las familias en el lugar el asentamiento, mediante la entrega de títulos de dominio, obras de urbanización, construcción de viviendas y/o mejoramiento barrial; y la relocalización, que considera el

traslado de las familias de manera individual o colectiva desde el asentamiento a otros sectores o comunas mediante la entrega de un subsidio habitacional tipo “voucher” para su traslado a nuevos proyectos habitacionales del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, conocido como DS.49 (MINVU, 2012), donde se concentran familias de una misma condición socioeconómica, específicamente del 40% más vulnerable de la población, y en conjuntos habitacionales del Programa de Integración Social y Territorial, denominado DS.19 (MINVU, 2016), donde se mezclan a familias de distintos segmentos socioeconómicos, entre ellos, segmentos medios con familias del 40% más vulnerable.

Estas estrategias se desarrollan en el marco del objetivo de Integración Social y Urbana (ISU), que se incorpora en la agenda política del país desde el año 2006 y se consolida en el 2014 como uno de los principios rectores de la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2014). Lo anterior, debido a los altos niveles de segregación y exclusión socioespacial que experimentan las ciudades de Chile, producto de décadas de políticas habitacionales que expulsaron a las familias de menores ingresos y de asentamientos autoproducidos, desde las áreas centrales a periferias urbanas mal servidas, en viviendas pequeñas y de mala calidad (Hidalgo, 2005; Morales y Rojas, 1986; Rodríguez y Sugranyes, 2004, 2005; Sabatini et al., 2001). Si bien esta política habitacional orientada a los asentamientos autoproducidos ha sido evaluada desde indicadores cuantitativos relacionados con la reducción del déficit habitacional y las condiciones materiales de la vivienda, la información es escasa respecto a la dimensión cualitativa del habitar, la percepción de los habitantes de los asentamientos que han experimentado procesos de radicación, relocalización sobre sus experiencias de integración social y urbana. En la última evaluación del Programa de Asentamientos Precarios, llevada a cabo por la Dirección de Presupuestos del Estado (DIPRES, 2019), se informaba que:

“...no se dispone de mecanismos de seguimiento a la trayectoria de las familias y las eventuales mejoras en sus condiciones de habitabilidad y calidad de vida en el tiempo, especialmente en aquellos casos en que han recibido subsidio y han sido relocalizadas...” (DIPRES, 2019)

Esta situación se condice con la realidad latinoamericana ya que los análisis sistemáticos sobre los resultados de las políticas de radicación y relocalización son relativamente escasos y no se cuenta con evaluaciones que permitan medir cambios comparativos respecto de la situación anterior y posterior a la implementación (Fernandes, 2008, 2011). Se plantea que estas intervenciones del estado se presentan como una acción ineludible y sin alternativas, generando un tipo de “segregación forzada” que genera impactos en la vida cotidiana de los habitantes (Núñez, Crovella y Bordas, 2014). Además, el proceso no termina con la relocalización, sino que los impactos perduran a través del tiempo de modo que configuran los sucesos vitales posteriores. Estos procesos traen como consecuencia diferentes tipos de pérdida: afectiva, emocional, psicológica, intelectual, cultural y material. La relocalización en

este sentido implica una distribución de las familias y comunidades en espacios geográficos y simbólicos diferentes al del asentamiento (Berroeta et al, 2017; Janoschka, 2016; Rodríguez y Rudolf, 2013).

Al margen de esta respuesta institucional, las personas que viven en campamentos han desarrollado formas alternativas de producción del espacio y de acceso a bienes y servicios básicos (Álvarez et al, 2019). Procesos colectivos de resistencia con capacidad de interpelar a los poderes fácticos (Castells, 1978) por el reconocimiento como ciudadanos y su legítimo derecho a la vivienda y ciudad (Lefebvre, 1968; Harvey, 2013). Sin embargo, al igual que en el caso de las radicaciones y relocalizaciones, apenas se dispone de información acerca de la percepción de sus residentes sobre los grados niveles de integración social y urbana que contribuyen a alcanzar.

1.2. Interrogantes y estructura de la investigación

En el contexto descrito de crecimiento exponencial de los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso y considerando que desde 2006 el objetivo de Integración Social y Urbana (ISU) ha sido incorporado en las políticas habitacionales y urbanas de Chile, surgen las siguientes interrogantes:

¿En qué medida las políticas y prácticas llevadas a cabo desde las instituciones públicas y las propias comunidades, han contribuido a promover la Integración Social y Urbana (ISU) en los asentamientos autoproducidos del Gran Valparaíso entre los años 2011 y 2022?

- 1) ¿En qué medida los marcos legislativos y discursos institucionales abordan el ISU y favorecen su aplicación efectiva?
- 2) ¿En qué medida las estrategias de radicación, relocalización y resistencia han contribuido a promover la ISU y cuál es la percepción de los habitantes respecto de su efectividad?

Para responder a estas interrogantes, se ha llevado a cabo una investigación de enfoque mixto y alcance exploratorio y descriptivo, con un diseño metodológico en tres etapas: recogida de información, sistematización y análisis de la información, y extracción de conclusiones.

Los datos secundarios se recogen mediante bases de datos de familias radicadas y relocalizadas por el Programa de Asentamientos Precarios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo entre los años 2011 y 2022; y desde documentos institucionales como el Manual Operativo del Programa de Asentamientos Precarios (MINVU, 2021); La Política Nacional de

Desarrollo urbano (MINVU, 2014); y la Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana (MINVU, 2022).

Los datos primarios se recogen mediante un proceso participativo articulado des abajo hacia arriba, integrando la voz de los propios habitantes radicados, relocalizados y en situación de resistencia, mediante la realización de grupos focales, pero también desde los discursos de los actores clave de la administración pública a través de entrevistas semi-estructuradas. En las reuniones grupales, las familias compartieron sus experiencias residenciales, determinaron indicadores de Integración Social y Urbana (IU) y, a partir de ellos, evaluaron sus trayectorias residenciales y cambios comparativos respecto de su situación inicial y actual.

La información recabada se ha procesado de forma sistemática a través de un marco analítico elaborado a partir de la revisión teórica del ISU (véase el capítulo N°2 de “Marco Teórico” y el capítulo N°3 de “Método de Investigación”), lo que ha permitido extraer resultados y conclusiones (véase el capítulo N°9, “Discusión Cruzada de Resultados” y capítulo N°10, “Conclusiones y Recomendaciones”). Todo ello con el fin de explorar una gama de resultados posibles identificando matices y diferentes grados de integración, segregación o exclusión en la efectividad de las políticas y prácticas implementadas por parte de las instituciones como de las comunidades.

La investigación que se presenta a continuación se ha estructurado de la siguiente manera:

En el **capítulo 1** se presenta la *Introducción* y el *Planteamiento del Problema* de investigación, abordando la situación de los asentamientos autoproducidos en el contexto latinoamericano, en Chile y en el Gran Valparaíso, así como sus factores causales y principales conflictos que justifican la relevancia del estudio desde la perspectiva del ISU. Este capítulo concluye con la presentación de las interrogantes que guían la investigación.

En el **capítulo 2** se desarrolla el *Marco Teórico* de la investigación, en el que se presentan y discuten diversas aportaciones y perspectivas sobre la autoproducción del hábitat, y la segregación, exclusión e integración social y urbana (ISU). Este capítulo concluye con una síntesis de la discusión teórica y un posicionamiento respecto a la misma.

En el **capítulo 3** se presenta el *Método de Investigación*, describiendo las premisas de la investigación, el alcance y el enfoque de esta, la definición del marco analítico, la justificación de los casos de estudio y el proceso de recolección y procesamiento de la información.

En el **capítulo 4**, titulado *Contexto de los Casos de Estudio*, se abordan los antecedentes generales del Gran Valparaíso. Este análisis incluye la evolución de la huella urbana, la distribución

socioeconómica y el déficit habitacional, así como la evolución y la situación actual de los asentamientos autoproducidos.

En el **capítulo 5** se presenta el análisis de *Marcos Legislativos y Discursos Institucionales* en relación con las estrategias orientadas a los asentamientos autoproducidos en Chile y en el Gran Valparaíso, en los que se incorpora el análisis del Manual Operativo del Programa de Asentamientos Precarios (MINVU, 2021), la Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2014), Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana (MINVU, 2022) y los datos que se recogen desde las entrevistas semi-estructuradas a los actores clave de la administración pública, en las cuatro dimensiones de ISU propuestas para abordar esta investigación.

En los **capítulos 6, 7 y 8** se presenta el *Análisis de los Casos de Estudio* a partir de la información que se recogió en los grupos focales con los habitantes radicados, relocalizados y en proceso de resistencia ante la exclusión, en las cuatro dimensiones de ISU propuestas en esta investigación.

En los **capítulos 9 y 10** se presenta la discusión cruzada de los resultados y la extracción de conclusiones, estableciendo una conexión entre las interrogantes de la investigación y los resultados obtenidos y su resonancia con el marco teórico. Además, se exponen las contribuciones de la tesis, sus limitaciones y se plantean posibles líneas futuras de investigación que surgen a partir de este trabajo.

2. Marco Teórico

2.1. Autoproducción del Hábitat

Este capítulo desarrolla los conceptos de marginalidad, informalidad y autoproducción del hábitat como elementos centrales para comprender las dinámicas urbanas en contextos de exclusión social y económica. A través de una revisión histórica y teórica, se abordan las transformaciones conceptuales que han llevado a resignificar estos términos, pasando de enfoques que los estigmatizaban como problemáticas pasivas hacia perspectivas que los reconocen como expresiones de agencia y resistencia colectiva. Asimismo, se exploran las prácticas de autoconstrucción, destacando su rol en la autonomía del habitar, y la producción social del hábitat, entendida como un proceso en el que las comunidades protagonizan la creación de sus entornos, desafiando las imposiciones de los mercados y las políticas públicas centralizadas. En este marco, el capítulo analiza también el enfoque de capacidades, que pone en valor la expansión de libertades y oportunidades en los procesos de autoproducción, y las ciudadanía insurgentes, que reflejan la lucha activa de los habitantes por sus derechos urbanos y su integración social. Con ello, se busca ofrecer un panorama integral que articule estas perspectivas y su relevancia en la disputa por una ciudad más justa y democrática.

2.1.1. Marginalidad, informalidad y autoproducción del hábitat

Las diversas maneras de autoproducción del espacio, comúnmente etiquetadas como "informales", han ocurrido en diferentes grados a lo largo de la historia. Esto da cuenta de que, a pesar de los esfuerzos para formalizar la vida urbana y su progreso, el sistema formal parece representar solo una parte visible del modo de producción de la ciudad, invisibilizándose otras formas de producción del espacio como la "autoproducción" y/o "coproducción del espacio", poco reconocidas y comprendidas pero que juegan un papel igualmente importante (Herrle y Fokdal, 2011). En este contexto, la coproducción, no solo de las prácticas, sino también de los saberes en torno a las problemáticas y alternativas de la cotidianeidad de los asentamientos autoproducidos, adquiere impulso en los últimos años en América Latina, recobrando fuerza la función social de la propiedad privada y la gestión democrática de la ciudad. Esto implica romper el estigma de la marginalidad e informalidad y reconocer que existen distintas maneras de producción y reproducción del hábitat, que representan formas de disputa colectiva por el espacio urbano, que resisten a los procesos de mercantilización de la ciudad (Núñez, Matus, Mosso y Zenteno, 2023).

En la década de los 60, la autoproducción del espacio comienza a discutirse desde el concepto de "marginalidad", atrayendo la atención de centros de investigación social, organismos públicos e internacionales quienes buscan dar cuenta de la exclusión experimentada por la

población que habita en asentamientos autoproducidos ubicados en centros históricos y periferias, denominados en ese momento como "poblaciones marginales", a raíz del modelo de desarrollo económico imperante, que se traduce en desempleo, degradación urbana y malas condiciones de vida, diagnóstico que justifica considerar a este grupo de la sociedad como objetivo de la política social (CEPAL, 1990). En el contexto latinoamericano, la economía ha experimentado transformaciones significativas desde la crisis de 1929. La transición de una economía basada en la exportación hacia economías industriales en expansión genera cambios profundos en los ámbitos demográfico, político y social (Ruiz-Tagle, Labbé y Alvarez, 2021).

Según Delfino (2012), el término "marginalidad" comienza a ser utilizado en América Latina por las ciencias sociales para dar cuenta de los efectos heterogéneos y desiguales de los procesos de industrialización y desarrollo. Un término que se construye desde dos vertientes teóricas: la vertiente cultural y la vertiente económica-estructural. En la primera vertiente culturalista con influencias de la Escuela de Chicago, las sociedades "subdesarrolladas" se caracterizan por la coexistencia de un sector moderno y otro tradicional (de origen campesino) o "marginal", cuyas diferencias en las prácticas económicas, sociales y culturales impiden su coexistencia, adaptación e integración (Delfino, 2012). En 1969, el Centro de Investigación para el Desarrollo de América Latina (DESAL) interpretó la proliferación de los asentamientos autoproducidos en la periferia de las ciudades como síntoma de un retraso cultural, debido a que la población compuesta por campesinos, indígenas y otros grupos, mantenía prácticas y valores rurales que eran incompatibles con la transformación social, permaneciendo al "margen", sin participación social y política e impidiendo el tránsito completo de desde lo tradicional a lo moderno (Valenzuela y Ruiz-Tagle, 2023).

La segunda vertiente de la tradición marxista y estructuralista se desarrolla como una crítica a la anterior y sostiene que la marginalidad surge como consecuencia estructural del capitalismo, de una acumulación periférica de desventajas producto del desempleo, que obliga a los estratos populares a recurrir a actividades poco productivas para su supervivencia (Jaramillo, 2012). Desde esta perspectiva, la explicación de la marginalidad se encuentra en la incapacidad del proceso de industrialización para absorber la creciente fuerza de trabajo, lo que resulta en un grupo de población excedente que es irrelevante para el sector hegemónico de la economía e incluso es visto como un peligro para su estabilidad (Delfino, 2012). En esta perspectiva, la urbanización "precaria" o "marginal" es una respuesta racional de la población a su problema habitacional; es un soporte a la precariedad. En este sentido, la autoproducción suple los escasos recursos materiales que se requieren para adquirir una vivienda en un contexto de desempleo formal (Jaramillo, 2012).

De acuerdo con lo anterior, en la vertiente cultural, la marginalidad constituye un estado; la integración no alcanzada de ciertos grupos de la población en el proceso de desarrollo y

participación. Mientras que, en la vertiente económica-estructural, la marginalidad se entiende como un proceso atribuido a las leyes de la acumulación capitalista (Delfino, 2012).

En este periodo la discusión sobre marginalidad se centra en la existencia de un sector de la población cuya integración a la sociedad moderna se veía obstaculizada. Se afirma que la población marginal no está incorporada, es decir, carece de participación, lo que le confiere a este fenómeno un rasgo de "pasividad"; definición que sitúa a la población marginal a un costado de la población dominante que impulsa el proceso de transformación. El espacio de la marginalidad se constituye entonces en un epifenómeno del proceso de cambio: una unidad con carácter de "condición" y no de "actor"; un espacio desconocido en su interior y de supuesta pasividad (Saraví, 1996). Se afirma que las críticas al concepto de marginalidad se enfocaron en la noción de dualismo en el entorno urbano, que separa a las economías y a las sociedades en dos: una central e integrada, y otra marginal y excluida (Delfino, 2012).

En los años 70, el concepto de marginalidad fue objeto de críticas por subestimar al sector de menores recursos de la población al considerarlos una masa inerte, descripción que no concordaba con su realidad dinámica y su compromiso en actividades económicas independientes que, aunque no fueran altamente remuneradas, permitían la subsistencia de las familias (Portes, 1984). Fue entonces cuando el antropólogo Keith Hart (1971) introdujo el concepto de "sector informal" o "economía informal", haciendo referencia a todos aquellos trabajadores que se desempeñaban por cuenta propia en los estratos más pobres de la población. El Informe del Programa Mundial del Empleo de la OIT sobre Kenia, redactado por Hart y publicado en 1972, presenta las primeras versiones modernas del concepto de informalidad, el cual sugiere que los pobres no son simplemente una masa inerte excluida de la participación en la sociedad moderna; por el contrario, son una clase dinámica que, si bien antes carecía de una economía formal, ahora la tiene, aunque de una manera diferente a la convencional (Quirós, 1994). Según Tokman (1977), aunque el sistema capitalista genera un excedente estructural de fuerza laboral que no logra integrarse al sector moderno, esto no implica una exclusión pasiva. Más bien, este excedente encontrará una "ocupación" en el último eslabón del mercado laboral.

La transición desde el concepto de marginalidad al de informalidad no solo conlleva un desplazamiento conceptual, más bien señala un cambio de la pasividad a la actividad. Bajo esta nueva visión, la informalidad implica explorar dentro del espacio definido por la marginalidad, ya que se entiende que "la ausencia de un rasgo formal puede interpretarse como la presencia de un rasgo diferente" (Saraví, 1996); por cuanto la población desplazada del sector moderno no permanece inactiva; en cambio, desarrolla sus propias estrategias para subsistir, buscando nuevas fuentes de ingresos y creando formas alternativas de producción espacial.

Según Roy (2005, 2010), en torno al concepto de informalidad se ha construido un lenguaje de crisis por parte de quienes ven la informalidad como una amenaza a la gobernabilidad; pero también es visto como un emprendimiento "heroico", una economía espontánea y creativa en respuesta a la incapacidad del Estado para cubrir las necesidades básicas de los más pobres (De Soto, 1986, 2000). Estas miradas disímiles parecen estar muy en desacuerdo entre sí, pero poseen algo en común: ambas ven lo informal como algo fundamentalmente separado de lo formal; sin embargo, las tendencias apuntan más bien a entenderlo como un continuo complejo de mutua coexistencia que requiere de una gobernanza y gestión adecuada (Roy, 2005, 2010).

El concepto de informalidad se convierte entonces, en un término bastante ambiguo que no logra capturar la complejidad de la relación entre los diversos sectores, niveles y actores, especialmente la importancia de las relaciones de poder y los límites entre lo legal y lo no legal. Se cuestiona, por lo tanto, la utilidad del término "informalidad", y se aboga por avanzar hacia una mirada sistémica de este fenómeno que considere los factores sociales, económicos e institucionales que lo determinan (Herrle y Fokdal, 2011). Se plantea que la informalidad ha sido tratada como una especie de "caja negra" de la cual no se sabe exactamente qué ocurre en su interior, pero se asume que no sigue la lógica del exterior. Al ampliar este concepto para incluir una gama más amplia de aspectos de la vida urbana, se vuelve más difícil mantenerlo operativo. En relación con esto, se afirma que:

“La razón parece ser que las ciudades no están siendo producidas por un solo grupo ni son planificadas e implementadas por planificadores o políticos solamente; son más bien el producto común de una amplia gama de actores, algunos de los cuales son conocidos y comprendidos, otros son menos conocidos, pero juegan un papel igualmente importante” (Herrle y Fokdal, 2011, p. 9)

Ya en las décadas de los 80 y 90, el término "informal" fue adoptado por expertos en vivienda y planificación urbana, quienes lo aplican a los asentamientos autoproducidos, identificándolos como áreas de la ciudad "desreguladas", "no planificadas" o "ilegales", destinadas a aquellos sectores excluidos de las políticas habitacionales (Álvarez de Andrés, 2019, 2020; Roy, 2010). Las etiquetas selectivas sobre la informalidad tendieron a ignorar y a desvalorizar a las comunidades de escasos recursos y sus métodos de autoproducción del espacio como una forma de suplir los escasos recursos monetarios para acceder a una vivienda (Jaramillo, 2012; Varley, 2013). Sin embargo, el trabajo empírico del arquitecto británico John Turner en los barrios marginales de Perú, desafió estas posturas y condujo al reconocimiento de la autoproducción del hábitat al visibilizar los resultados positivos de la producción de viviendas y barrios cuando estos procesos son llevados a cabo por las propias comunidades con ayuda del Estado, como una alternativa viable frente al déficit habitacional y la incapacidad estatal para abordarlo (Turner, 2018).

Entre las ideas de Turner y las crecientes políticas neoliberales, surgió una extraña conexión entre el reconocimiento de la autoproducción del hábitat y la eficacia del gasto público, lo que promovió un cambio en la nueva política predominante desde la primera conferencia mundial de la ONU-Hábitat en 1976, respaldada por organismos internacionales de desarrollo como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Valenzuela y Ruiz-Tagle, 2023). En este nuevo camino, los pobladores y las organizaciones sociales comenzaron a levantar su voz, abogando por la necesidad de abandonar las conceptualizaciones binarias y oposicionales de lo formal-informal. Buscan revertir la visión normativa que se le atribuye a la informalidad urbana para reconocer en ella la capacidad de agencia de las comunidades que por mucho tiempo han sido marginadas, estigmatizadas y criminalizadas (Alfaro d'Alencon et al., 2018).

2.1.2. Autoconstrucción y autonomía del habitar

John F.C. Turner, en sus estudios sobre la autoconstrucción de viviendas, plantea que el proceso de construcción autónoma permite a los habitantes adaptar sus espacios de vida a sus necesidades y valores, generando un profundo sentido de pertenencia y control sobre el entorno. En sus publicaciones Turner (1981, 2018) argumenta que la autoconstrucción no solo satisface necesidades habitacionales, sino que también aporta satisfacción psicológica al empoderar a los residentes y fortalecer su capacidad de decisión sobre sus propios espacios.

Este proceso de autonomía en el habitar, según Turner, no solo responde a la falta de alternativas formales, sino que también ofrece a los habitantes una forma de resiliencia ante los cambios económicos y sociales. La autoconstrucción permite adaptarse a nuevas circunstancias sin depender de un sistema habitacional formal que, a menudo, resulta inaccesible o no responde a sus realidades. Así, la autoproducción del hábitat se convierte en una estrategia de desarrollo y autosuficiencia que va más allá de la simple edificación, fomentando la cohesión social y el empoderamiento individual y comunitario.

En sus investigaciones empíricas realizadas entre los años 60 y 70, Turner fue uno de los pioneros en destacar la importancia positiva de estas prácticas como respuesta al déficit habitacional en países en desarrollo. Valora el hecho de que las personas, superando obstáculos financieros e institucionales, logran construir sus propios hogares y comunidades en medio de cambios sociales y económicos, desafiando las normas establecidas por arquitectos, urbanistas y formuladores de políticas públicas, y cuestionando la relación de "poder" como la capacidad de las personas frente al poder de las instituciones que generalmente ejercen influencia sobre ellas.

En este sentido, plantea que los asentamientos autoproducidos no constituyen un problema per se, siempre y cuando estos procesos estén acompañados y dirigidos por el Estado. Por el

contrario, la autoproducción del hábitat surge como respuesta a necesidades habitacionales insatisfechas, debido al fracaso de un Estado que ha subestimado y relegado el potencial de la autoproducción como una contribución viable. Este fracaso se evidencia en la limitada capacidad estatal para construir viviendas sociales frente al acelerado proceso de urbanización. Destaca que son las comunidades las que han contribuido de manera significativa a la solución del problema de vivienda popular, haciendo un uso más eficiente de los recursos disponibles.

Además, sostiene que los asentamientos autoproducidos representan “una arquitectura que funciona”, ya que sus habitantes se autoseleccionan, comparten objetivos comunes y tienen la capacidad de gestionar sus propios recursos. Esto se refleja en construcciones progresivas que se ajustan a diferentes presupuestos y prioridades, así como en la “libertad y autonomía” para adaptar el espacio según las necesidades y deseos de cada familia. Por el contrario menciona que:

“El proceso autoritario de desarrollo instantáneo no solo exige hipotecar los ahorros de una vida, sino que también impone un cambio repentino y drástico en el modo de utilizar los espacios y en las relaciones personales, tanto dentro de la familia como con los vecinos” (Turner, 2018, p.102).

En general, los residentes poseen una comprensión más profunda de la naturaleza de la vivienda como parte integral del barrio y la ciudad. En contraste, el Estado ha adoptado una visión predominantemente cuantitativa y objetiva de la vivienda, lo que ha llevado a una interpretación deficiente de su función y a un distanciamiento de las tres necesidades fundamentales que la vivienda debe satisfacer: proporcionar refugio y protección contra el clima y otros individuos, garantizar la seguridad de la tenencia o propiedad, y estar ubicada de manera que facilite el acceso al trabajo, los mercados, la educación y la comunidad. Sin cumplir estas funciones esenciales, la vivienda carece de valor.

2.1.3. Producción social del hábitat

En la misma línea la organización Hábitat International Coalition (HIC), de carácter autónomo y surgida tras la primera conferencia mundial del Hábitat de Naciones Unidas en Vancouver (1976), centra su trabajo en los derechos humanos, en particular el derecho fundamental a la vivienda. HIC introduce el concepto de Producción Social del Hábitat (PSH), reconociendo el valor de la autoproducción del espacio. Según el arquitecto Enrique Ortiz (2002), el concepto de PSH se refiere a los "procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro". Ortiz explica que esta noción busca reconocer la capacidad de las organizaciones sociales para gestionar y liderar complejos procesos de autoproducción del

hábitat, desafiando la visión sectorial de los gobiernos y la homogeneidad impuesta por los mercados globales.

Ortiz plantea que el potencial de este enfoque radica en otorgar responsabilidad a las personas como sujetos de sus propias transformaciones, permitiéndoles tomar decisiones en relación con su hábitat en un proceso de intercambio de saberes. Este proceso incluye asistencia técnica y formación social, facilitando información para que las comunidades puedan organizarse mejor y tomar decisiones informadas (Ortiz, 2002). En este contexto, menciona lo siguiente:

"...centrar las políticas del hábitat y los procesos de planeación, diseño y producción habitacional en la gente y no en el dinero, contiene el potencial de hacer de la vivienda y de los barrios populares productos sociales que reconocen la diversidad y la riqueza creativa y de vida de las comunidades; de construir sobre las trazas históricas, formas de vida, aspiraciones y sueños de los grupos sociales implicados" (Ortiz, 2002, p. 164).

Según Ortiz, este enfoque basado en la Producción Social del Hábitat contrasta con las políticas habitacionales promovidas por los Estados, que suelen ignorar a las ciudades y sus ciudadanos. La producción masiva de viviendas-mercancía inaccesibles para personas de escasos recursos, así como los desalojos masivos a favor de macro inversiones justificadas bajo premisas de utilidad pública, progreso y competitividad global, han configurado una ciudad dual en la que coexisten los excluidos y mal alojados, que buscan integrarse, junto a los dueños de la ciudad, quienes habitan en guetos bien provistos, controlados y aislados del resto de la sociedad (Ortiz, 2002).

Además, Ortiz considera que al participar activamente en la planificación, diseño y construcción de sus entornos, los habitantes de los asentamientos autoproducidos desarrollan un sentido de identidad y pertenencia, al tiempo que fortalecen redes de apoyo mutuo. Este proceso fomenta la solidaridad y resiliencia comunitaria, creando una estructura social que refuerza el bienestar colectivo y reduce la dependencia de soluciones habitacionales impuestas externamente. Este modelo de producción social no solo proporciona un techo, sino que impulsa la integración y cohesión comunitaria, elementos fundamentales para mejorar la calidad de vida en contextos de exclusión.

2.1.4. Enfoque de capacidades

El enfoque de las capacidades humanas, desarrollado por el economista y filósofo indio Amartya Sen (1999), es una de las propuestas más influyentes en la filosofía práctica y las ciencias sociales. A través de este enfoque, Sen examina problemas sociales que afectan el bienestar humano, como la desigualdad, la pobreza y la calidad de vida, los cuales pueden trasladarse al contexto habitacional, aportando en este marco teórico una dimensión adicional al análisis de la autoproducción del hábitat.

La teoría de Sen (1999) sobre las capacidades humanas sostiene que el verdadero desarrollo humano se basa en la expansión de las oportunidades y libertades de las personas para vivir de acuerdo con sus propios valores y aspiraciones: frente a esto menciona que:

"La libertad para llevar diferentes tipos de vida se refleja en la gama de combinaciones de funciones que una persona puede alcanzar y de las cuales puede escoger una colección. [...] La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que la persona puede lograr. Es un reflejo de la libertad para alcanzar distintos estilos de vida" (Sen, 1999, p. 75).

"El desarrollo puede verse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban las personas. En este enfoque, la expansión de las libertades es tanto el medio como el fin del desarrollo" (Sen, 1999, p. 36).

Sen (1999) considera que la pobreza es, en esencia, una privación de capacidades y no únicamente una carencia de ingresos. Desde esta perspectiva, la autoproducción del hábitat se entiende como un proceso que no solo satisface las necesidades básicas de vivienda, sino que también amplía las capacidades de los habitantes, permitiéndoles construir una vida que valoran. La oportunidad de tomar control sobre la construcción y el diseño de la vivienda contribuye directamente a expandir sus capacidades y libertades, al ofrecerles un entorno en el cual pueden ejercer su autonomía. Por lo tanto, esta opción no solo brinda una respuesta material a la necesidad de vivienda, sino que también permite a las personas desarrollar capacidades clave, como la resiliencia, la toma de decisiones y la habilidad para enfrentar desafíos socioeconómicos.

Este enfoque representa una forma de empoderamiento en la que los habitantes ejercen su libertad para elegir y actuar en función de sus aspiraciones. Al involucrarse directamente en el proceso de construcción, los individuos no solo se apropian de sus espacios de vida, sino que también desarrollan un sentido de competencia y autoeficacia, elementos esenciales para mejorar su bienestar y calidad de vida.

Para alcanzar este objetivo, Sen plantea que "la política pública tiene un papel no solo en la promoción del crecimiento económico, sino también en la mejora de las libertades sustantivas de los individuos, ampliando las opciones y capacidades que conforman una buena vida" (Sen, 1999, p. 128).

2.1.5. Ciudadanías insurgentes

Además de las perspectivas previamente abordadas, el concepto de "ciudadanías insurgentes", desarrollado por James Holston (2008), aporta una perspectiva esencial para comprender la autoproducción del hábitat en contextos de exclusión. En su obra *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil* (2008), Holston define la "ciudadanía insurgente" como formas de ciudadanía que surgen en oposición a las desigualdades y exclusiones de la ciudadanía oficial, a través de prácticas y reivindicaciones que buscan transformar las estructuras de poder y los derechos establecidos.

Holston sostiene que los residentes de áreas periféricas informales en Brasil, históricamente excluidos de derechos y servicios ciudadanos plenos, desarrollan prácticas y demandas para reclamar su lugar en la ciudad, redefiniendo el significado de ciudadanía y transformando las estructuras de poder. Desde esta perspectiva, la autoproducción del hábitat se interpreta como un acto de resistencia y una afirmación de derechos en contextos de exclusión.

El autor observa que, en muchas ciudades de América Latina, los habitantes de asentamientos autoconstruidos desafían las estructuras de poder mediante la creación de sus propios espacios de vida, representando así una forma de ciudadanía activa y reivindicativa. La autoconstrucción, como respuesta a la exclusión, constituye una "insurgencia urbana" en la que los habitantes, al asumir el control sobre sus entornos, reclaman su derecho a la ciudad y exigen ser reconocidos como ciudadanos plenos.

Para Holston (2008), la autoproducción del hábitat en estos contextos se convierte en una herramienta para transformar la exclusión en ciudadanía insurgente. A través de la construcción autónoma de sus viviendas, los habitantes no solo aseguran un espacio físico, sino que también desafían las políticas de marginalización. La ciudadanía insurgente implica una lucha por el acceso equitativo a los recursos urbanos y una reivindicación del derecho de los habitantes a construir una vida digna en la ciudad. La autoconstrucción no solo proporciona vivienda a quienes carecen de ella, sino que también constituye una forma de participación política en la que los ciudadanos redefinen su relación con el Estado y la ciudad, reclamando así su derecho a la ciudad y reconfigurando su interacción con las estructuras de poder existentes (Holston, 2008).

Holston plantea que, en lugar de aceptar la exclusión, los habitantes transforman sus condiciones adversas en un recurso para fortalecer sus derechos y su participación en el espacio urbano. Esta visión se conecta con el enfoque de capacidades de Amartya Sen, ya que los habitantes desarrollan y ejercen sus capacidades para reclamar un rol activo en la ciudad, generando así una forma de justicia urbana que emerge desde los márgenes y cuestiona las estructuras de poder establecidas.

En este contexto, el anhelo de integración social y urbana, instalado en el discurso de las instituciones sobre las formas autónomas de autoproducción del hábitat, se encuentra tensionado por su implementación dentro de un modelo de acumulación por desposesión que vulnera derechos fundamentales y perpetúa la exclusión. Esta contradicción pone de manifiesto la necesidad de revisar críticamente el concepto de integración social y urbana, especialmente cuando se aplica en contextos marcados por dinámicas de desigualdad estructural. En este marco, resulta fundamental profundizar en qué consiste realmente esta integración y cómo puede ser redefinida desde una perspectiva que integre las prácticas de autoproducción del hábitat junto con las demandas de justicia socioespacial.

2.2. Integración Social y Urbana (ISU)

La segregación e integración social y urbana representan procesos complejos que influyen en cómo las personas acceden y utilizan el espacio dentro de las ciudades. Mientras que la segregación tiende a reforzar barreras de acceso a recursos, servicios y oportunidades, la integración social y urbana busca garantizar una distribución equitativa de estos elementos para promover la cohesión y la justicia en el espacio urbano. Los conceptos de integración social, derecho a la ciudad, justicia espacial, justicia social y ciudad justa aportan perspectivas que ayudan a entender cómo el espacio urbano puede ser tanto un reflejo de desigualdades estructurales como una oportunidad para la integración.

2.2.1. Integración social desde la “solidaridad social”

Los estudios sobre las sociedades urbanas comenzaron a desarrollarse a finales del siglo XIX y principios del XX, desde la sociología, con el objetivo de comprender las profundas transformaciones generadas por el capitalismo y los procesos de modernización en los países industrializados. Una de las primeras aproximaciones teóricas al concepto de “integración social” se atribuye al sociólogo francés Émile Durkheim, en su obra *La división del trabajo social* (1893), donde analiza las consecuencias de la especialización del trabajo industrial en las relaciones sociales. En esta obra, Durkheim expone cómo la especialización de roles dentro de la sociedad moderna afecta las relaciones entre individuos y crea patrones de dependencia e interdependencia, que se traducen en la separación de los grupos sociales en el espacio urbano.

Durkheim (2016) señala que el tránsito de una sociedad agrícola a una sociedad industrial condujo a la autonomización del individuo respecto al grupo social, lo que resultó en un debilitamiento de lo colectivo y lo público, afectando la interdependencia sana entre individuos y sociedad. En este sentido, la división del trabajo marcó un cambio significativo en el proceso sociohistórico, al debilitar el sentido de comunidad y fortalecer el individualismo (Ullán de la Rosa, 2014). Desde esta perspectiva, Durkheim plantea que, ante tales transformaciones, es la “conciencia colectiva” lo que mantiene unidos a los individuos y a la sociedad, desarrollándose a través de las interacciones sociales y la “solidaridad”.

Durkheim sostiene que, en las sociedades primitivas, la integración social se daba mediante lazos familiares, tradiciones y creencias, lo que él llama solidaridad mecánica, basada en la similitud entre los individuos: “Lo que la caracteriza es que constituye un sistema de segmentos homogéneos y semejantes entre sí” (p. 195). En cambio, en las sociedades modernas, la unidad se mantiene a través de la cooperación y la interdependencia, resultado de la división del trabajo, lo que denomina solidaridad orgánica. Esta se basa en la diferenciación y especialización de roles dentro de la sociedad, donde cada individuo cumple una función específica, generando interdependencia social: “Están constituidas, no por una repetición de segmentos similares y homogéneos, sino por un sistema de órganos diferentes, cada uno con su función especial” (p. 216).

El concepto durkheimiano de solidaridad se presenta como un sistema de vínculos sociales que conecta a los individuos entre sí y a la sociedad en su conjunto (Flaquer, 2015). Este sistema implica relaciones que unen a los individuos y facilitan intercambios sociales que van más allá de las transacciones económicas, formando una “red de solidaridad” que cohesiona a los individuos en una unidad social. Para Durkheim, la integración del sistema social, o “solidaridad social”, se define como una condición que regula las pasiones individuales a través de símbolos culturales compartidos; los individuos están vinculados al colectivo social mediante rituales y gestos que se refuerzan mutuamente. Las acciones se regulan y coordinan a través de normas y estructuras políticas legitimadas, y las desigualdades se consideran legítimas, correspondiendo a las distintas contribuciones de cada individuo a la sociedad, cuyos méritos son reconocidos (Turner, 1981).

En su análisis, Durkheim también examina cómo las ciudades dependen en gran medida de la inmigración, ya que este flujo continuo de personas contribuye a su desarrollo y crecimiento. Según él, esto facilita la integración social en las ciudades, al reunir a individuos de distintos orígenes y culturas, quienes se mezclan y forman una nueva identidad urbana. Sin embargo, reconoce el surgimiento de una sociedad segmentaria en contextos urbanos, donde observa que cada segmento “lleva una vida relativamente autónoma de la de los demás segmentos” y existe una “distancia social entre los segmentos”, lo cual impide la interacción y los contactos directos entre ellos. Esta segmentación genera una separación social que, en un contexto

urbano, se traduce en áreas geográficas y sociales aisladas, dificultando una cohesión social plena (Durkheim, 2016).

2.2.2. Segregación e integración social en el enfoque de “Ecología Humana”

A principios del siglo XX, los planteamientos de Durkheim fueron continuados y complementados por los investigadores de la Escuela de Chicago, quienes, a través de estudios etnográficos, observaron las dinámicas sociales de mestizaje, adaptación, conflicto e interacción grupal en la ciudad de Chicago. Estos fenómenos surgieron como resultado del acelerado proceso de urbanización y del incremento de la población urbana, caracterizada por una diversidad cultural y racial sin precedentes, lo que llevó a la ciudad a enfrentar serios conflictos de identidad y cohesión social.

Robert E. Park y Ernest W. Burgess (1925), principales exponentes de la Escuela de Chicago, encabezaron la nueva corriente de *Ecología Humana*. Bajo esta corriente, concibieron a la ciudad como un ecosistema y a sus habitantes como especies que deben adaptarse a las condiciones del medio, similar a los principios de la biología y la ecología. Sostenían que la ciudad no es solo una construcción física, sino un reflejo de los procesos vitales de sus habitantes y, en última instancia, de la naturaleza humana. Además, destacaron que el contacto entre distintas vecindades es esencial para la organización de la vida urbana, ya que permite la interacción entre intereses particulares y los intereses más amplios de la comunidad. Desde esta perspectiva físico-biológica de la sociología, Park y Burgess desarrollaron la idea de que los individuos y grupos en las ciudades compiten por el espacio, generando patrones de distribución espacial que se asemejan a la competencia biológica, donde diferentes especies compiten por nichos en el ecosistema.

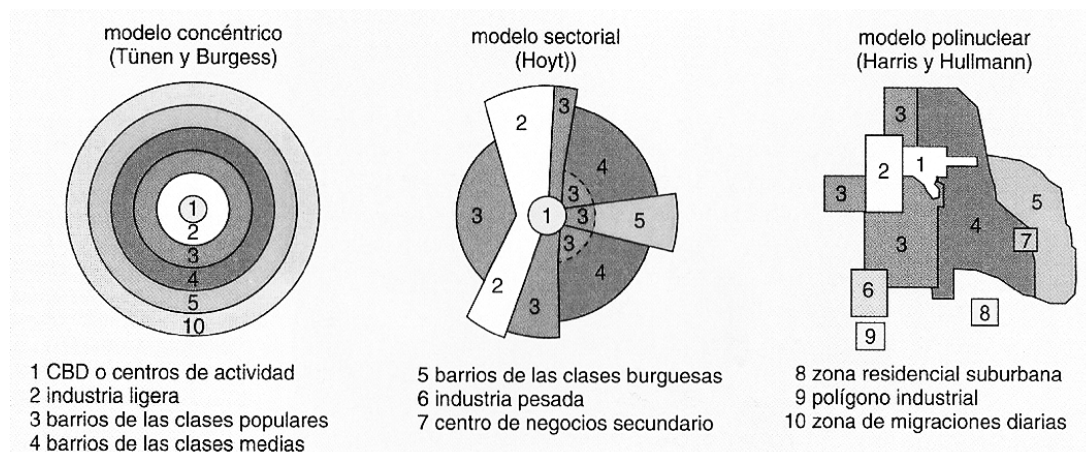
Uno de sus aportes más conocidos es el "modelo concéntrico" (Figura 2-1) de desarrollo urbano. Según este modelo, las ciudades crecen en círculos concéntricos desde el centro hacia la periferia, y cada zona tiene una función social y económica distinta. En el centro se encuentra el distrito financiero, seguido por zonas de transición, residenciales y suburbanas en el anillo exterior. Este proceso está caracterizado por una competencia por el centro urbano, donde se concentran el empleo, el comercio y los servicios, lo que se refleja en los precios más altos del suelo. La expansión se extiende desde esta zona central hacia una zona de transición habitada por personas de menores recursos, luego hacia la zona habitacional de trabajadores industriales, seguida de la zona residencial de clase media con barrios exclusivos, y finalizando en las áreas suburbanas o ciudades satélites donde se asienta la población de mayores recursos. Esta competencia genera segregación, pero también establece patrones de adaptación en los cuales cada grupo encuentra su lugar en la estructura urbana.

La idea de "sucesión" es central en este modelo. Según Park y Burgess, a medida que un grupo social ocupa una zona de la ciudad y otros grupos llegan o se desplazan, ocurre un proceso de reemplazo y adaptación continua. Este proceso permite que ciertos grupos logren integrarse en el tejido urbano, estableciéndose y asimilándose cultural y socialmente con el tiempo.

En general, Park y Burgess perciben la integración social en las ciudades como un proceso gradual y dinámico, donde la competencia inicial por espacio y recursos es equilibrada por procesos de adaptación, sucesión y contacto cotidiano, contribuyendo a una organización social más integrada en el contexto urbano.

Posteriormente, Homer Hoyt propuso en 1939 el "modelo sectorial", retomando la noción de competencia entre grupos. Este modelo plantea que el crecimiento urbano se desarrolla en sectores influenciados por factores geográficos y corredores de transporte (figura 2-1). En 1945, Harris y Ullman desarrollaron el "modelo polinuclear" para explicar ciudades con múltiples centros de actividad (Figura 2-1). Este modelo añade complejidad al pensamiento de Park y Burgess, reconociendo que una ciudad no siempre tiene un único núcleo de actividad económica y social. La evolución del modelo está alineada con la diversificación de los usos del suelo urbano y la necesidad de múltiples núcleos especializados en ciudades más grandes y complejas, creando centros de especialización económica y social.

Figura 2-1 Modelos de organización urbana y localización residencial



Fuente: Red Polis-Civitas, bitácora de urbanismo y planeamiento

Estos modelos han influido en la planificación urbana al proporcionar un marco para entender cómo y por qué se forman patrones de segregación y especialización en las ciudades. La planificación urbana ha adoptado estos modelos para diseñar ciudades con un enfoque en el nivel de renta, las posibilidades de pago y el papel crucial de los medios de transporte en el crecimiento urbano. Estos factores conforman una estructura espacial de desarrollo que

fomenta la segregación o separación residencial de la población en diversas zonas, basándose en las capacidades de individuos y comunidades para enfrentar la competencia por el uso y valor del suelo, es decir, por la riqueza o el nivel de ingresos (Brahm, 1991).

Según Rodríguez Merkel (2014), la corriente de Ecología Humana adopta la segregación residencial como un "fenómeno normalizado" que describe la tendencia de familias o individuos con características similares a agruparse en el espacio, ubicando sus viviendas más próximas entre sí que con respecto a otros grupos. Este patrón implica que los grupos de mayor estatus tienden a establecerse en la periferia, mientras que los de menor estatus se sitúan más cerca del centro. Esta interpretación de la distribución residencial como una dinámica espontánea y no regulada justifica la segregación, hasta el punto de que sus principales autores la incluyen en sus obras.

"La ciudad... se divide y subdivide en áreas residenciales y vecindarios, cada uno de los cuales tiende a estar predominantemente habitado por algún grupo racial o inmigrante, o clase económica o social" (Burgess, 1928, p. 105).

"Individuos de la misma raza o del mismo interés vocacional viven juntos en grupos segregados" (Park, 1915, p. 582).

Desde este enfoque, la segregación residencial se conceptualiza como una relación espacial, donde cualquier grupo desigualmente distribuido en el espacio es considerado segregado, sin diferenciar entre los grupos segregados y aquellos que segregan. Se reconocen generalmente dos tipos de segregación: étnica o racial (nacionalidad, religión, raza, etnia, idioma, etc.) y socioeconómica (nivel de ingresos, educación, categoría ocupacional, etc.) (Rodríguez Merkel, 2014).

En esta línea, Ruiz-Tagle (2016) afirma que la transición de la sociedad tradicional a la moderna sentó las bases de la segregación social urbana que persiste en el siglo XXI. Este fenómeno se atribuye a cambios en los métodos de producción que influyeron en la distribución selectiva de zonas residenciales, al surgimiento de mercados inmobiliarios que fomentaron la división entre clases socioeconómicas, y a disparidades culturales y de estilos de vida.

Además, Ruiz-Tagle (2016) reconoce la importancia de esta corriente al ser pionera en analizar los problemas urbanos de manera sistemática, estableciendo una conexión entre fenómenos sociales y patrones espaciales. Esta conexión se manifiesta en dos formas de integración social: la asimilación simbiótica, inspirada en la biología y la ecología, donde los individuos se vinculan mediante funciones cooperativas e interdependientes, y la asimilación sociocultural, basada en las teorías de Durkheim, donde los individuos se agrupan según estándares de

grupos y culturas locales, estableciendo ajustes simbólicos. Como afirma Ullán de La Rosa (2014):

“La Escuela de Chicago ve el crecimiento de la ciudad como un proceso sustancialmente espontáneo, regido por las fuerzas «ecológicas» del mercado. En sus análisis está prácticamente ausente el papel de la planificación consciente de la estructura espacial urbana y su composición social y racial, es decir, el papel del poder, a través de las herramientas urbanísticas, para transformar el espacio a voluntad” (Ullán de la Rosa, 2014, p. 119).

Pero también desde el lado de los arquitectos se irán incorporando las preocupaciones y análisis sociológicos a la hora de planificar la ciudad.

2.2.3. Producción del espacio y derecho a la ciudad

Durante las décadas de 1950 y 1960, Europa experimentó un rápido crecimiento urbano debido a la industrialización y la migración desde áreas rurales hacia las ciudades. Sin embargo, este desarrollo careció de una planificación orientada hacia la inclusión social, lo que resultó en ciudades funcionalmente divididas y, en muchos casos, excluyentes para las clases populares. En este contexto de cambio económico, social y urbano, marcado por la acelerada urbanización, el capitalismo industrial y movimientos que denunciaban la desigualdad en las ciudades, Henri Lefebvre, filósofo y sociólogo francés, introduce el concepto de "derecho a la ciudad" en su obra *Le Droit à la ville* (1968). Inspirado por la efervescencia política y las luchas sociales de los años 60 por la justicia y los derechos civiles, Lefebvre defiende que la ciudad debe ser un lugar accesible para todos, donde sus habitantes participen activamente en la creación y el uso del espacio urbano. Critica una planificación urbana que prioriza los intereses económicos, transformando la ciudad en un ámbito de consumo y segregación, y propone en su lugar que la ciudad sea un espacio para el ejercicio de derechos colectivos, en el cual todos los ciudadanos puedan ser partícipes de la vida urbana, influir en las decisiones sobre el espacio y gozar plenamente de los beneficios de la vida en la ciudad.

"El derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales. Solo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada" (Lefebvre, 1968, p.158).

Ion M. Lorea, en el prólogo del libro *La Producción del Espacio* (2013), explora cómo Henri Lefebvre aborda el espacio como un marco fundamental para entender la sociedad moderna en su complejidad, especialmente en el contexto de una sociedad capitalista urbana. Para Lefebvre, el espacio no solo refleja la realidad social y los modos de producción, sino que también se configura como un eje de lucha y apropiación, influido por el pensamiento

marxista. La apropiación del espacio urbano por el proletariado, desde la apropiación festiva de las calles hasta el uso del espacio urbano central, tuvo un momento clave en las movilizaciones estudiantiles de mayo del 68 en París. Este movimiento reflejaba tanto la efervescencia en las periferias como la concentración de control y decisión en los centros urbanos, intensificando la segregación residencial y el distanciamiento del espacio público.

En su obra original *La production de l'espace* (1974), Lefebvre plantea que cada sociedad produce su propio espacio. En la sociedad capitalista, la ciudad se fragmenta y se expande hacia vastas periferias y nuevas áreas urbanas. La sociedad capitalista construye una noción de espacio como una ilusión que, desde una perspectiva ideológica, oculta la imposición de determinadas relaciones de poder. Además, Lefebvre sostiene que, a medida que el mundo se urbaniza, la segregación de poblaciones y territorios se intensifica. El espacio se transforma en unidades delimitadas, medibles, cuantificables y comercializables, lo que revela una de las grandes contradicciones del capitalismo: la coexistencia de la homogeneización y la fragmentación del espacio (Lefebvre, 2013).

Para Lefebvre, el espacio social se entiende como un producto triple: las prácticas espaciales, las representaciones del espacio y los espacios de representación (Lefebvre, 2013). El primer componente se refiere al espacio vivido y experimentado de manera material; el segundo, al espacio concebido por expertos y planificadores; y el tercero, al espacio imaginativo y simbólico. Según Lefebvre, estos tres aspectos están en constante tensión, marcados por conflictos y resistencias. Además, plantea que en la sociedad capitalista predomina el espacio concebido, un espacio que queda fuera del alcance directo del usuario, del habitante y del ciudadano, ocultando así su dimensión práctica y vivida (Lefebvre, 2013).

Lefebvre critica el urbanismo funcionalista moderno, basado en las cuatro funciones básicas de la ciudad, por su tendencia a simplificar en exceso la complejidad y riqueza de la vida urbana. Esta postura destaca las limitaciones de los modelos de planificación y organización urbana y sus efectos sobre los habitantes, ya que consideran el espacio como una entidad abstracta e instrumental que ignora las relaciones sociales involucradas en su producción y reproducción. Estos modelos imponen un orden social que beneficia a unos y excluye a otros, ocultando las profundas contradicciones y desigualdades que generan (Lefebvre, 2013).

Lefebvre plantea que el espacio visual, urbanístico y arquitectónico moderno en la sociedad capitalista oculta las imposiciones de quienes producen el espacio, particularmente el sector inmobiliario, que se ha convertido en uno de los motores clave de la economía global. Como él expresa, “el capital se precipita en la producción del espacio” (p. 387), tomando posesión del suelo y movilizándolo hacia contextos con la menor cantidad de restricciones para operar. Esta tendencia, respaldada por leyes favorables y una falta de control político, ha convertido

al sector inmobiliario en un excelente ámbito para la acumulación de capital, donde el espacio es tratado como un simple valor de cambio y reducido a una mera mercancía (Lefebvre, 2013).

Harvey retoma el concepto del derecho a la ciudad en la década de 2000 y lo adapta a un análisis más globalizado, respondiendo a fenómenos como la globalización y la financiarización del espacio urbano. Interpreta este derecho dentro de una crítica marxista contemporánea, enfocándose en cómo el capitalismo neoliberal utiliza las ciudades como vehículos para la acumulación de capital, exacerbando problemas de gentrificación, desplazamiento y desigualdad urbana.

Harvey (2012) amplía este concepto al señalar que el derecho a la ciudad es una lucha contra las dinámicas capitalistas que mercantilizan el espacio urbano y excluyen a los sectores más vulnerables. En este sentido, la segregación urbana no solo implica una separación física entre diferentes grupos sociales, sino también una exclusión estructural de los espacios que permiten el desarrollo personal y colectivo. El derecho a la ciudad, entonces, se convierte en un llamado a la inclusión y la justicia, promoviendo una ciudad en la que todos los habitantes puedan acceder a los mismos recursos y oportunidades.

En su obra *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution* (2012), Harvey plantea que:

"El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: es el derecho a cambiarnos a nosotros mismos al cambiar la ciudad. Además, es un derecho colectivo más que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización." (Harvey, 2012, p.4)

Asimismo, plantea que la pregunta sobre qué tipo de ciudad queremos no puede separarse de la cuestión de qué tipo de personas queremos ser, qué tipo de relaciones sociales buscamos, qué relación con la naturaleza valoramos, qué estilo de vida deseamos y qué valores estéticos sostenemos (Harvey, 2012). Harvey destaca la importancia de los movimientos sociales urbanos, que actúan como agentes de cambio y resistencia contra las políticas urbanas excluyentes. Estos movimientos deben ser la base para una revolución urbana que reconfigure la ciudad en beneficio de todos sus habitantes, y no solo en favor de los intereses económicos.

"La creación de un bien común urbano y el fomento de una gestión democrática sobre su producción y uso dependen, sin embargo, de movimientos sociales preparados para oponerse a las poderosas apropiaciones del bien común por parte de intereses privados y del Estado." (Harvey, 2012, p.78)

Harvey sugiere también que la acción directa, como la ocupación de espacios y la protesta en lugares públicos, es fundamental. Cita casos de ocupaciones de plazas y manifestaciones que han impulsado cambios significativos en políticas urbanas, visibilizando la lucha de quienes buscan una ciudad más equitativa.

2.2.4. Justicia espacial

Otra perspectiva desde la cual se abordan los procesos de segregación y los grados de integración social en el espacio urbano es el enfoque de justicia espacial propuesto por el geógrafo estadounidense Edward Soja en su obra *En busca de la Justicia Espacial* (2014). En esta, Soja presenta una visión crítica sobre las "geografías injustas," espacios que se extienden desde los límites exteriores de las "pequeñas tácticas del hábitat," como las denominó Michel Foucault, hasta expresiones regionales, nacionales y globales del desarrollo geográfico desigual (Soja, 2014). Menciona que:

“Teniendo en cuenta que la mayor parte de la población vive ahora en ciudades, contextualizar la (in)justicia espacial requiere esencialmente localizarla en las condiciones específicas de la vida urbana y en las luchas colectivas para alcanzar un acceso más equitativo de todos los residentes a los recursos sociales y a las ventajas que proporciona la ciudad.” (Soja, 2014).

Soja sugiere que, vista desde arriba, cada lugar de la tierra está cubierto por densas capas de organización espacial a gran escala, configuradas tanto por el control social sobre individuos y grupos, como por la dominación cultural, el poder político y la conveniencia administrativa. Estas geografías superpuestas o exógenas establecen divisiones globales de poder asociadas al primer, segundo y tercer mundo, y definen (in)justicias en todas las escalas; también existen geografías endógenas de toma de decisiones locales. Un ejemplo claro de esto es las *banlieues* de París, un anillo de suburbios que ha sido el epicentro de grandes revueltas urbanas, resultado de una “limpieza” de la clase trabajadora del núcleo urbano de la ciudad, caracterizado por la exclusión económica, la negligencia pública y la polarización política y cultural (Soja, 2014).

Soja plantea que la desigualdad distributiva es la expresión más básica y obvia de la injusticia espacial. Como ejemplo, menciona la distribución de médicos, hospitales, clínicas y otros servicios de salud. Sostiene que “Es inevitable un cierto grado de desigualdad distributiva, en parte debido a los efectos diferenciales de la localización relativa y de la distancia entre los consumidores y en parte debido a las decisiones de localización realizadas por los particulares que producen los servicios” (p.83). Presupuestos, ineficiencia institucional, codicia personal, intolerancia racial y diferencias de poder y riqueza social crean geografías sesgadas localmente en torno a todas las necesidades básicas de la vida urbana.

Soja observa que la segregación residencial y el confinamiento de poblaciones específicas en áreas concretas parecen estar claramente relacionados con la producción de injusticia espacial, generando formas de discriminación derivadas de la ubicación. Afirma que “no todos los ejemplos de segregación residencial son totalmente injustos [...] puede ser voluntaria y beneficiosa, con personas de historias similares que eligen vivir juntas por motivos muy diferentes” (p.92), ya sea por identidad, comunidad u otras motivaciones. En este sentido, sostiene que la segregación se convierte en un problema cuando es impuesta desde arriba como una forma de dominación y control, o cuando emerge desde abajo como un subproducto opresivo de libertades no reguladas dentro de persistentes estructuras espaciales de privilegio (Soja, 2014).

Por otra parte y escondido de la materialidad florida de los barrios cerrados se encuentra una red más intrincada de injusticia espacial enraizada en la sacralización naturalizada de los derechos de propiedad y los privilegios. Frente a esto menciona que “Cada centímetro cuadrado de espacio en todas las economías de mercado se ha mercantilizado comercializado en parcelas de tierras con valor de propiedad de personas, empresas o del Estado” (Soja, 2014, p. 80). La propiedad de la tierra social o colectiva de espacios comunes casi ha desaparecido.

Desde esta perspectiva, Soja propone la idea de justicia como una práctica del derecho. Aunque nunca está completamente desvinculada del derecho, la idea de justicia adquiere un sentido mucho más amplio, entendido como la cualidad de ser justo o equitativo, aplicable a muchas facetas de la vida social. La búsqueda de la justicia, al igual que la de libertad, igualdad, democracia y derechos civiles, representa un principio fundamental para maximizar la dignidad humana. Todos estos términos relacionados se han utilizado como símbolos políticos de movilización y concienciación, con el objetivo de fomentar la conciencia social y crear un sentido de solidaridad (Soja, 2014).

A partir de lo anterior, plantea que “el punto de partida esencial en la búsqueda de justicia espacial es la defensa vigilante del espacio público contra las fuerzas de la mercantilización, la privatización y la interferencia del Estado” (Soja, 2014, p.81). Aunque no debe limitarse solo a esto, esta lucha es fundamental en la búsqueda de la justicia y el derecho a la ciudad. Implica la recuperación de los bienes comunes, como las calles, aceras, plazas, parques, playas, redes de transporte público, bosques y áreas silvestres, así como el aire limpio, el agua, los lugares de belleza natural y el patrimonio cultural, asegurando los derechos de los residentes de la ciudad.

Para alcanzar estas cuotas de justicia, plantea que primero es necesario una perspectiva espacial más asertiva que “reconozca la consecuente espacialidad de nuestras vidas y entienda como los procesos sociales y espaciales se entrelazan para producir tanto geografías opresivas

como favorecedoras” (Soja, 2014, p.254). Por otra parte Soja enfatiza que la justicia espacial solo es posible si las comunidades afectadas participan en las decisiones sobre el uso y el diseño del espacio. Esto incluye la acción directa y la movilización de movimientos sociales que puedan resistir la dominación de los intereses privados y estatales en la gestión urbana. La justicia espacial, desde esta perspectiva, es inseparable de una gestión participativa y democrática del espacio.

2.2.5. Justicia social

Las luchas por la justicia se extienden a través de las escalas políticas, desde la global hasta la local. En su libro *Escalas de Justicia* (2008), Nancy Fraser plantea que “el significado más general de justicia es la paridad de participación [...] la justicia requiere de acuerdos sociales que permitan a todos participar como pares en la vida social” (Fraser, 2008, p.39). Desde esta perspectiva, Fraser señala que vencer la injusticia requiere eliminar las barreras institucionalizadas que impiden que algunas personas participen en igualdad de condiciones con otros, como miembros de pleno derecho en la vida social..

Fraser (2008) identifica dos tipos de injusticias que pueden obstaculizar la plena participación de las personas en la sociedad. Por un lado, está la *injusticia distributiva o mala distribución*, que limita la participación igualitaria al negar a muchas personas los recursos económicos necesarios debido a la estructura de clases de la sociedad. Esto significa que la desigualdad de ingresos o la falta de acceso a recursos básicos crea barreras para la participación plena. Por otro lado, se encuentran *las jerarquías institucionalizadas de valor cultural*, que niegan a ciertas personas una posición adecuada según su identidad y estatus. Un ejemplo de esto es la discriminación basada en el género, la etnia o la orientación sexual, que impide que estos grupos reciban el respeto y la posición social que les corresponde. En el primer caso, el problema de la estructura de clases se vincula con la dimensión económica de la justicia; en el segundo, el asunto del orden de estatus se relaciona con su dimensión cultural (Fraser, 2008).

Fraser propone que en las sociedades capitalistas, la estructura de clases (económica) y el orden de estatus (cultural) no siempre coinciden de manera clara, aunque se influyen mutuamente. Cada una de estas dimensiones tiene su propia lógica y autonomía, lo que significa que los problemas de reconocimiento (como la discriminación o el estatus social) no se pueden explicar solo como una consecuencia de la mala distribución económica (como la pobreza o la desigualdad de ingresos), ni viceversa. Por esta razón, las teorías centradas únicamente en el reconocimiento o únicamente en la distribución económica no pueden dar una visión completa de la justicia en una sociedad capitalista (Fraser, 2008).

Cuando el marco de estas discusiones se amplía, aparece una tercera dimensión: lo político. Esta dimensión está relacionada con cómo el Estado define sus límites y establece las reglas de

decisión que organizan las luchas sociales, y se enfoca especialmente en la representación. En otras palabras, Fraser menciona que “lo político suministra el escenario en donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento” (Fraser, 2008, p.41).

“La representación fallida ocurre cuando los límites políticos y/o las reglas de decisión funcionan injustamente negando a determinadas personas la posibilidad de participar en paridad con otras en la interacción social...” (Fraser, 2008, p.43)

En conjunto, la teoría tridimensional de Fraser sostiene que una comprensión completa de la justicia social debe abordar estas tres dimensiones (económica, cultural y política) de manera integrada, ya que cada una influye y depende de las otras.

2.2.6. Planificación y justicia urbana

Desde otra perspectiva, Susan Fainstein en su ensayo *Planning, Justice and The City* (2013) critica a los académicos por enfocarse en teorías abstractas o ideales de justicia sin considerar cómo estas ideas se implementan en la práctica y afectan la vida cotidiana en las ciudades. plantea que la injusticia, definida por la democracia, la diversidad y la equidad, debería ser el criterio de evaluación para la planificación y políticas urbanas (Fainstein, 2013).

Fainstein plantea que, al analizar el origen histórico de la planificación urbana, se puede ver que esta práctica surgió como respuesta a las condiciones de la ciudad industrial. Su objetivo era mejorar las ciudades siguiendo principios de diseño bien pensados, que promovieran ambientes urbanos ordenados y funcionales. La planificación, entonces, se enfocó en crear ciudades ideales, pero sin considerar en profundidad cómo se llevaría a cabo ese proceso. Se asumía que el papel del planeamiento urbano era imponer un modelo de desarrollo planificado en la ciudad, sin cuestionar quién tomaba las decisiones o cómo se hacían (Fainstein, 2013). En este sentido, menciona que: “el buen planeamiento se asumía como simultáneamente responsable del interés general y conducido por expertos” (Fainstein, 2013). En otras palabras, se confiaba en que los especialistas sabían lo que era mejor para todos. Sin embargo, esta manera de pensar recibió fuertes críticas en los años sesenta y setenta, cuando surgieron movimientos sociales que cuestionaron tanto el proceso de planificación como sus resultados. Se criticaba que este enfoque era “antidemocrático y no consultaba a la población directamente afectada por la iniciativa específica”, dejando fuera a las comunidades en las decisiones que impactaban sus vidas (Fainstein, 2013).

De acuerdo con Altshuler y Luberoff (2003), las demandas de los movimientos de protesta urbana de esa época buscaban que las comunidades tuvieran control sobre sus propios espacios, una distribución equitativa de los beneficios y el fin de los desalojos y desplazamientos forzados. El objetivo era promover la interacción entre distintos grupos,

mejorar la calidad de las viviendas, ofrecer acceso a empleos y proporcionar servicios para las clases de menores ingresos, en lugar de favorecer los intereses de los inversores en los centros urbanos por encima del desarrollo de los barrios (Castells, 1977; Harvey, 1978; Fainstein y Fainstein, 1979).

En su libro *The Just City* (2012), Fainstein propone un modelo de ciudad justa basado en tres principios clave: equidad, diversidad y democracia. Desde la *equidad* sostiene que una ciudad justa debe asegurar una distribución equitativa de los recursos y beneficios, de modo que todas las personas, especialmente las de bajos ingresos y los grupos históricamente marginados, tengan acceso a servicios básicos, vivienda asequible, empleo, y espacio público de calidad; desde la *diversidad* aboga por fomentar la diversidad cultural y social en las ciudades. Esto significa que la ciudad debe promover la convivencia de distintos grupos sociales, económicos y culturales, evitando políticas de gentrificación que desplacen a los residentes de menores ingresos y asegurando que todos tengan lugar en la vida urbana; y desde la *democracia*, plantea que la ciudad justa requiere una participación democrática y significativa en los procesos de planificación. Fainstein defiende que las personas afectadas por las decisiones urbanas deben tener voz y poder en esos procesos, y que la planificación no debe estar únicamente en manos de expertos y políticos sin considerar la opinión de los ciudadanos. Fainstein considera que estos principios son esenciales para contrarrestar las tendencias del urbanismo neoliberal, que prioriza el crecimiento económico y los intereses de los inversores.

2.3. Perspectivas sobre segregación e integración social y urbana en América Latina

2.3.1. Segregación residencial y efectos institucionales en América Latina

Como se mencionó, el concepto de marginalidad urbana surge en América Latina en la década de los años 60, posterior a la Segunda Guerra Mundial, una época de expansión industrial que se caracterizó por una alta dependencia de la tecnología, lo que resultó en una baja absorción de la fuerza laboral. Esto generó una población migrante de origen campesino desempleada y sin acceso a viviendas adecuadas, habitando en barrios con construcciones precarias, al margen del progreso urbano (Germani, 1969). Desde las definiciones culturales, los territorios marginales fueron vistos como “bolsones de ruralidad”, “cinturones de pobreza”, e incluso un “cáncer de la ciudad”, ya que representaban una amenaza para la sociedad dominante, estigmatizando a su población desde la criminalidad y la delincuencia (Jaramillo, 2012). Por otro lado, desde la visión neomarxista se plantea que la población marginal desempleada era funcional al desarrollo del capitalismo, ya que contribuía a bajar los salarios y aumentar la explotación (Nun, 1988; Quijano, 1968).

Según Ruiz-Tagle, Labbé y Alvarez (2021), las transformaciones recientes en América Latina han puesto de relieve otros conceptos como el de “exclusión social” (Levitas, 2000) o “nueva pobreza urbana” (Mingione, 1993). Estos, a diferencia de la marginalidad de los 60, ponen atención en las desigualdades y desventajas de la población de menores recursos producidas por las instituciones del Estado. Según los autores, los años 80 y 90 estuvieron marcados por el desempleo estructural, la masificación del subempleo y la inseguridad, especialmente entre las mujeres. La violencia y la delincuencia han aumentado desde los 90 y los asentamientos urbanos se han consolidado; la economía informal ha crecido y existen fuertes restricciones para la movilidad social de los pobres (Ruiz-Tagle, Labbé y Alvarez, 2021). En este sentido, Auyero (2001) plantea que el Estado es responsable de la privación material y la marginación económico-cultural de los pobres, y el espacio urbano se presenta como una manifestación del deterioro social. En el contexto actual, independientemente del nivel de desarrollo:

“La gran mayoría de las ciudades del mundo ha crecido con áreas donde la concentración de la pobreza material se combina con procesos de abandono institucional, marginalización económica, discriminación racial o étnica y estigmatización” (Ruiz-Tagle, Labbé y Alvarez, 2021).

Frente a la exclusión social urbana y efectos de la institucionales en América Latina se identifican dos corrientes literarias principales: la academia, que ha desarrollado una tradición investigativa en torno al concepto de los llamados "efectos de barrio", los cuales se derivan de la segregación residencial. Esta corriente sostiene que el entorno del barrio ejerce un impacto

directo en diversos aspectos de la vida, como la salud, la educación, el empleo y la delincuencia. En este enfoque, se tiende a atribuir a los habitantes de bajos recursos la culpa de sus propios problemas (Wilson, 1987; Massey y Denton, 1993). Por otro lado, existe una línea de investigación que se enfoca en las geografías institucionales, las cuales analizan el papel de las instituciones en la gestión y organización de la vida social y espacial (MacKinnon, 2009). Este enfoque considera las decisiones e intervenciones institucionales que influyen en la configuración de los mercados de suelo y vivienda.

Según Small (2008), las condiciones de los barrios pobres y marginados son el resultado tanto de la acción como de la inacción del Estado. Esta última implica la participación de diversos actores que responden a diferentes niveles de intereses políticos, los cuales a veces pueden ser contradictorios y entrar en conflicto. En el caso particular de Chile, el efecto institucional en la exclusión social urbana se hizo sentir con mucha fuerza tras las profundas transformaciones neoliberales de orden político e institucional que se produjeron durante la dictadura militar (1973-1990), las cuales generaron consecuencias relevantes para los barrios pobres. Durante este periodo, el Estado llevó a cabo una erradicación masiva de los campamentos desde el centro de la ciudad hacia las periferias (Morales y Rojas, 1986), y a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), creó el modelo de subsidio habitacional a la demanda mediante el cual las empresas privadas llevaron a cabo una producción masiva de viviendas sociales pequeñas y de mala calidad, ubicadas en las periferias urbanas en terrenos de bajo valor de suelo. Esta estrategia permitió construir 200 mil viviendas entre 1980 y 2000, reduciendo el déficit habitacional cuantitativo; sin embargo, generó el nuevo gran problema social de las familias “con techo”, caracterizado por la segregación, fragmentación, inseguridad y hacinamiento (Rodríguez y Sugranyes, 2004, 2005).

Durante la dictadura militar, se sentaron las bases de un desarrollo urbano expansivo y segregado, con zonas de alta concentración de pobreza y riqueza. La disponibilidad y calidad de los recursos y oportunidades locales están estrechamente ligadas al estatus socioeconómico de la población, como resultado de procesos radicales de municipalización, descentralización y segmentación de servicios básicos en salud y educación. La escasez de alternativas de comercio, la falta de espacios de recreación, además del abandono institucional en los barrios marginales, intensificaron las desigualdades sociales y urbanas (Ducci, 2000; Ruiz-Tagle y López, 2014; Sabatini y Cáceres, 2001).

Los estudios sobre integración social y urbana en América Latina surgen como un desafío en el contexto de las fuertes desigualdades sociales y el patrón tradicional de segregación residencial de las ciudades de la región caracterizado por una concentración de las elites en una zona de crecimiento que, en la forma de un cono, une el centro histórico con la periferia en una dirección geográfica definida, mientras que en el otro extremo de la escala social se concentran los grupos de menores recursos económicos en extensas zonas de pobreza en la

periferia más lejana y peor equipada (Sabatini, 2006). Lo anterior, producto de la expansión global de la economía, la liberalización de los mercados de suelo y la flexibilización del empleo, procesos que se desencadenan desde los años 80. Además, de una falta de interés político por parte de los votantes y la exclusión política de los sectores más desfavorecidos (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

La segregación residencial se define como “el grado en que dos o más grupos viven separados uno del otro, en diferentes partes del entorno urbano (Massey y Denton, 1988, p.282), o bien como el “grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos” (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001 p.27).

Si bien la segregación residencial es inherente a la vida urbana, se le atribuye un carácter negativo cuando su raíz es socioeconómica, por cuanto actúa como un mecanismo de reproducción de las desigualdades (Rodríguez y Arriagada, 2004). De acuerdo con Rasse (2016), el concepto de segregación se centra en la ubicación residencial de las personas, es decir, se analiza el lugar donde viven. Esta perspectiva tiene tanto una utilidad práctica (generalmente se cuenta con datos de residencia) como una justificación más profunda: aunque las personas no permanezcan toda su vida en su barrio, este sigue siendo un elemento crucial en su vida diaria. Muchas personas, como niños pequeños, adultos mayores y dueñas de casa pasan una parte significativa de su tiempo en su barrio, y para aquellos que lo abandonan, sigue siendo el punto de partida de su movilidad cotidiana.

“...aun cuando el lugar de residencia no constituye la totalidad de la experiencia urbana de las personas, tiene sentido estudiar la segregación residencial, en especial si se puede hacer en conjunto con otros análisis complementarios (segregación escolar, composición social de los espacios públicos, distribución de las oportunidades urbanas, análisis de la movilidad cotidiana, etc.)” (Rasse, 2016 p.2)

En este contexto, la segregación residencial se debe entender como un fenómeno complejo, que refiere en principio a la distribución espacial y composición interna de un territorio en relación con ciertas categorías sociales específicas, pero cuyos orígenes se encuentran en la superposición de diversos procesos sociales y espaciales (Rasse, 2016).

Los estudios empíricos sobre los efectos de la segregación residencial socioeconómica en áreas donde se concentran amplios estratos de pobreza dan cuenta de que las personas que residen en estos contextos desarrollan sentimientos de marginalidad; la precariedad laboral y el desempleo, encadenado con el rezago en la educación, son algunos de los factores de la inacción juvenil que deriva en algunos casos en delincuencia y drogadicción, fenómenos de desintegración social estimulados por la segregación espacial (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

Para Kaztman (2021), la concentración de la población de bajos recursos en las ciudades ha desencadenado mecanismos que conducen a su aislamiento social, lo que ha llevado a la incorporación en el discurso especializado de conceptos como el de exclusión, fragmentación o desafiliación. Esto se debe a la creciente preocupación por el porcentaje cada vez mayor de la población que ha sido progresivamente marginada de las corrientes predominantes en la sociedad. Plantea que la mayoría de las políticas públicas implementadas en los países de la región con el propósito de mejorar el bienestar de las personas en situación de pobreza, han descuidado los desafíos asociados a su integración en la sociedad. Estas políticas actúan como si el hecho de mejorar sus condiciones de vida fuera suficiente para permitirles establecer o restablecer conexiones significativas con el resto de la comunidad; en este sentido, no fomentan la creación ni el fortalecimiento de las capacidades fundamentales que permitirían a las familias pobres mejorar de manera independiente y constante sus niveles de bienestar social (Kaztman, 2021).

Desde esta óptica se argumenta que a medida que las disparidades de ingresos se reflejan en disparidades sociales, se tiende a fragmentar la calidad de los servicios. Cuando este comportamiento se extiende a servicios básicos como el transporte, la educación, la seguridad pública, la salud y las actividades recreativas, se producen cambios significativos en la estructura social. Estos cambios alimentan los mecanismos de aislamiento social de las personas en situación de pobreza: se reducen los espacios de interacción informal entre diferentes clases sociales, se limita la esfera de preocupaciones cotidianas compartidas y disminuye la presión para mantener altos estándares en la prestación de servicios (Kaztman, 2021).

“Dicho aislamiento se convierte en un obstáculo importante para acumular los activos que se necesitan para dejar de ser pobre, lo que hace que la pobreza urbana socialmente aislada se constituya en el caso paradigmático de la exclusión social” (Kaztman, 2021).

En el fenómeno de aislamiento social, se identifican tres procesos clave que se combinan para generar cambios en la estructura social. El primero está relacionado con el incremento de la precariedad y la inestabilidad como características de los mercados laborales; el segundo se refiere a la segmentación de los servicios básicos, especialmente en educación; y el tercero se vincula con la segregación residencial. El funcionamiento de cada uno de estos procesos va configurando el escenario de estructuras de oportunidades de las personas en situación de pobreza, contribuyendo así a determinar su localización dentro de la estructura social de la ciudad (Kaztman, 2021; Kaztman y Wormald, 2002).

Este encadenamiento de procesos es lo que Saraví (2020) define, desde una perspectiva sistémica, como acumulación de ventajas y desventajas a lo largo del tiempo que se

manifiestan en diversos aspectos de la sociedad. En el caso de la exclusión social urbana, se observa un espiral descendente en el que la pobreza, el desempleo, la precariedad laboral o los bajos niveles educativos se entrelazan con otras desventajas en el ámbito público local como la inseguridad, desconfianza entre vecinos, limitado capital social; con las características de la estructura espacial como el aislamiento social, dificultades de movilidad y segregación; y/o las condiciones de la infraestructura urbana referida a la falta de servicios básicos, precariedad y hacinamiento en las viviendas, entre otros aspectos (Saraví, 2020).

En este contexto, la noción de estructura de oportunidades para la integración social urbana, desde una perspectiva positiva de acumulación de ventajas, implica, a nivel macrosocial, la oferta de oportunidades institucionalizadas provenientes del mercado, el Estado y la sociedad para acceder a recursos y activos cruciales para la movilidad social, tales como salud, educación, previsión social, redes comunitarias y organización social, y a nivel microsociales implica recursos, capacidades y activos que permiten a las personas aprovechar dichas oportunidades (Kaztman y Wormald, 2002).

En las ciudades chilenas, la segregación residencial se intensifica como resultado de una política habitacional para familias en situación de pobreza implementada desde principios de los años ochenta, durante la dictadura militar, la cual ha sido mantenida y mejorada por gobiernos posteriores de distintos colores políticos. Aunque esta política, basada en el "subsidio habitacional" a la demanda (tipo "voucher"), en la que confluyen los intereses públicos y los intereses económicos de las empresas, se ha considerado exitosa debido a su alta productividad, e incluso fue replicada por muchos gobiernos de América Latina, ha tenido consecuencias negativas al expulsar y concentrar a las familias en situación de pobreza en periferias distantes, en viviendas pequeñas y de mala calidad (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Sabatini y Wormald, 2013).

Las repercusiones negativas de la segregación espacial de la vivienda básica en Chile han limitado el acceso físico de las personas con menores recursos económicos a oportunidades laborales y servicios como salud y educación, además de la creación de estigmas territoriales que intensifican estas desventajas urbanas y, por ende, contribuyen a la generación de procesos de desintegración social (Sabatini y Wormald, 2013). Desde una perspectiva objetiva, los estudios han demostrado que la segregación se relaciona con una movilidad social reducida, altas tasas de desempleo, especialmente entre las mujeres, y largos tiempos de desplazamientos al trabajo, lo que en última instancia disminuye las oportunidades de avance para los hogares y los vuelve más susceptibles a la pobreza. Por otro lado, desde una perspectiva subjetiva, la segregación espacial ha facilitado la formación de estigmas territoriales que afectan las oportunidades laborales y promueven el deseo de mudarse (Sabatini y Wormald, 2013).

2.3.2. La ISU desde la idea de mezcla social

Una de las principales estrategias que han desarrollado la mayoría de los países del mundo en diferentes tiempos con el propósito de abordar las consecuencias negativas de la segregación residencial socioeconómica se ha enfocado en la idea de mezcla social e integración urbana (Ruiz-Tagle y Romano, 2019). De acuerdo con Galster (2013), estos mecanismos se han denominado bajo conceptos como los de "mezcla social", "comunidades de ingresos mixtos" o "desconcentración de la pobreza", los cuales consideran acciones de regeneración urbana que buscan reemplazar áreas con alta concentración de viviendas sociales a través políticas que promueven la diversidad habitacional a través de subsidios y regulaciones urbanas.

La mezcla social se fundamenta en una serie de razones relacionadas con objetivos de desarrollo inmobiliario, social, financiero, calidad de la vivienda y el barrio, así como de sostenibilidad (Galster, 2013). Desde el desarrollo inmobiliario estos objetivos incluyen obtener permisos de obra, reducir la oposición local a ciertos proyectos y mitigar las consecuencias negativas de la concentración de hogares pobres. Desde la interacción social, se busca fortalecer las redes de cohesión vecinal y aumentar el poder político local. Desde una perspectiva financiera, se pretende proporcionar subsidios a residentes de bajos ingresos, reducir los costos de servicios sociales y mejorar la operación de edificios e infraestructura pública. En términos de calidad de vida y entorno urbano, se busca ofrecer una variedad de tamaños y tipos de vivienda según las necesidades del ciclo vital, así como mejorar la seguridad y la apariencia del barrio. Finalmente, en términos de sostenibilidad, se pretende fomentar la proximidad de los residentes a diversas actividades y con esto reducir el consumo de energía y la degradación ambiental (Galster, 2013).

Según Ruiz-Tagle y Romano (2019), el actual debate en torno a la mezcla social se centra en cinco hipótesis que han servido como base para las políticas públicas a nivel global y local. La primera es la hipótesis del "contacto", que considera el contacto entre diferentes grupos sociales como un mecanismo efectivo para reducir los prejuicios (Allport, 1954; Dixon, 2001). La segunda es la idea de "redes sociales", que sugiere que los habitantes de bajos ingresos pueden acceder a empleos y otros recursos a través de estas redes (Joseph, 2006). La tercera es la hipótesis del "control social", que postula que la presencia de habitantes de altos ingresos contribuiría a comportamientos más alineados con las normas, generando mayor orden y seguridad (Joseph, 2006). La cuarta es la hipótesis de "modelos de rol", que implica que la presencia de vecinos de alto estatus llevaría a la adopción de comportamientos socialmente aceptables y constructivos, es decir, la asimilación de una cultura de clase media (Joseph, 2006). La quinta es la hipótesis de la "geografía de la oportunidad", que busca generar a través de la mezcla social una nueva demanda de mercado y mayor presión política al atraer bienes y servicios de mayor calidad, lo que, a su vez, influye en las perspectivas de vida de los

residentes locales de menores ingresos (Joseph, 2006; Howell-Moroney, 2005; Galster y Killen, 1995).

Rasse (2015), sostiene que si bien existe una amplia literatura sobre los efectos de la segregación residencial, se ha presta menos atención a las consecuencias sobre la proximidad residencial entre personas de diferentes estratos socioeconómicos. Además, señala que la forma en que esta proximidad se manifiesta varía significativamente según la realidad de cada ciudad. En este sentido, destaca lo siguiente: la proximidad residencial puede darse mediante una mezcla "uno a uno" (una familia con ingresos altos vive al lado de otra con ingresos más bajos) o a través del desarrollo de barrios de bajos ingresos en áreas de clase media o alta (Rasse, 2015). Los estudios sobre los efectos de la diversidad social indican que las familias de bajos ingresos que viven en barrios socialmente diversos experimentan mejoras en términos de empleo y educación (Rosenbaum, 1995; Rosenbaum, Reynolds y DeLuca, 2002), sin embargo, desde la óptica de las relaciones entre vecinos, surge una carencia de interacción entre familias de diversos niveles socioeconómicos, a pesar de residir en proximidad, lo que releva la urgencia de implementar políticas que aborden el estigma social (Musterd y Ostendorf, 2006).

En el caso de Chile, los estudios empíricos indican que la proximidad residencial entre grupos de diferentes estratos socioeconómicos genera resultados positivos en la creación de ventajas funcionales para los hogares de menores ingresos, lo que respalda la noción de que en contextos neoliberales como el chileno, la situación socioeconómica de los residentes en un barrio ejerce una influencia significativa en la cantidad y calidad de los recursos, oportunidades y servicios a los que pueden acceder (Rasse, 2015; Ruiz-Tagle y Romano 2019). Sin embargo, en términos de cohesión social, el panorama no es tan claro (Rasse, 2015). Aunque el compartir actividades cotidianas constituye una fuente importante de cohesión social, surgen muchas diferencias, como los estigmas internos respecto a los estilos de vida de las familias de menores ingresos o la discriminación por su apariencia, situaciones que tienden a debilitar la sensación de pertenencia a un proyecto social común. Esta situación se agrava cuando la experiencia cotidiana de los vecinos de mayores ingresos está marcada por las situaciones de inseguridad o peligro frente a actos delictivos (Rasse, 2015).

2.3.3. La ISU desde la integración o accesibilidad urbana

Como se ha discutido previamente, el acceso equitativo a las oportunidades no solo depende de la proximidad física entre diferentes grupos y sus relaciones sociales, sino también de los mecanismos funcionales que facilitan el acceso efectivo de las personas a las oportunidades y servicios esenciales en el territorio (Ruiz-Tagle, 2013). Este aspecto adquiere particular relevancia en las áreas metropolitanas, donde el empleo y los servicios suelen concentrarse en la ciudad central, dejando desatendidos a los anillos y nodos periféricos que se despliegan en

torno a ella (Scott y Storper, 2015). La literatura actual aborda esta relación bajo la noción de integración o accesibilidad urbanas, determinada por el nivel de provisión de bienes y servicios públicos y privados en los diferentes barrios y comunas, como un indicador de igualdad o desigualdad distributiva. Según Soja (2014), las condiciones de accesibilidad a las necesidades básicas de la vida urbana están determinadas por los efectos de la localización relativa de las personas respecto a éstas. De esta manera los recursos de capital generados en el entorno de una persona son determinantes en sus condiciones de vida e influyen en la equidad espacial de las oportunidades (Israel y Frenkel, 2018).

Tiznado-Aitken y Larraín (2021), plantean que la accesibilidad urbana se refiere a las condiciones de proximidad y acceso a equipamientos y oportunidades urbanas, que pueden ser alcanzadas a través de la caminata, el transporte público u otros medios de transporte. Para Turner (2018) esta condición esta intrínseca en las funciones esenciales de cualquier vivienda, si se entiende que la naturaleza de ésta no es solo la provisión de un techo, sino también, la de promover la interacción de sus residentes con el resto de la comunidad y con los servicios a distancias caminables. Frente a esto plantea lo siguiente:

“Para tener una autentica vida social y una seguridad comunitaria el obrero industrial debe vivir a una distancia de su trabajo que le permita un transporte público barato, y su familia debe vivir cerca de los mercados, escuelas, etc. y muy cerca de amigos y parientes” (Turner, 2018 p.80)

Esto plantea un desafío para la planificación urbana que va más allá de la simple provisión de viviendas; implica promover entornos residenciales funcionalmente complejos (Cáceres y Ahumada, 2020), especialmente frente al acelerado proceso de urbanización que experimentan las ciudades en el mundo. Según el Reporte de Ciudades 2022 de Naciones Unidas, el 56% de la población mundial vive en áreas urbanas. En América Latina y el Caribe, esta cifra asciende al 82.4%, mientras que en Chile alcanza el 87.8% según el último CENSO de población del año 2017. Ante esta situación, la urbanización seguirá siendo un proceso transformador pero desigual, lo que requerirá respuestas según la diversidad del contexto urbano. Frente a esto, Naciones Unidas (2022) propone avanzar hacia una planificación barrial sostenible a través de medidas que permitan a los habitantes de todos los barrios satisfacer la mayoría de sus necesidades cotidianas en proximidad a sus lugares de residencia.

Una buena accesibilidad urbana a escala de barrio se caracteriza por una compleja sinergia entre una alta densidad de personas y lugares transitables, una mezcla funcional de destinos y las redes de acceso que median los flujos de tránsito entre ellos (Dovey y Pafka, 2020). En este sentido, la proximidad y la facilidad para transitar desde el lugar de residencia a los lugares de trabajo, comercios, educación, cultura y espacios recreativos se presentan como mecanismos clave para alcanzar mayores niveles de equidad entre clases sociales, etnias,

géneros, edades y capacidades (Massey, 2005; Sennett, 2018), con impactos positivos en la salud de las personas (Stevenson et al., 2016) y promoviendo la descarbonización necesaria para la adaptación al cambio climático (Newman et al., 2009).

Moreno (2023) propone un enfoque diferente: la ciudad de los quince minutos. Este concepto propone una ciudad basada en la proximidad, que a diferencia de la ciudad moderna, integra el espacio residencial con el trabajo, las compras, la industria y el ocio, a través de una organización descentralizada. Frente a esto plantea que se requiere una transformación que nos lleve desde la ciudad mono funcional hacia una ciudad policéntrica, fundamentada en cuatro aspectos clave: la proximidad, la mezcla, la densidad y la ubicuidad (Moreno, 2023). Recuperar la vida urbana de proximidad fomenta las interacciones sociales, económicas y culturales, a la vez que aumenta los espacios de encuentro e integración socioespacial (Moreno, 2023).

En las ciudades chilenas, la integración urbana y la calidad de vida de las familias de menores ingresos ha entrado en una disyuntiva en contextos metropolitanos (Vicuña, Orellana y Truffello, 2019). En las últimas décadas, se identifica un proceso de expulsión de la vivienda social hacia sectores del periurbano metropolitano debido a la conquista de la antigua periferia popular por parte del capital inmobiliario para la construcción de conjuntos habitacionales para segmentos medios y medios altos (Rasse et al, 2021).

Según Tiznado-Aitken y Larraín (2021), uno de los métodos que puede mejorar la accesibilidad de los grupos más vulnerables implica establecer áreas donde se exige o incentiva la construcción de viviendas asequibles mediante distintas regulaciones. En el caso de Chile, recientemente se promulgó el Decreto N° 562, que otorga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) la facultad de otorgar beneficios normativos a proyectos que incluyan viviendas subsidiadas en ciertas zonas urbanas. Sin embargo, una dimensión que ha sido subestimada es la definición de los criterios de accesibilidad que debe cumplir una zona específica para ser elegible y recibir los beneficios normativos. Los criterios analizados solo consideran la accesibilidad desde una perspectiva de proximidad territorial o distancia caminable, sin tomar en cuenta la capacidad de carga de la infraestructura existente, lo que podría dar la impresión de una oferta inexistente (Tiznado-Aitken y Larraín, 2021).

Además, no se considera la interacción de las personas con el transporte público en la movilidad urbana, que van más allá del simple aumento en la dotación de transporte; se requiere un análisis detenido de las prácticas de movilidad cotidiana comprendiendo los ritmos, rutinas y hábitos propios de la vida diaria que dan una "espesura" a la accesibilidad o densidad de barreras de tipo: físicas (distancias, calles, aceras, paraderos, buses), económicas (capacidad de pago), organizacionales (coordinación de actividades diarias), temporales (variación de las condiciones de movilidad en diferentes horas del día), de habilidades (saber conducir), y

tecnológicas (uso de internet o telefonía móvil) (Jirón y Mansilla, 2013). Desde esta perspectiva entender la movilidad implica también comprender las experiencias diarias de desplazamiento en la ciudad, lo que permite apreciar las capacidades que las personas tienen para alcanzar bienes, servicios, actividades, relaciones y lugares (Jirón et al, 2010; Jirón y Mansilla, 2013).

2.4. Posicionamiento de la investigación respecto del marco teórico

De acuerdo con el marco teórico, la tensión conceptual entre segregación e integración de los grupos sociales en el espacio urbano comenzó a recibir mayor atención a mediados del siglo XIX, durante el proceso de industrialización, debido a la transición de la sociedad tradicional campesina a la sociedad moderna urbana y a los efectos del urbanismo y la urbanización capitalista, que derivaron en procesos de individualización, descolectivización, desempoderamiento, desposesión de bienes comunes y aislamiento social de las clases populares, lo que resultó en la conformación de ciudades marcadas por desigualdades e inequidades.

Desde un inicio, esta dialéctica entre segregación e integración ha sido abordada por diversas disciplinas, lo que evidencia la complejidad de su alcance. En un principio, fue analizada desde dinámicas sociales y culturales, pero con el avance del pensamiento crítico sobre el espacio, se reconoció que este desempeña un papel fundamental en la configuración de dichas dinámicas. En la actualidad, se ha retomado la idea planteada por Lefebvre sobre el derecho a la ciudad, resignificando la planificación urbana como un instrumento esencial para alcanzar mayores niveles de justicia social y espacial.

Por otra parte, la propuesta de integración promovida desde las instituciones que contribuyen a promover la exclusión supone en sí misma una contradicción. Desde el paradigma neoliberal, las instituciones se proponen abordar la integración de los asentamientos autoproducidos como un problema técnico y administrativo. Este enfoque prioriza la regularización del suelo, la provisión de infraestructura básica y la formalización de viviendas, con el objetivo de incorporar a estas comunidades al mercado formal y reducir las brechas visibles de desigualdad. Sin embargo, este planteamiento no cuestiona las dinámicas estructurales que perpetúan la exclusión, lo que genera una paradoja inherente de integración de quienes el propio sistema excluye. En este sentido, desde enfoques críticos, se pone de relieve que la integración social y urbana de los asentamientos autoproducidos no es posible desde un modelo cuyas bases están diseñadas para reproducir y perpetuar su marginalidad, y abogan por promover procesos transformadores que aborden las raíces estructurales de la exclusión.

Atendiendo a lo expuesto, en esta investigación, se propone abordar y profundizar en el concepto de Integración Social Urbana (ISU) entendida no obstante, como un proceso complejo, sistémico y multidimensional. Se considera que la ISU busca promover la participación equitativa de las personas en la estructura social y en las oportunidades urbanas, respondiendo a sus necesidades y condiciones vitales a través de las dimensiones sociocultural, económica, espacial y política.

De acuerdo con esto se plantea que el tránsito de la segregación a la integración social y urbana en tanto que es un desafío significativo que exige un abordaje integral y coordinado de múltiples aspectos interrelacionados, entre los que destacan:

- Abordar las desigualdades de estatus y las jerarquías culturales que marginan a ciertos grupos, limitando su capacidad para participar como iguales en la vida urbana.
- Corregir las desigualdades materiales y el acceso desigual a recursos en la ciudad, garantizando que todos los habitantes puedan acceder de manera equitativa a servicios básicos, infraestructura y oportunidades económicas.
- Crear mecanismos y plataformas participativas que permitan a todos los grupos expresar sus necesidades y perspectivas en los procesos de toma de decisiones urbanas y públicas.

A continuación, fruto de la revisión teórica realizada, se presentan las dimensiones que desde esta investigación se consideran que conforman la ISU, entendidas todas ellas como dimensiones interrelacionadas entre sí.

La **dimensión sociocultural** aborda el reconocimiento positivo de las comunidades y la diversidad sociocultural en los territorios, ya que se considera esencial para la cohesión y la movilidad social ascendente (Fraser, 2008; Rasse, 2015). Entre los factores que promueven esta integración se destacan: la interacción social con personas de diferentes condiciones socioeconómicas (Kaztman, 2021; Ruiz-Tagle, 2013; Ruiz-Tagle y Romano, 2019; Sabatini y Brain, 2008; Sabatini et al., 2012); la solidaridad y las redes sociales de apoyo mutuo (Durkheim, 2016); las relaciones positivas entre vecinos y el compromiso hacia el bien común (Méndez et al., 2020; Ruiz-Tagle, 2013, 2014); así como, el compartir valores, tradiciones y rutinas (Durkheim, 2016; Rasse, 2015; Rodríguez y Rudolf, 2012).

La **dimensión política** aborda la participación democrática de los habitantes en la toma de decisiones sobre la vivienda y el hábitat. Se erige como una herramienta fundamental para llevar a cabo intervenciones urbanas en las que se reconozcan las voces, conocimientos y prácticas cotidianas de los habitantes (Fraser, 2008; Frediani y Cociña, 2019; Harvey, 2013;

Lefebvre, 2017). En esta integración la sociedad civil desempeña un papel esencial en la gestión del hábitat, por su profundo conocimiento local y su estrecha conexión con los territorios (Vergara, 2020). Además, la participación en la producción, adaptación y transformación de los espacios fomenta la afinidad emocional y los vínculos afectivos hacia los lugares habitados (Berroeta et al., 2017).

La **dimensión económica** se centra en la participación activa en el mercado laboral mediante el fortalecimiento de los vínculos con el trabajo, lo cual se alcanza en la medida que exista una distribución equitativa de los recursos financieros para satisfacer las necesidades y fomentar el desarrollo adecuado de las familias (Fraser, 2008; Kaztman, 2021). Entre los principales factores que impulsan esta integración económica se destacan: el acceso al empleo (Kaztman, 2021); la calidad del empleo y una remuneración económica que permita cubrir los gastos necesarios para el desarrollo familiar, incluidos aquellos relacionados con el transporte (Sabatini y Wormald, 2013); y el ajuste espacial entre las oportunidades laborales y la ubicación residencial para evitar tiempos de viaje prolongados y estigmas territoriales (Linares, 2013), así como también, la interacción social con personas de diferentes condiciones socioeconómicas en cuanto permite el establecimiento de redes de contacto e interdependencia laboral (Kaztman, 2021; Ruiz-Tagle, 2013; Ruiz-Tagle y Romano, 2019; Sabatini y Brain, 2008; Sabatini et al., 2012).

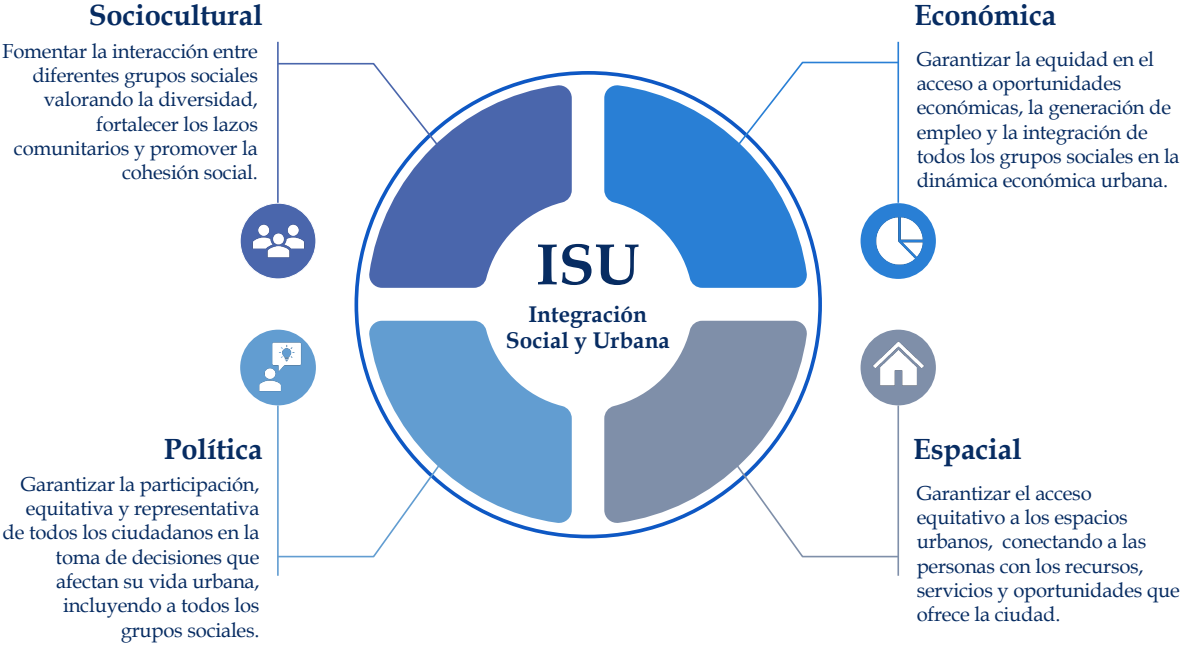
La **dimensión espacial**, enfocada en el acceso equitativo de los habitantes a la vivienda y los equipamientos y servicios públicos esenciales en los territorios, y abarca factores de integración urbana como: el acceso adecuado a vivienda e infraestructura básica (ONU-Hábitat, 2020); acceso a bienes y servicios públicos esenciales en salud, educación, recreación y comercio, con condiciones de proximidad y accesibilidad mediante caminata, transporte público u otro medio de transporte, y con una capacidad de carga adecuada a la densidad poblacional (Ruiz-Tagle, 2013, 2014; Tiznado-Aitken y Larraín, 2021). Se plantea que el capital de movilidad cotidiana de las personas y sus experiencias asociadas, desempeñan un papel fundamental al facilitar o restringir el acceso a las oportunidades urbanas (Brikman, 2021; Jirón y Singh, 2017).

La ISU como un Proceso:

De acuerdo a lo anterior, y desde una visión sistémica, el paso de un contexto de segregación y exclusión al de integración social y urbana dependerá de un conjunto de acciones o medidas integracionistas que permitan alcanzar la ISU como meta final, pero también de un proceso o conjunto de actividades que acontecen de manera continua y que involucran a sus participantes (Comunidad - Gobierno), las cuales se deben ajustar a un conjunto de normas aceptadas por todos para la adopción de decisiones consensuadas, bajo una reciprocidad entre actores (Cohen, 1981; Giddens, 1995; Giddens, 1979 citado en García, 2009). En este sentido, la

estructura social y urbana como factor de integración se consolidará en la medida que esta sea un producto de decisiones consensuadas entre los actores involucrados, mediante práctica y discursos (figura 2-2).

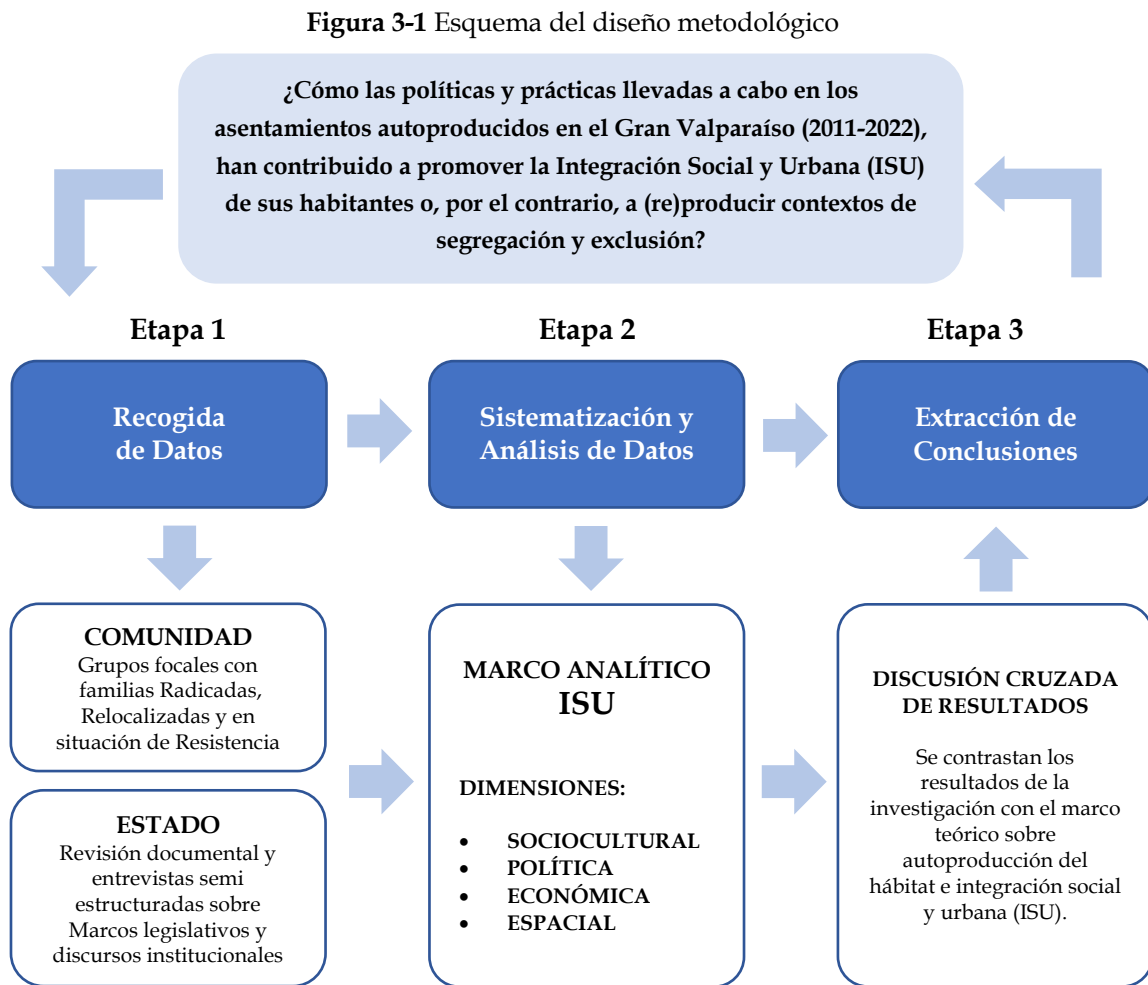
Figura 2-2 Modelo de Integración Social y Urbana (ISU)



Fuente: Elaboración propia basado en el Marco Teórico

3. Método de Investigación

Para responder a las interrogantes y objetivos planteados, se ha llevado a cabo una investigación de enfoque mixto y alcance exploratorio y descriptivo, con un diseño metodológico en tres etapas: recogida de datos, sistematización y análisis de los datos, y extracción de conclusiones (figura 3-1).



Fuente: Elaboración Propia

A continuación se presenta el objetivo y premisas de la investigación (apartado 3.1), el instrumento de análisis que se ha diseñado desde una concepción multidimensional de la ISU (apartado 3.2), los criterios que se han utilizado para la selección de los casos de estudio (apartado 3.3), el método de recogida de información (apartado 3.4), y el modo en que se han procesado los datos y se han extraído las conclusiones (apartado 3.5).

3.1. Objetivo y premisas de la investigación

Objetivo general

A partir de lo expuesto en los apartados precedentes (véase apartado 1 “Introducción” y apartado 2 “Marco Teórico”) y en un contexto de aumento exponencial de los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso en la última década, esta investigación se propone como objetivo principal: **Analizar en qué medida las políticas y prácticas llevadas a cabo por las instituciones públicas y las propias comunidades, han contribuido a promover la Integración Social y Urbana (ISU) en los asentamientos autoproducidos del Gran Valparaíso entre los años 2011 y 2022.**

Objetivos específicos

Para responder a este objetivo principal se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- 1) Analizar en qué medida los marcos legislativos y los discursos institucionales abordan el ISU y favorecen su aplicación efectiva.
- 2) Evaluar en qué medida las estrategias de radicación, relocalización y resistencia promueven el ISU y cuál es la percepción de los habitantes respecto de su efectividad?

Para responder a estos objetivos se ha elaborado un *Marco Analítico* (véase subapartado 3.2) que se ha aplicado de manera sistemática a los casos de estudio seleccionados (véase apartado 3.3) lo que ha permitido extraer resultados de la información recabada (véanse apartados 3.5). Todo ello ha permitido explorar una variedad de posibles resultados, identificando matices y diferentes grados de integración, segregación y exclusión en la efectividad de las políticas y prácticas implementadas tanto por parte de las instituciones públicas, como de las propias comunidades.

Premisas de la investigación

En esta investigación, se ha optado por abordar el problema desde su complejidad, analizando el impacto de políticas globales en contextos locales específicos (Post y Mwangi, 2009). En este caso se estudia el impacto de las estrategias implementadas por el Estado para abordar los asentamientos autoproducidos, así como las prácticas de resistencia llevadas a cabo por las propias comunidades que permanecen en los asentamientos.

Se parte de la premisa de abordar el estudio de casos desde una concepción multidimensional de los procesos de Integración Social y Urbana (ISU), estableciendo una relación entre el

conjunto de dimensiones y medidas integracionistas que permiten alcanzar la ISU como meta u objetivo, y el sistema de relaciones entre los actores involucrados (Estado y comunidad) que la hacen realmente efectiva. Se considera que la visión integral de ambos elementos (la ISU como meta y como proceso) es esencial para una comprensión integral del problema que se quiere abordar, aunque las limitaciones de tiempo y de recursos podrían ir en detrimento de una mayor profundización en cada uno de los elementos (Álvarez de Andrés, 2013).

Para el levantamiento de datos se ha llevado a cabo un proceso participativo de recogida de información articulado de “abajo hacia arriba”, con el objetivo de conocer la experiencia de vida de las comunidades y las visiones compartidas en procesos de radicación, relocalización y resistencia. Este enfoque parte de la voluntad de incorporar la voz y las emociones de las comunidades, reconociendo que son portadoras de un conocimiento único, surgido de sus experiencias de vida, de la generación de formas “alternativas” reales de “saber” y “hacer” (Escobar, 2011), así como de la “resiliencia” colectiva (Vidal, 2009).

Además, se prioriza un marco metodológico que valore la subjetividad y las narrativas locales como insumos esenciales para construir una comprensión más integral de las dinámicas territoriales. Se busca, no solo visibilizar las vivencias y perspectivas de los grupos marginalizados, que a menudo son “invisibilizados” por los discursos hegemónicos (Álvarez de Andrés, 2013), sino también propiciar un diálogo crítico entre estos conocimientos y las políticas públicas. Este enfoque permite identificar tanto los puntos de tensión como las oportunidades de convergencia entre los actores involucrados (Estado, comunidad y otros agentes), con el fin de fomentar estrategias de intervención más inclusivas y sostenibles.

En este sentido, el proceso participativo no se limita a la recopilación de información, sino que actúa como un espacio transformador, en el que las comunidades no solo comparten sus experiencias, sino también construyen colectivamente una visión para el futuro de sus territorios. Esta interacción se espera pueda contribuir a fortalecer las capacidades locales, reforzar la cohesión social y abrir caminos para integrar las voces de las comunidades en el diseño e implementación de políticas públicas que reflejen sus necesidades, aspiraciones y formas de resistencia.

3.2. Definición del Marco Analítico

3.2.1. El método de Estudio de Caso

La investigación se desarrolla utilizando el método de Estudio de Caso, definido por Yin (1994) como una búsqueda empírica en la que se investiga un fenómeno contemporáneo en el contexto de la vida real, en circunstancias donde los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes. Para Stake (2005), el estudio de casos permite examinar la particularidad y complejidad de un caso singular para comprender su actividad en circunstancias relevantes. Desde una perspectiva interpretativa, Pérez Serrano (1994) plantea que el objetivo fundamental de este método es comprender el significado de una experiencia.

Este método ha sido utilizado principalmente por las ciencias sociales y es considerado una herramienta valiosa de investigación ya que, si bien es un método de enfoque cualitativo puede incluir evidencia cuantitativa, recogida desde diversas fuentes de información (Yin, 1994). Además, este método permite vincular elementos que tienden a abordarse de manera separada y facilita la comparación entre varios casos de estudio (Yin, 1994). Aunque no representa estadísticamente una muestra de una población o universo concreto, permite ampliar y generalizar teorías y conclusiones. En este sentido, el criterio de selección de los casos no busca una representatividad estadística, sino la máxima rentabilidad en el aprendizaje que se logre generar de estos para responder a las preguntas y objetivos de la investigación (Stake, 2005).

Este método posibilita una recolección de datos adaptable, permitiendo realizar ajustes tanto en los instrumentos de recopilación de información como en los de análisis, con el propósito de explorar más a fondo aquellos aspectos que surgen durante el proceso de investigación y que se consideren pertinentes, y se considera además que favorece la investigación multidisciplinar (Alvarez de Andrés, 2013).

3.2.2. Alcance y enfoque de la investigación

La investigación es de alcance exploratorio y descriptivo, ya que busca examinar un fenómeno poco estudiado del cual existen escasas evidencias empíricas, y se desea indagar desde una nueva perspectiva. Asimismo, busca especificar las características de personas y comunidades desde diferentes dimensiones, brindando una comprensión amplia y detallada de las dinámicas presentes en estos contextos (Fernández-Sampieri y Mendoza, 2018).

Enfoque de la investigación

Se aborda desde un enfoque mixto, ya que se recopilan y analizan datos cuantitativos y cualitativos, como datos numéricos, verbales, textuales, visuales o simbólicos, los cuales se integran y discuten conjuntamente permitiendo inferencias y facilitando un mayor entendimiento del fenómeno de estudio (Creswell y Creswell, 2018; Johnson y Onwuegbuzie, 2004). Es preciso mencionar que se adopta este enfoque por su potencial y capacidad para permitir que ambas modalidades trabajen de manera colaborativa, posibilitando obtener una imagen más completa de los fenómenos, aunque se ha centrado en la dimensión cualitativa (Chen, 2006; Johnson et al., 2007).

Los datos cuantitativos han sido empleados para sistematizar y representar datos espaciales de la política de radicación, relocalización y resistencia de campamentos en el área metropolitana de Valparaíso entre los años 2011 y 2022. Por otro lado, los datos cualitativos representan la parte más sustancial de la investigación y han sido utilizados para comprender el fenómeno desde la perspectiva de los participantes en su entorno natural y en relación con el contexto (Fernández-Sampieri y Mendoza, 2018). Estos datos permiten examinar la manera en que las familias de campamentos y los actores clave de la administración pública perciben y experimentan estas políticas y prácticas, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados (Lindlof y Taylor, 2018).

3.2.3. Marco Analítico de Integración Social Urbana (ISU)

Con el fin de responder al objetivo planteado (véase apartado 3.1) se ha elaborado un instrumento de análisis de ISU denominado “Marco Analítico de ISU”, el cual está compuesto por un conjunto de dimensiones y categorías, fruto de la revisión teórica presentada en el apartado precedente de marco teórico. A continuación, se presentan las dimensiones de ISU, sus definiciones operativas y categorías pre-establecidas de análisis.

La **dimensión sociocultural**, aborda el análisis de los procesos de ISU desde el reconocimiento positivo de las comunidades, su diversidad social, requerimientos y anhelos, considerando factores como el apego al lugar, la existencia de una base normativa común (valores, tradiciones y rutinas), la interacción social con personas de diferentes niveles socioeconómicos y las redes sociales de apoyo mutuo (Tabla 3-1).

La **dimensión política**, aborda el análisis de la ISU desde la participación de los habitantes y las comunidades en la toma de decisiones respecto de sus viviendas, el barrio y la ciudad, en las que incide la promoción de espacios de información, opinión y consulta, la capacidad de autogestión, la organización comunitaria y el acceso a espacios de deliberación donde se toman estas decisiones (Tabla 3-1).

La **dimensión económica**, aborda el análisis de la ISU desde la participación activa de los habitantes en las actividades productivas de la ciudad y en particular con el mercado laboral, en lo que incide el acceso al empleo, la existencia de un ajuste espacial entre oferta de empleo y lugar de residencia, y una compensación económica acorde a los gastos percibidos (Tabla 3-1).

La **dimensión espacial**, aborda el análisis de la ISU desde el acceso equitativo de los habitantes a la vivienda y a los equipamientos y servicios públicos urbanos en sus territorios, en los que inciden factores como el acceso a una vivienda adecuada, a infraestructura básica (agua, luz, alcantarillado), a un entorno saludable, a equipamientos y servicios urbanos esenciales para el desarrollo vital como salud, educación y esparcimiento, y a una movilidad urbana adecuada (tabla 3-1).

Tabla 3-1 Marco analítico de ISU

MARCO ANALÍTICO DE INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA (ISU)		
Dimensiones	Definición operativa	Categorías
SOCIO CULTURAL	Interacción entre diferentes grupos sociales valorando la diversidad, fortalecer los lazos comunitarios y promover la cohesión social.	C.01 Apego a la comunidad y al lugar
		C.02 Base normativa común (valores, tradiciones, rutinas)
		C.03 Interacción social con personas de distinto NSE
		C.04 Redes sociales de apoyo mutuo
POLÍTICA	Participación, equitativa y representativa de todos los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan su vida urbana, incluyendo a todos los grupos sociales.	C.05 Acceso a espacios de deliberación
		C.06 Acceso a espacios de información, opinión y consulta
		C.07 Capacidad de autogestión
		C.08 Organización comunitaria
ECONÓMICA	Equidad en el acceso a oportunidades económicas, generación de empleo e integración de todos los grupos sociales en la dinámica económica urbana.	C.09 Acceso al empleo para la generación de ingresos
		C.10 Ajuste espacial entre oferta de empleo y lugar de residencia
		C.11 Compensación económica acorde a los gastos
ESPACIAL	Acceso equitativo a los espacios urbanos, conectando a las personas con los recursos, servicios y oportunidades que ofrece la ciudad.	C.12 Acceso a una vivienda adecuada
		C.13 Acceso a infraestructura básica (agua, luz, alcantarillado)
		C.14 Acceso a un entorno saludable y seguro
		C.15 Acceso a equipamientos y servicios urbanos esenciales
		C.16 Movilidad urbana adecuada

Fuente: Elaboración propia a partir del Marco Teórico

Enfoque participativo en la construcción de indicadores de ISU

Es importante destacar que, para hacer operativo el Marco Analítico de ISU como herramienta de evaluación de políticas habitacionales y urbanas desde la perspectiva de los habitantes, se ha considerado fundamental que los indicadores de cada categoría se definan a través de un proceso participativo y consensuado con los propios habitantes. Este enfoque se basa en la idea de que los habitantes son los mejor posicionados para valorar la calidad de su entorno, ya que su experiencia directa les permite identificar de manera precisa las necesidades y desafíos a los que se enfrentan en su vida cotidiana (Chambers, 1997). Una vez establecidos estos indicadores se puede proceder a la evaluación de los mismo participantes respecto de cada uno de los indicadores por categoría mediante una escala de evaluación que va desde un percepción de inexistencia o valoración negativa, media a positiva con colores tipo semáforo (tabla 3-2).

Tabla 3-2 Instrumento levantamiento participativo de indicadores de ISU

EVALUACIÓN DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA (ISU)				
Dimensiones	Categorías	Indicadores	Evaluación	
			SI	SA
SOCIO CULTURAL	C.01			
	C.02			
	C.03			
	C.04			
POLÍTICA	C.05			
	C.06			
	C.07			
	C.08			
ECONÓMICA	C.09			
	C.10			
	C.11			
ESPACIAL	C.12			
	C.13			
	C.14			
	C.15			
	C.16			

SI: Situación Inicial (Residencia anterior al asentamiento)

SA: Situación Actual (Asentamiento)

Escala de Evaluación

○	✘	-	✓
Inexistente	Negativa	Media	Positiva

Fuente: Elaboración propia

3.3. Selección justificada de los casos de estudio

Para alcanzar los objetivos propuestos, se propone analizar en primer lugar los marcos legislativos y discursos institucionales sobre los asentamientos autoproducidos, así como la percepción de actores clave de la administración pública acerca de la ISU y su aplicación efectiva. En una segunda etapa, el estudio se centra en el análisis de casos paradigmáticos o ejemplificadores de las estrategias de radicación y relocalización llevadas a cabo por el Programa de Asentamientos Precarios (PAP) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, así como de los procesos de resistencia, llevada a cabo por las propias comunidades. Respecto a estos tres casos paradigmáticos, se ha procurado que cumplan los siguientes criterios de selección: 1) la población de cada caso comparta un sistema de requerimientos de base común, en este caso de integración social urbana; 2) se sitúen dentro de un espacio geográfico y un rango temporal específico; 3) sus requerimientos hayan sido abordados mediante respuestas diferenciadas; 4) que estos casos permitan la máxima rentabilidad en el aprendizaje para responder a las preguntas y objetivos de la investigación, más que una representación estadística. De acuerdo con lo anterior y respondiendo a los criterios pre-establecidos se seleccionaron los siguientes casos de estudio:

Marcos legislativos y Discursos Institucionales: Se han seleccionado tres documentos oficiales: el Manual Operativo del Programa de Asentamientos Precarios (MINVU, 2022), la Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2014) y la Ley 21.4500 de Integración Social en la Planificación Urbana (MINVU, 2022). Estos documentos constituyen el marco normativo vigente al momento de la investigación y guían las políticas orientadas a los asentamientos autoproducidos y al principio de Integración Social y Urbana (ISU) en Chile (Tabla 3-3).

Además, se han realizado entrevistas semi-estructuradas a cinco actores clave de la administración pública: la Encargada Regional del Programa de Asentamientos Precarios del SERVIU en la Región de Valparaíso y los Encargados Municipales de Campamentos de las cinco comunas que concentran las mayores cifras de campamentos y familias viviendo en ellos en el Gran Valparaíso, específicamente en las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué y Villa Alemana. Esto se ha hecho con el objetivo de contrastar la información contenida en los discursos escritos con los resultados observados en la práctica (tabla 3-3).

Tabla 3-3 Selección de los documentos oficiales y actores clave de la administración pública

Criterios de Selección	Análisis del Marco Normativo y Discursos Institucionales			
	Manual Operativo del Programa de Asentamientos Precarios	Política Nacional de Desarrollo Urbano	Ley Integración Social en la Planificación Urbana	Actores Clave de la Administración Pública
Sistema de requerimientos de base común	Programa orientado a los Asentamientos Autoproducidos en Chile.	Documento indicativo que guía el desarrollo urbano del país, incorporando el principio rector de Integración Social y Urbana (ISU).	Ley que establece el marco regulatorio para promover la Integración Social y Urbana en la Planificación Urbana y Territorial del país.	Encargados regionales y comunales de políticas orientadas a los asentamientos autoproducidos y de hacer operativo el principio de ISU
Situado dentro de un mismo espacio geográfico	Área Metropolitana de Valparaíso o Gran Valparaíso.	Área Metropolitana de Valparaíso o Gran Valparaíso.	Área Metropolitana de Valparaíso o Gran Valparaíso.	Área Metropolitana del Valparaíso o Gran Valparaíso.
Situado en un mismo rango temporal	2011-2022	2011-2022	2011-2022	2011-2022

Fuente: Elaboración propia

Caso N°1 Radicación: Se ha seleccionado el caso del "Campamento Manuel Bustos", ubicado en la comuna de Viña del Mar. Este caso se ha elegido por ser uno de los asentamientos autoproducidos más grandes y representativos del Gran Valparaíso y a nivel nacional, con 1.600 familias viviendo en él. Además, es uno de los primeros en iniciar un proceso de radicación estatal después de 15 años de resistencia ante la exclusión, marcando una referencia para este tipo de procesos tanto a nivel metropolitano como nacional (ver Tabla 3-4 y Figura 3-2).

Caso N°2 Relocalización: Se han seleccionado dos casos de estudio, ambos ubicados en la comuna de Valparaíso. El Caso 2-A se refiere a un conjunto habitacional en el sector de Placilla Oriente, un proyecto del Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS.49 (MINVU, 2012), en el que fueron relocalizadas 177 familias de asentamientos autoproducidos provenientes de Valparaíso, Viña del Mar y Quilpué. El Caso 2-B, ubicado en el sector de Curauma, es otro conjunto habitacional del Programa de Integración Social y Territorial DS.19 (MINVU, 2016), donde se relocalizaron 16 familias de asentamientos autoproducidos provenientes de Valparaíso. Estos dos casos son representativos de los programas habitacionales que el SERVIU utiliza para la relocalización de familias. El primero agrupa a familias de la misma condición socioeconómica (DS.49), orientado al 40% más vulnerable de la población, mientras que el segundo promueve la mezcla social (DS.19), abarcando diversas realidades socioeconómicas, ambos en entornos contextuales diferentes. Esta selección permite realizar

un análisis comparativo de las políticas habitacionales y sus resultados en Integración Social Urbana (ver Tabla 3-4 y Figura 3-2).

Caso N°3 - Resistencia: Se ha seleccionado el caso del “Campamento Felipe Camiroaga”, ubicado en la comuna de Viña del Mar, por ser el segundo asentamiento autoproducido más grande del Gran Valparaíso, con 1.200 familias viviendo en él. Este campamento ha demostrado una fuerte organización comunitaria con la capacidad de interpelar al gobierno en su lucha por permanecer en el lugar. Aunque el gobierno construyó un conjunto habitacional cercano para relocalizarlos, los habitantes lo rechazaron. Este caso es significativo por su ejemplo de resistencia comunitaria y capacidad de negociación, ofreciendo una perspectiva única sobre los desafíos y dinámicas de la relocalización forzada (ver tabla 3-4 y figura 3-2).

Tabla 3-4 Selección de los Casos de Estudio, contrastación empírica y percepción de los habitantes

Criterios de Selección	CASO 1	CASO 2	CASO 3
	Campamento Manuel Bustos	Conjunto Habitacional San Cristóbal DS.49 y Barrio parque Encanto de Curauma DS.19	Campamento Felipe Camiroaga
Sistema de requerimientos de base común	Familias de campamentos con requerimientos de ISU	Familias de campamentos con requerimientos de ISU	Familias de campamentos con requerimientos de ISU
Situado dentro de un mismo espacio geográfico	Área Metropolitana de Valparaíso o Gran Valparaíso Comuna de Viña del Mar	Área Metropolitana de Valparaíso o Gran Valparaíso Comuna de Valparaíso	Área Metropolitana de Valparaíso O Gran Valparaíso Comuna de Viña del Mar
Situado en un mismo rango temporal	2011-2022	2011-2022	2011-2022
Respuesta diferenciada ante los requerimientos de ISU de la población	Estrategia de RADICACIÓN Por parte del Gobierno	Estrategia de RELOCALIZACIÓN Por parte del Gobierno	Prácticas de RESISTENCIA Ante la exclusión por parte de las comunidades
Etapas del proceso	Entrega de títulos de dominio y obras de urbanización	Familias trasladadas y en proceso de inserción y adaptación en el nuevo conjunto habitacional y barrio	Familias en situación de resistencia
Rasgo distintivo del caso de estudio para la máxima rentabilidad del aprendizaje	Primer campamento de Viña del Mar, el más extenso y fue pionero en iniciar un proceso de radicación.	Relocalización en subsidio DS.49 para el 40% más vulnerable de la población, y Subsidio DS.19 de Integración Social y Territorial con mezcla de familias de distintos ingresos.	Es uno de los campamentos más grandes del Gran Valparaíso, se les ofreció una solución de relocalización por parte del Estado pero la mayoría la rechazó.

Fuente: Elaboración propia

Figura 3-2 Casos de estudio en el Gran Valparaíso - Radicación, Relocalización y Resistencia



Fuente: Elaboración propia

3.4. Método de recogida de la información

De acuerdo con lo planteado por Frediani (2007) se han establecido cuatro fases para la recogida y el análisis de la información: descripción, clarificación, conexión y producción de conocimiento. La fase de descripción se inicia desde el momento en que se comienzan a recabar los datos, es decir, constituye una etapa previa a la inmersión. La clarificación tiene lugar durante la etapa de recogida sistemática de los datos, llevada a cabo a través de revisión documental, grupos focales, entrevistas semi-estructuradas y la triangulación de datos. Por otro lado, las etapas de conexión y producción de conocimiento se refieren al procesamiento de los datos a través del instrumento de análisis de datos o Marco Analítico de Integración Social Urbana (ISU) y al cruce de los resultados obtenidos con el método utilizado, la hipótesis de la investigación y el marco teórico de referencia.

3.4.1. Identificación inicial e inmersión

Antes de la recogida de datos, se llevó a cabo un proceso de inmersión en el objeto de investigación, como sugiere Frediani (2007), con el propósito de comprender el contexto residencial de las familias de asentamientos autoproducidos que se encuentran radicadas, relocalizadas y aquellas que permanecen en los asentamientos en situación de resistencia ante la exclusión. Durante esta etapa, resultaron fundamentales las conversaciones previas con las y los dirigentes vecinales, ya que permitieron establecer la confianza necesaria para organizar y llevar a cabo los grupos focales. Además, se elaboró un mapa de actores de la administración pública para establecer redes de contacto y seleccionar a las personas más adecuadas para ser entrevistadas. En este sentido, se estableció comunicación con la Encargada Regional del Programa de Asentamientos Precarios del SERVIU, y con las y los Encargados Municipales de Campamentos de las cinco comunas que conforman el Gran Valparaíso, abordando de esta manera tanto la administración regional y local de los asentamientos autoproducidos.

3.4.2. Fuentes de recogida de la información

Para la captura de datos, se optó por realizar un proceso participativo de recogida sistemática de información, organizado de manera ascendente (desde las familias a los actores clave de la administración pública), con el objetivo de integrar diversas formas de conocimiento y la experiencia de las familias de campamentos que han sido radicadas, relocalizadas y aquellas que viven en campamentos en situación de resistencia. A continuación, se detallan las diversas fuentes de información que respaldaron esta investigación: bases de datos, documentación escrita, grupos focales y entrevistas semi-estructuradas.

Bases de Datos: Durante el año 2021 se inició un proceso de recolección de bases de datos de las familias de asentamientos autoproducidos que fueron radicadas y relocalizadas en el Gran

Valparaíso entre los años 2011 y 2022 por el gobierno a través del Programa de Asentamientos Precarios (PAP), así como de las familias que habitan en campamentos en situación de resistencia. Estas bases fueron solicitadas formalmente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU) de la Región de Valparaíso. A su vez, se trabajó con la información más actualizada del Catastro Nacional de Campamentos desarrollado por la fundación Techo-Chile en el periodo 2022-2023. Estas bases contienen datos cuantitativos que se desagregaron por comuna y se analizaron mediante Sistemas de Información Geográfica (SIG), siendo de gran utilidad para comprender especialmente el proceso de desplazamiento de la población (origen y destino) producto de la relocalización espacial acontecida en el área metropolitana.

Documentos oficiales: Se recopilaron datos a partir de la revisión de tres documentos oficiales: el Manual Operativo del Programa de Asentamientos Precarios (MINVU, 2016), la Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2014), y la Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana (MINVU, 2022). Se han considerado estos documentos ya que son los que actualmente norman las estrategias de integración de los asentamientos autoproducidos y el principio de ISU en las políticas habitacionales y urbanas en el país.

Grupos Focales: El grupo focal es una técnica que consiste en una discusión dirigida por un facilitador sobre un tema o asunto específico, vivido y compartido a través de experiencias comunes (Johnson, 1996; Krueger y Casey, 2014; Silveira Donaduzzi et al, 2015). Se escoge esta técnica debido a que promueve la interacción entre un grupo de personas que comparten una misma situación social, lo que permite captar sus pensamientos, sentimientos y experiencias relacionadas con el tema u objeto de investigación (Álvarez-Gayou, 2013). Una ventaja destacada de esta técnica es su capacidad para ampliar el acceso a información sobre un fenómeno, dado que los participantes presentan diversas miradas, lo que desencadena la elaboración de percepciones latentes, la suma de opiniones y sentimientos (Silveira Donaduzzi et al, 2015). El objetivo principal de esta técnica es recopilar las perspectivas de los participantes desde una óptica amplia, dando importancia a la narrativa colectiva (Rogel-Salazar, 2018). Es especialmente útil cuando se busca obtener las opiniones que surgen en la vida cotidiana de los participantes (Flick, 2012).

Para esta investigación, la selección de la muestra se realizó mediante un método no probabilístico intencionado, diseñado para garantizar que los casos seleccionados fueran significativos y permitieran profundizar en las experiencias y percepciones de las familias en relación con las estrategias de radicación, relocalización y resistencia implementadas en el marco del Programa de Asentamientos Precarios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Este enfoque no buscó representatividad estadística, sino captar información rica y detallada que facilitara una comprensión integral del fenómeno estudiado, alineándose con el carácter exploratorio y descriptivo de la investigación.

Desde un criterio geográfico, se seleccionaron familias de campamentos radicadas, relocalizadas y en resistencia en el Gran Valparaíso. En términos temporales, se priorizaron asentamientos de larga data y familias beneficiarias de subsidios DS.49 o DS.19 entre 2011 y 2022. Para los casos de relocalización, se eligieron conjuntos habitacionales situados a más de 10 kilómetros de los principales centros urbanos. En cuanto a criterios sociodemográficos, se incluyeron familias con diversidad en género, edad y nivel socioeconómico. Finalmente, según criterios comparativos y de accesibilidad, se seleccionaron comunidades con datos previos disponibles, accesibilidad física y diferencias marcadas entre quienes resistieron o aceptaron procesos de relocalización.

Durante los años 2022 y 2023, se llevaron a cabo 7 grupos focales en los que participaron 63 familias del Gran Valparaíso provenientes de diversos campamentos, organizados de la siguiente manera (tabla 3-5):

- 1 grupo focal con familias en proceso de radicación (13 participantes).
- 5 grupos focales con familias relocalizadas (44 participantes).
- 1 grupo focal con familias de campamento en proceso de resistencia (6 participantes).

Es importante señalar que en el caso de las familias relocalizadas, se tomó una muestra representativa de los dos tipos de subsidios de relocalización: por un lado, en conjuntos habitacionales del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS.49), donde se agrupan familias que pertenecen al 40% más vulnerable de la población; y por otro lado, en conjuntos del Programa de Integración Social y Territorial (DS.19), donde se mezclan familias del 40% más vulnerable con familias de segmentos medios.

Tabla 3-5 Grupos focales con familias radicadas, relocalizadas y en situación de resistencia

GRUPO FOCAL CON HABITANTES RADICADOS			
Fecha	Nombre del Campamento	Comuna	N° Participantes
19-04-2023	Manuel Bustos	Viña del Mar	13
Total			13

GRUPO FOCAL CON HABITANTES RELOCALIZADOS				
Fecha	Nombre del Conjunto Habitacional	Comuna	Subsidio	N° Participantes
25-11-2022	Condominio San Cristóbal	Valparaíso	DS.49	10
16-12-2022	Condominio Barrio Parque	Valparaíso	DS.19	5
13-01-2023	Conjunto Habitacional Los Colonos II	Quilpué	DS.49	11
18-01-2023	Conjunto Habitacional Fundadores	Quilpué	DS.49	6
09-02-2023	Conjunto Habitacional Villa Cumbres	Viña del Mar	DS.49	12
Total				44

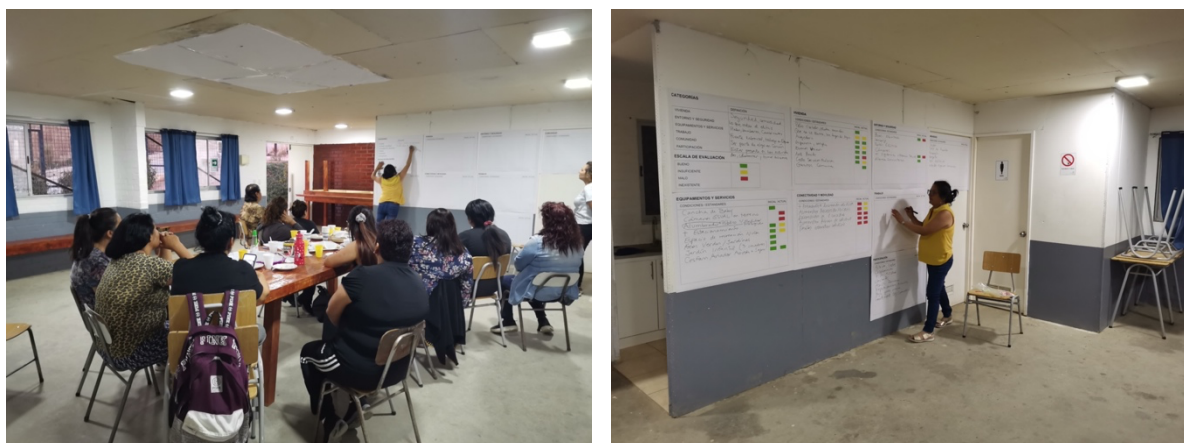
GRUPO FOCAL CON HABITANTES EN SITUACIÓN DE RESISTENCIA			
Fecha	Nombre del Conjunto Habitacional	Comuna	Nº Participantes
17-11-2023	Campamento Felipe Camiroaga	Viña del Mar	6
Total			6

Fuente: Elaboración propia

Como ya se ha mencionado, la selección de los participantes no se basó en criterios estadísticos, sino más bien en criterios estructurales, ya que se buscaba que correspondieran al tipo social que se está investigando y que ofrecieran una heterogeneidad en cuanto a la composición social para garantizar diversidad y riqueza de la información (Álvarez-Gayou, 2013). Las sesiones tuvieron una duración máxima de 2 horas para evitar el cansancio y la fatiga discursiva, y se procuró formar grupos pequeños de entre 5 y 14 personas para que todos los participantes pudieran expresar sus puntos de vista.

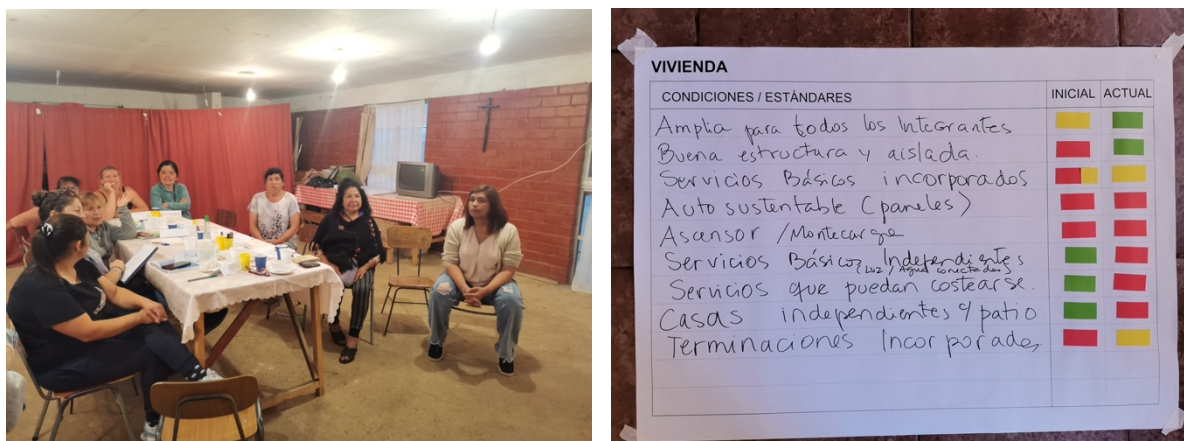
En la primera parte de la sesión, los participantes compartieron su experiencia de radicación, relocalización y de resistencia en el asentamiento autoproducido, a partir de una conversación guiada mediante una pauta de preguntas basadas en las cuatro dimensiones de ISU que derivan del marco teórico. En la segunda parte de la sesión, los propios asistentes evaluaron su percepción de integración social urbana en el campamento, y en su proceso actual de residencia. Finalmente, se solicita a los participantes expresar su opinión acerca de la actividad en la que han participado, describir cómo se han sentido durante la misma, evaluar en qué medida consideran que les ha sido útil o no. En las figura 3-3 y 3-4 se presenta un registro fotográfico de algunos de los grupos focales con comunidades en proceso de relocalización.

Figura 3-3 Grupos focales y evaluación participativa de ISU



Fuente: Fotografías del autor

Figura 3-4 Grupos focales y evaluación participativa de ISU



Fuente: Fotografías del autor

Entrevista Semiestructurada: La documentación estudiada y la información recogida en los grupos focales con las comunidades fue posteriormente contrastada con las percepciones de los actores clave de la administración pública. Se eligió esta técnica considerando que permite al investigador (entrevistador) establecer una relación dialógica cara a cara con el entrevistado, utilizando un conjunto de preguntas que orientan la obtención de información sobre el tema de investigación expresada en respuestas verbales y no verbales (Canales Cerón, 2006), e implica que el entrevistador participe en un proceso de construcción y prueba de modelos, tanto para la construcción como para la verificación de teorías, en una misma sesión o serie de sesiones (Wengraft, 2001).

Durante el año 2023 se llevaron a cabo 5 entrevistas, las cuales se realizaron de forma presencial en el lugar de trabajo de los entrevistados y tuvieron una duración media de dos horas, presentando algunas variaciones según las características y la información recopilada. En la primera parte de la entrevista, se presentan brevemente los objetivos de la investigación y se confirman los datos del entrevistado. Luego, se consulta al entrevistado sobre su percepción acerca de las políticas de radicación y relocalización de familias de campamentos, así como sus impactos en la integración social urbana desde las dimensiones sociocultural, política, económica y espacial. Este enfoque tiene como objetivo identificar similitudes y discrepancias respecto a las percepciones de los habitantes y comunidades. En la tabla 3-6 se especifican los actores que participaron en las entrevistas y las instituciones a las que pertenecen.

Tabla 3-6 Entrevistas con actores clave de la administración pública

ENTREVISTA CON ACTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			
Fecha	Institución	Cargo	N° Participantes
24-05-2023	Ilustre Municipalidad de Valparaíso	Encargado Dirección de Vivienda, Barrio y Territorio	1
19-05-2023	Ilustre Municipalidad de Viña del Mar	Encargado Unidad de Vivienda y Territorio	1
25-05-2023	Ilustre Municipalidad de Quilpué	Encargada Oficina de Vivienda	1
08-06-2023	Ilustre Municipalidad de Villa Alemana	Encargada Oficina de Campamentos	1
30-11-2023	Servicio Regional de Vivienda y Urbanización, Region de Valparaíso	Encargada Programa de Asentamientos Precarios	1
Total			5

Fuente: Elaboración propia

3.5. Procesado de la información y extracción de conclusiones

En este apartado se detalla la forma en que se analizaron y procesaron los datos recopilados desde bases oficiales, documentos escritos, grupos focales y entrevistas semiestructuradas.

Los datos cualitativos que se recogen de las interacciones verbales provenientes de los grupos focales y las entrevistas fueron exhaustivamente registrados (audios) y posteriormente transcritas de forma literal. Una vez completada esta transcripción, el contenido fue importado al software ATLAS.ti 22, utilizado como plataforma para el análisis cualitativo. Se aplicó la técnica de análisis de contenido, la cual posibilita la descripción sistemática de las comunicaciones verbales previamente registradas con el fin de interpretarlas y formular inferencias pertinentes dentro del contexto de estudio (Krippendorff, 1980; Piñuel, 2002). Las citas textuales fueron organizadas y vinculadas a las dimensiones y categorías predefinidas de Integración Social Urbana (ISU) derivadas del marco teórico, para posteriormente interpretarlas y triangularlas con dicho marco teórico, el estudio de la documentación escrita y la hipótesis de investigación. A pesar de que el análisis cualitativo no se sustenta en la frecuencia de ocurrencia de una característica de contenido en el texto, sino en su presencia y significado, se consideraron tanto la frecuencia como la regularidad con las que estas características emergieron (Silveira Donaduzzi et al., 2015).

Los datos cuantitativos que se recopilaban de las bases de datos, especialmente de las familias de campamentos que fueron relocalizadas entre los años 2011 y 2022 a través del Programa de Asentamientos Precarios del MINVU, se analizaron a través de Sistemas de Información Geográfica (SIG), lo que permitió determinar cifras desagregadas por comunas, así como las

tendencias del desplazamiento de las familias en el espacio metropolitano y las zonas de concentración, información que fue graficada en un plano del origen y destino. Estos datos se interpretaron y formularon inferencias.

Toda la información recabada se procesa a través del marco analítico para extraer resultados (véanse apartados 5, 6, 7 y 8) y se lleva a cabo una discusión cruzada de los mismos (véase apartado 9) y por cada una de las dimensiones de Integración Social Urbana (ISU), y se extraen conclusiones para cada una de ellas.

3.6. Fortalezas y debilidades del método

El método de Estudio de Caso aplicado en esta investigación ha demostrado ser una herramienta valiosa para comprender las dinámicas complejas y específicas asociadas a las políticas de radicación, relocalización y resistencia en asentamientos precarios del área metropolitana de Valparaíso. A continuación, se exponen las fortalezas y debilidades identificadas durante el desarrollo de la investigación.

Fortalezas

- **Comprensión profunda de los fenómenos estudiados:** La flexibilidad inherente al método permitió captar la complejidad de las interacciones entre las políticas públicas y las familias de campamentos en su contexto real. Esto fue esencial para explorar cómo estas políticas son percibidas y experimentadas por los actores involucrados.
- **Capacidad de integrar enfoques cualitativos y cuantitativos:** La combinación de datos cualitativos y cuantitativos enriqueció el análisis al ofrecer una visión integral del fenómeno. Los datos cualitativos, obtenidos principalmente a través de entrevistas y observaciones, aportaron información detallada sobre las experiencias y perspectivas de las familias y dirigentes. Al mismo tiempo, los datos cuantitativos sistematizaron patrones y tendencias relevantes en los procesos de radicación, relocalización y resistencia.
- **Adaptabilidad durante la recolección de datos:** La posibilidad de ajustar los instrumentos y enfoques durante el proceso permitió abordar aspectos emergentes que no estaban previstos inicialmente, como las dinámicas internas de las familias en resistencia o las tensiones entre comunidades relocalizadas.
- **Generación de aprendizajes significativos:** La selección de casos, basada en su capacidad para aportar aprendizajes relevantes más que en su representatividad estadística, resultó crucial para responder a las preguntas de investigación. Los casos

analizados permitieron identificar patrones comunes y diferencias significativas en los procesos estudiados.

Debilidades

- **Dificultades de contractibilidad con los actores clave:** Uno de los principales retos fue la baja contractibilidad de dirigentes y familias, especialmente aquellas involucradas en procesos de resistencia. La negativa a participar o las dificultades logísticas para acceder a estas familias limitaron en algunos casos la profundidad del análisis cualitativo.
- **Complejidad en la gestión y sistematización de datos cuantitativos:** La recopilación, ordenamiento y sistematización de bases de datos sobre las familias contactadas fue un proceso largo y laborioso. Las inconsistencias en los registros disponibles y la necesidad de cruzar datos provenientes de diversas fuentes demandaron un esfuerzo considerable para asegurar la fiabilidad y consistencia de los análisis.
- **Limitaciones en la replicabilidad de los hallazgos:** La unicidad de cada caso estudiado, sumada a las condiciones contextuales particulares, dificulta la replicación de los resultados en otros contextos. Aunque esto no afecta la validez interna del estudio, limita su aplicabilidad a diferentes escenarios.
- **Tiempo requerido para la investigación:** La naturaleza intensiva del método implicó una inversión significativa de tiempo, tanto para el trabajo de campo como para el análisis posterior. Esto fue especialmente evidente en la necesidad de coordinar entrevistas con actores dispersos geográficamente y en la revisión de documentos y bases de datos históricas.
- **Impacto de las subjetividades:** La interpretación de los datos cualitativos estuvo sujeta a las percepciones y experiencias de los participantes, así como a la perspectiva del investigador. Aunque se implementaron estrategias para minimizar sesgos, esta subjetividad inherente es una característica del método que debe considerarse en los resultados.

En síntesis, aunque el método de Estudio de Caso presentó desafíos significativos, como las dificultades en la contactabilidad de actores y la complejidad en la gestión de datos cuantitativos, su implementación permitió una comprensión profunda y detallada de los fenómenos estudiados. Las fortalezas del método superaron las debilidades, logrando aportar hallazgos relevantes que contribuyen al análisis y la discusión sobre las políticas de integración social y urbana en contextos de vulnerabilidad.

4. Contexto de los Casos de Estudio

4.1. Evolución y estado actual de los asentamientos autoproducidos en Chile

El crecimiento exponencial de los asentamientos autoproducidos en Chile durante las últimas décadas ha generado una de las crisis sociales más complejas de enfrentar. Por ello, resulta urgente comprender esta realidad y explorar estrategias para lograr su integración plena. Es preciso mencionar que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) define como “Campamento” a “todo asentamiento de al menos ocho familias, que habitan en posesión irregular de un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado), y cuyas viviendas conforman una unidad socio territorial definida” (MINVU, 2022).

Para la identificación de los asentamientos autoproducidos en Chile, el MINVU realiza desde el año 2011 un Catastro Nacional de Campamentos (CNC). De forma paralela la Fundación Techo-Chile a través del Centro de Estudios Socioterritoriales (CES) desarrolla el propio. El CNC del MINVU (2022) señala que a esa fecha existen 1.091 campamentos a nivel nacional con 71.961 hogares, mientras que el CNC de la fundación Techo-Chile (2023), declara que existen 1.290 campamentos con 113.887 hogares.

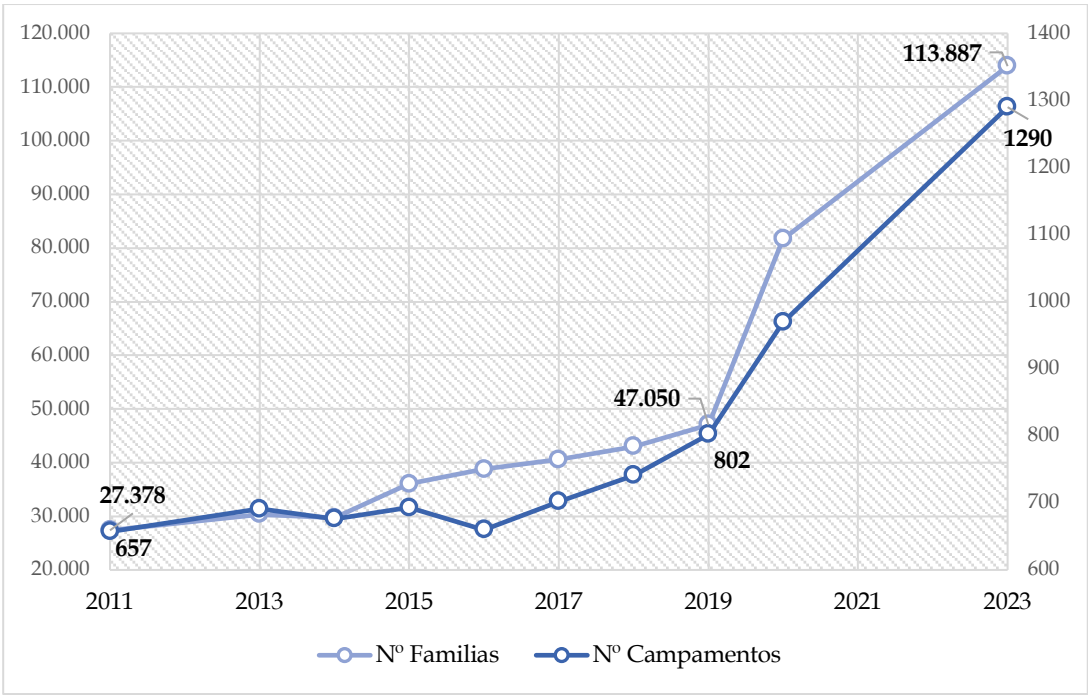
Para aclarar esta información, el Departamento de Asentamientos Precarios del MINVU desarrolló un análisis de ambos catastros llegando a concluir que: 1) si bien existe diferencias en las cantidades de hogares y campamentos entre los catastros, ambos comparten una tendencia clara al crecimiento exponencial de nuevos campamentos; 2) Se aprecia que entre ambos catastros la diferencia es mayor en el número de hogares, lo cual se debe, por una parte, a la metodología utilizada para levantar y tratar la información, así como también a la diferencia en el periodo de captura de la información; 3) Existen 285 campamentos en el Catastro de Techo-Chile que no están en el Catastro del MINVU, por lo tanto se integran; y ambos comparten resultados similares respecto la tendencia en las razones de llegada a campamentos de las familias, siendo importantes: el alto costo de los arriendos, la necesidad de independencia (dejar de ser allegados) y los bajos ingresos. Lo anterior, nos confirma que el crecimiento de los campamentos son un síntoma de la crisis habitacional, que viven más de 650.000 hogares en el país (MINVU, 2022).

De acuerdo con lo anterior, si bien se han revisado exhaustivamente los datos de ambos catastros, en este trabajo se ha optado por utilizar los datos proporcionados por Fundación Techo-Chile, debido a que se consideran más completos en su información.

Evolución de los asentamientos autoproducidos en Chile 2011-2023

De acuerdo con los anterior, el último Catastro Nacional de Campamentos llevado a cabo por la Fundación Techo-Chile (2023), evidencia con datos concretos el vertiginoso aumento de los campamentos en los últimos diez años, como síntoma de una crisis habitacional de enormes proporciones y del "alarmante número de familias que no pueden acceder a una vivienda digna y que no tienen otra opción que vivir en un campamento" (Techo-Chile, 2023). En el Catastro Nacional de Campamentos del año 2011 se registraban 27.378 familias viviendo en 657 campamentos en todo el país. Ya en el 2023, esa cifra asciende a 113.887 familias viviendo en 1.290 campamentos (figura 4-1). Se observa que entre los años 2019 y 2022 se produce un incremento significativo de los asentamientos, lo cual obedece principalmente a la contracción económica que sufre el país producto del Covid-19 (CORFO, 2022).

Figura 4-1 Evolución de los campamentos en Chile (2011-2023)



Fuente: Elaboración propia basado en Catastro Nacional de Campamentos (Techo-Chile 2023)

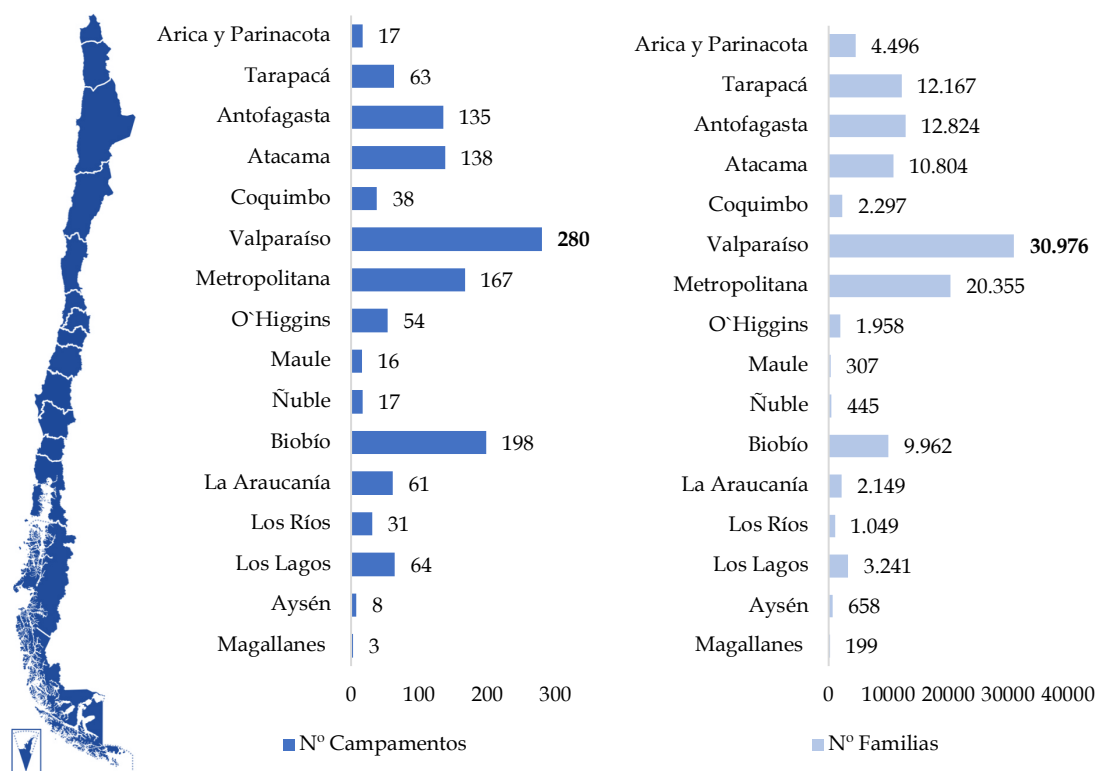
Si bien se registran asentamientos autoproducidos en todas las regiones del país, estos se concentran en las tres principales áreas metropolitanos: El Gran Santiago (Región Metropolitana), Gran Concepción (Región del Bío Bío) y Gran Valparaíso (Región de Valparaíso). Pero esta última es la que concentra el mayor número de campamentos y familias viviendo en ellos a nivel nacional, tal como se presenta en la tabla 4-1, y en la figura 4-2.

Tabla 4-1 Campamentos en Chile al 2023

Región	Nº Campamentos	%	Nº Familias	%
Arica y Parinacota	17	1,3	4.496	3,9
Tarapacá	63	4,9	12.167	10,7
Antofagasta	135	10,5	12.824	11,3
Atacama	138	10,7	10.804	9,5
Coquimbo	38	2,9	2.297	2,0
Valparaíso	280	21,7	30.976	27,2
Metropolitana	167	12,9	20.355	17,9
O'Higgins	54	4,2	1.958	1,7
Maule	16	1,2	307	0,3
Ñuble	17	1,3	445	0,4
Biobío	198	15,3	9.962	8,7
La Araucanía	61	4,7	2.149	1,9
Los Ríos	31	2,4	1.049	0,9
Los Lagos	64	5,0	3.241	2,8
Aysén	8	0,6	658	0,6
Magallanes	3	0,2	199	0,2
Total	1.290	100	113.887	100

Fuente: Elaboración propia basado en CNC (Techo-Chile 2022-2023)

Figura 4-2 N° de campamentos y familias en Chile (2023)



Fuente: Elaboración propia basado en CNC (Techo-Chile, 2023)

Factores de crecimiento de los campamentos en Chile

Según el catastro de Techo-Chile (2023), entre los principales factores que las propias familias señalan como motivos para trasladarse a un asentamiento autoproducido se destacan: el alto costo de los arriendos (75%), la necesidad de independencia ante históricas condiciones de hacinamiento y allegamiento (74%), los bajos ingresos (73%), el desempleo y/o cesantía (53%), las largas esperas por un subsidio habitacional (podría llegar hasta 10 años) (39,5%), y la posibilidad de decidir sobre las características de la vivienda (30,9%).

Estos datos reflejan las desigualdades socioeconómicas que enfrenta el país, las cuales han acumulado un malestar latente en la población, situación que desencadenó en el “Estallido Social” ocurrido en 2019, uno de los movimientos ciudadanos más grandes desde el término del dictadura militar, con masivas marchas y protestas por los derechos sociales, que contaron con la participación de un amplio espectro social, que abarcó desde la clase baja hasta la media alta, exigiendo al poder político cambios estructurales en el sistema económico del país y la elaboración participativa de una nueva constitución que re-incorporara derechos sociales fundamentales, entre los que se incluyen el derecho a la vivienda y la ciudad. En la figura 4-3 se muestra una imagen del día 19 de abril de 2022 en la que más de 150 organizaciones sociales del movimiento de pobladoras y pobladores entregaron una carta a la Convención Constitucional para expresar su demanda por la aprobación del derecho universal a una vivienda digna y adecuada.

Figura 4-3 Entrega de carta abierta por el derecho a la vivienda digna y la ciudad



Fuente: Revista De Frente (2022)

Es preciso recordar que con la dictadura militar (1973-1990) la vivienda dejó de ser un derecho colectivo y el acceso a ella se reemplazó por un mecanismo de ahorro individual, mediante el cual las familias pueden acceder a programas de subsidios habitacionales. La ejecución de esta

estrategia de políticas públicas en las zonas periféricas de algunas ciudades del país dio lugar discretamente al surgimiento de asentamientos autoproducidos (Zenteno et al, 2020).

Incidencia del COVID-19 y flujo migratorio

Los factores antes mencionados, se vieron exacerbados por los impactos en la economía derivados de la Pandemia por Covid-19, situaciones que explican la tendencia al alza de los asentamientos autoproducidos que se produce en el año 2019. Además, se suma a lo anterior el impacto del flujo migratorio, ya que de acuerdo al último Catastro Nacional de Campamentos de Techo-Chile (2023) se informa que el 34,74% de las familias en campamentos son inmigrantes.

Estas familias no se distribuyen de manera uniforme en todo el país, ya que las regiones con un mayor flujo de familias inmigrantes son la Region Metropolitana, seguida por las regiones de Antofagasta y Tarapacá (Techo-Chile, 2023). Es preciso mencionar que la región de Antofagasta y Metropolitana concentran los porcentajes más altos del Producto Interno Bruto (PIB) del país, con el 12,8% y 43,0% respectivamente, lo que se condice con las tasa de ocupación o empleo (Corfo, 2022). Sin embargo, los migrantes que llegan a Chile enfrentan dificultades para acceder al mercado laboral debido a la falta de redes de contactos y a problemas para regularizar su situación migratoria (López-Morales, 2018). Esto les impide conseguir empleos calificados y obtener ingresos adecuados, llevándolos a alquilar habitaciones en condiciones de subarriendo. En estas condiciones, enfrentan altos costos, discriminación, abuso por parte de los propietarios y deterioro de las viviendas. Así, los asentamientos autoproducidos se convierten en un lugar de encuentro donde pueden vivir según sus propias costumbres y ahorrar dinero, lo que les permite enviar ayuda económica a familias en sus países de origen (López-Morales, 2018).

Acceso a la vivienda y a los servicios básicos

En relación con el acceso a la vivienda, Chile enfrenta una aguda crisis con un déficit habitacional de 650.000 viviendas, situación que ha sido catalogada por el gobierno como una de las mayores “emergencias habitacionales” que afecta principalmente a los grupos medios y de bajos ingresos (MINVU, 2022). De acuerdo a lo informado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2022) las principales causas de la crisis habitacional que enfrenta el país se encuentran:

- 1) El alza de los precios de venta y arriendo de viviendas muy por sobre las remuneraciones de las familias de más bajos ingresos, e incluso de la clase media.
- 2) El incremento en los precios de los terrenos bien localizados.
- 3) El alza en los precios de los materiales de construcción.

- 4) Dificultades que presentan las familia de más bajos ingresos para acceder a un crédito hipotecario, debido a mayores regulaciones financieras, alza en las tasas de interés e inestabilidad en sus ingresos.
- 5) La crisis económica del Covid-19, que ha dejado a las familias de ingresos medios y bajos en una situación crítica.

Para abordar esta crisis el gobierno lanzó en 2022 el “Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025” cuya principal meta es la construcción de 260.000 viviendas (40 % de la demanda habitacional) en los cuatro años del gobierno del presidente Gabriel Boric Font. En el informe de este plan el gobierno reconoce que la expresión más cruda de esta crisis es el aumento de las personas que viven en campamentos. Menciona que: “Cerca del 60% de los hogares declara que la principal causa para vivir en un campamento es económica; no les alcanza para vivir en la ciudad formal” y, además menciona que “Adicionalmente, se ha producido un incremento de los postulantes de los sectores vulnerables y sectores medios a los programas de subsidios, producto de las dificultades en el financiamiento de la vivienda” (MINVU, 2022, p.13).

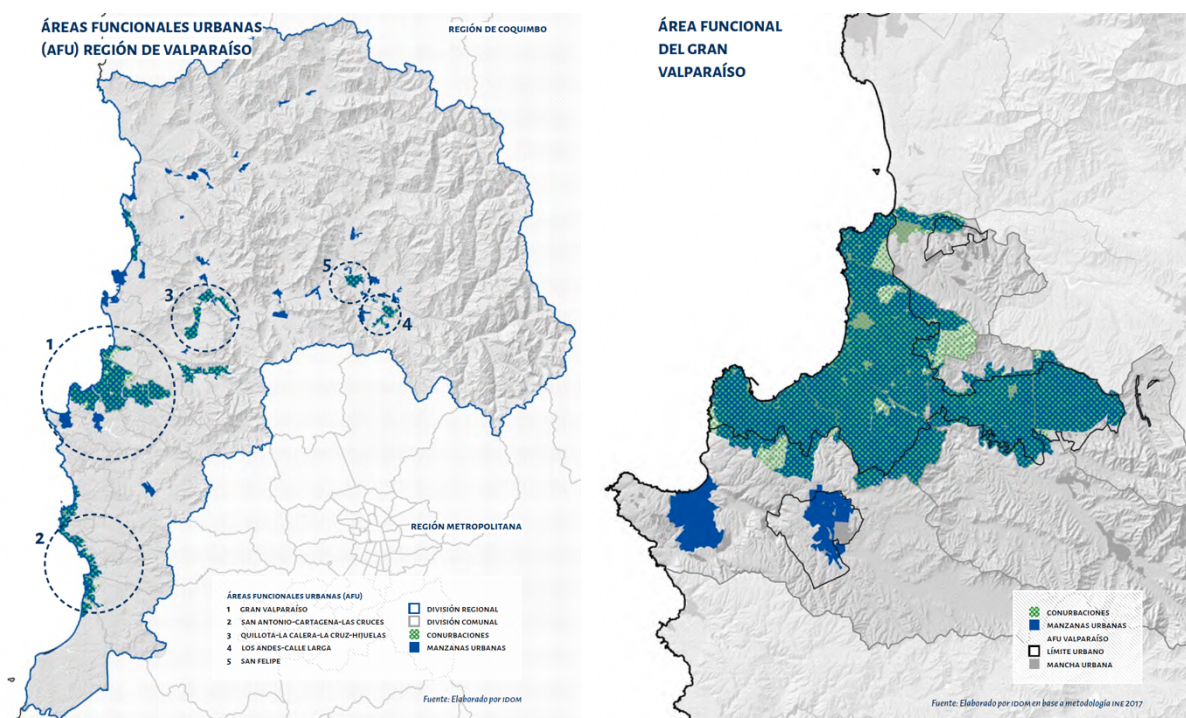
A lo anterior, es preciso sumar otro dos factores relevantes referidos a la deficiente regulación por parte del estado del mercado inmobiliario que ya no solo ha conquistado las áreas centrales, sino que ahora está reconquistando las áreas pericentrales y las antiguas periferias, (Rasse et al., 2021). A lo anterior se debe sumar la incapacidad del estado para producir viviendas en tiempos adecuados, situación que expone a las familias a una larga espera que puede alcanzar hasta los 10 años desde que se inicia el proceso de postulación y la entrega definitiva de la vivienda.

En cuanto al acceso a servicios básicos en los asentamientos autoproducidos, según el Catastro Nacional de Campamentos (Techo-Chile, 2023), se observa que el 44% de los asentamientos obtienen agua potable mediante "pinchazos" a la red pública, mientras que el 30,5% lo hace a través de camión aljibe, siendo este último método más prevalente en el norte del país. Además, solo un 5,9% de los campamentos accede al agua potable de manera formal. En relación con la electricidad, el 63,1% de los campamentos se conecta a través de conexiones irregulares a la red pública, siendo esta la forma más común de acceder a dicho servicio. Asimismo, un 17,2% de los campamentos cuenta con medidor propio en la mayoría de las viviendas. En cuanto al servicio sanitario, el 40% de los campamentos dispone de una solución "formal", que incluye la conexión a la red pública (5,7% con alcantarillado) y la conexión mediante fosa séptica (34,3%). Por otro lado, de manera informal, el 32,9% de los casos accede a este servicio mediante letrina sobre pozo negro. Finalmente y respecto al acceso a internet, se informa que el 2% de los campamentos indican no tener acceso alguno. La forma más común de acceso es mediante el móvil en un 81% de los casos y un 16% cuentan con conexión fija a este servicio (Techo-Chile, 2023).

4.2. Antecedentes generales del Gran Valparaíso

El Área Metropolitana de Valparaíso o Gran Valparaíso (AMV), es el principal centro poblacional de la Región de Valparaíso (figura 4-4), una de las 16 regiones que conforman Chile. Se encuentra ubicada en la zona central del Chile y está compuesta por las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana (tabla 4-2). Esta área concentra el 52% de la población regional, con 951.311 habitantes (INE, 2017), de los cuales el 98% reside en áreas urbanas (863.674 habitantes) (GORE Valparaíso, 2021).

Figura 4-4 Áreas funcionales de la Región de Valparaíso y del Gran Valparaíso



Fuente: Gobierno Regional de Valparaíso, 2021. Elaborada por IDOM.

Tabla 4-2 Comunas del Gran Valparaíso

Comuna	Superficie total (km ²)	Superficie total (ha)	Población Total (Hab.)
Valparaíso	402	40.200	296.655
Viña del Mar	122	12.200	334.248
Concón	76	7.600	42.152
Quilpué	536	53.600	126.548
Villa Alemana	97	9.700	151.708
Total	1.232	123.200	951.311

Fuente: Elaboración propia a partir de datos GORE Valparaíso, 2021.

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), el Gran Valparaíso, junto con el Gran Concepción, se erigen como una de las áreas metropolitanas más densamente

pobladas del país después del Gran Santiago. Estas tres áreas metropolitanas concentran el 50,7% de la población total de Chile, lo que equivale a 8,5 millones de personas.

4.2.1. Evolución de la huella urbana del Gran Valparaíso

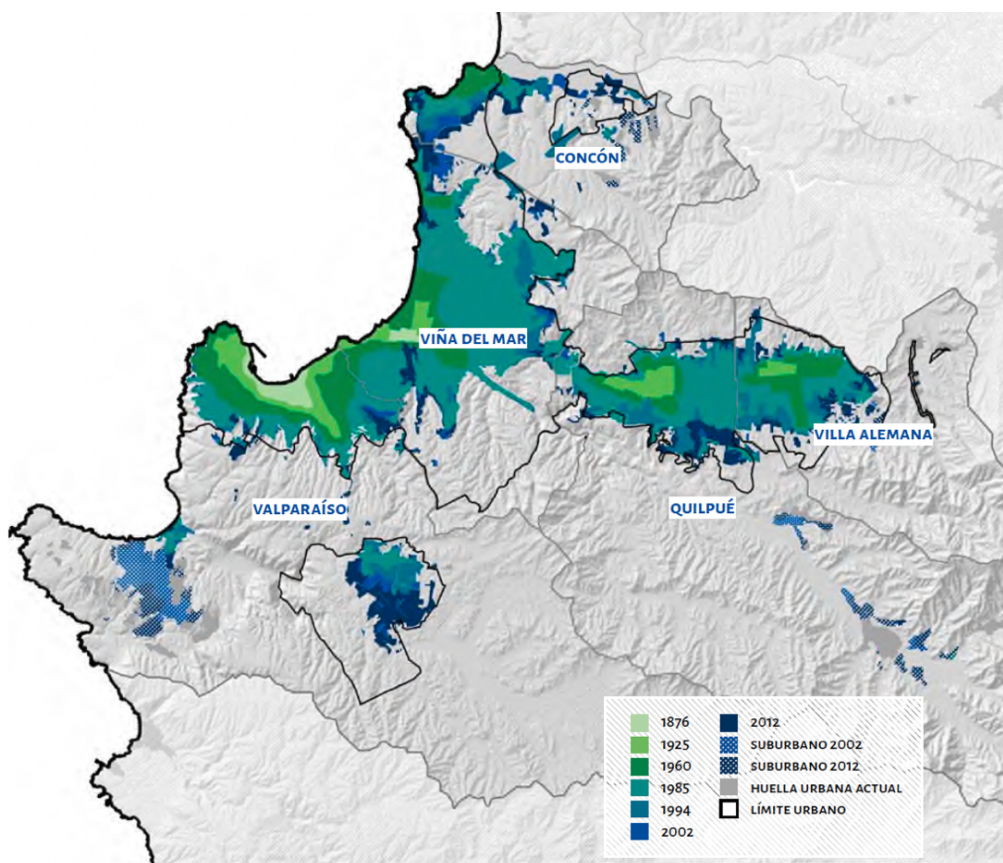
En relación con la evolución histórica de la huella urbana, se señala que la conformación del Área Metropolitana del Valparaíso se inicia con la conurbación entre Valparaíso y Viña del Mar, seguida de la integración de las ciudades ubicadas en el interior de la cuenca del estero Marga-Marga (Figura 4-4). Este proceso ha sido impulsado por lógicas de crecimiento por expansión, motivadas por el desarrollo inmobiliario y los asentamientos autoproducidos (GORE Valparaíso, 2021).

Durante las últimas tres décadas, la huella urbana del Área Metropolitana de Valparaíso ha experimentado un aumento de 4.860 hectáreas, representando un incremento del 44%. En 1985, la superficie de la huella urbana era de aproximadamente 11.000 hectáreas. Este número aumentó a 12.744 hectáreas en 1994 y a 13.329 en 2002. Para el año 2012, la superficie urbana se estimaba en aproximadamente 14.640 hectáreas, y para 2019, este valor aumentó a 15.859 hectáreas (GORE Valparaíso, 2021).

El análisis comunal realizado por el Gobierno Regional de Valparaíso en 2021 revela que entre los años 1985 y 2019, las comunas que han experimentado un mayor crecimiento de la huella urbana son Concón (172%), Villa Alemana (54%), Valparaíso (49%), Quilpué (43%) y Viña del Mar (25%). Se destaca como un polo urbano relevante el crecimiento observado en la periferia sur de la comuna de Valparaíso, específicamente en la conurbación del antiguo sector de Placilla de Peñuelas y la nueva ciudad de Curauma (figura 4-4), que llevo al aumento de superficie urbana de este sector histórico de 158 hectáreas en 2002 a 1.011 hectáreas en 2019, dando lugar a diversos proyectos inmobiliarios, algunos de estos de interés público para la relocalización de familias de campamentos (GORE Valparaíso, 2021).

Se observa también un aumento significativo en la expansión de la huella urbana en las zonas altas de los cerros de Valparaíso y Viña del Mar en los últimos años (figura 4-5). Este incremento se ha visto impulsado por el crecimiento sostenido de los campamentos, algunos de los cuales se encuentran en condiciones de vulnerabilidad ambiental debido a su ubicación en quebradas, áreas propensas a deslizamientos de tierra e incendios forestales (GORE Valparaíso, 2021).

Figura 4-5 Expansión histórica de la huella urbana del Área Metropolitana de Valparaíso



Fuente: Gobierno Regional de Valparaíso 2021. Elaborada por Consultora IDOM.

4.2.2. Distribución socioeconómica en el Gran Valparaíso

En relación con la distribución socioeconómica de la población, se evidencia en el Gran Valparaíso un patrón de segregación residencial socioeconómica. Los grupos de niveles socioeconómicos (NSE) alto y medio alto tienden a concentrarse en el centro de las principales ciudades, mientras que hacia las periferias se ubican los grupos de NSE bajo y muy bajo (GORE Valparaíso, 2021).

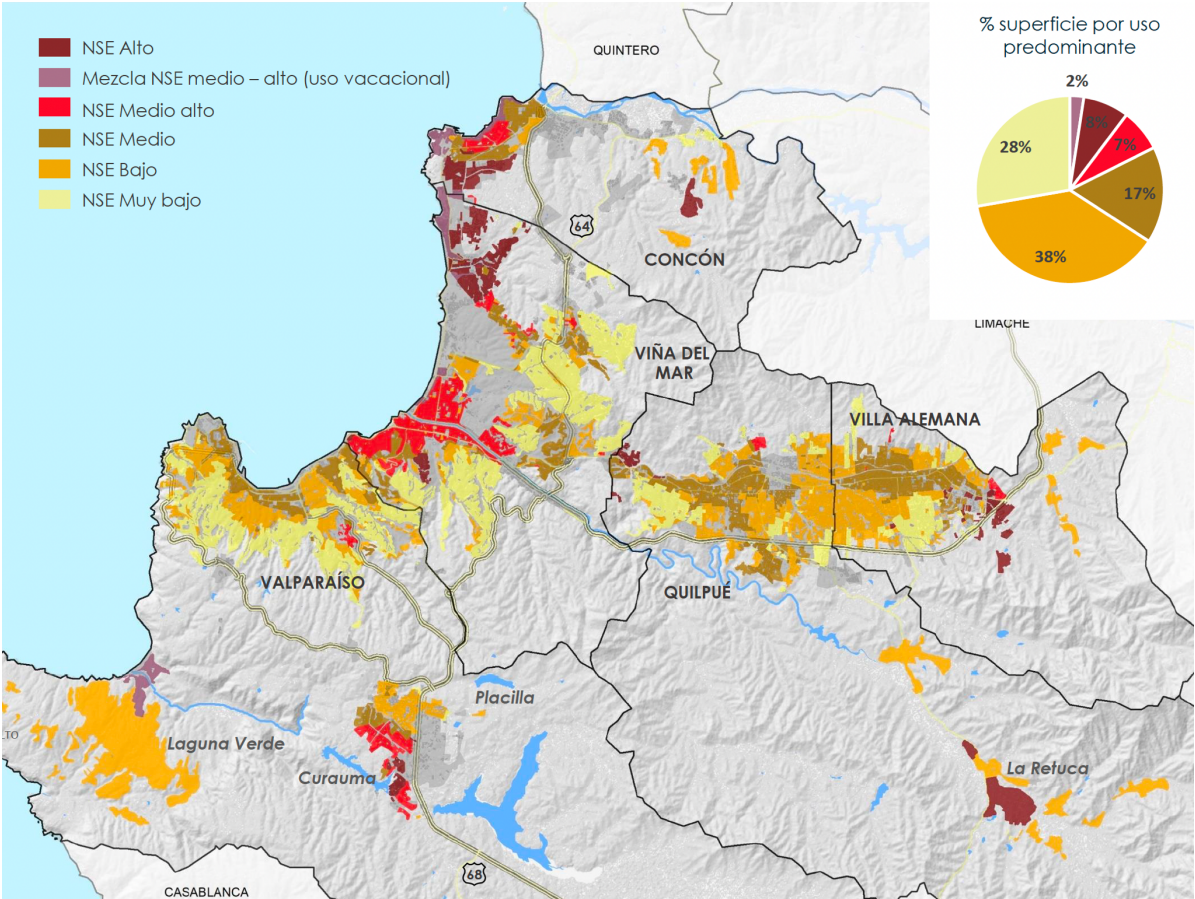
Este análisis revela que en la comuna de Concón se concentran los niveles socioeconómicos altos y la zona de segunda vivienda (principalmente personas de Santiago), extendiéndose hasta Viña del Mar. La comuna de Valparaíso, por su parte, presenta el 50% de sus hogares en un NSE Bajo y Muy Bajo (GORE Valparaíso, 2021).

Es importante destacar que en ciertos sectores periféricos del Gran Valparaíso, donde se están desarrollando nuevos proyectos inmobiliarios, se observan los contrastes más marcados: por un lado, la presencia de grupos de NSE alto en condominios cerrados y parcelas de agrado, y por otro lado, la existencia de viviendas precarias y campamentos (GORE Valparaíso, 2021).

Como se puede observar en la figura 4-6, los estratos bajos y muy bajos ocupan la mayor superficie urbana del Gran Valparaíso. Este hecho se ve respaldado por los datos de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2022, en la que se informa que el 17,2% de la población de la Región de Valparaíso se encuentra en situación de pobreza multidimensional, superando el promedio nacional del 16,9%. Es preciso mencionar que, en esta encuesta, la pobreza multidimensional se mide desde 5 dimensiones: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social.

En este cordón periférico del Gran Valparaíso, de niveles socioeconómicos bajos y muy bajos, se localizan los campamentos, conformando territorios segregados y excluidos, con predominancia de pobreza multidimensional.

Figura 4-6 Niveles socioeconómicos por comunas del Gran Valparaíso



Fuente: Gobierno Regional de Valparaíso, 2021. Elaborada por Consultora IDOM.

4.3. Déficit habitacional en el Gran Valparaíso

La Región de Valparaíso ocupa el segundo lugar a nivel nacional en términos de déficit habitacional, superada solo por la Región Metropolitana, y representa el 10% del déficit habitacional total del país, alcanzado un crecimiento histórico en la cantidad de familias que viven en campamentos (Déficit Cero, 2022).

Según la última estimación oficial del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), basada en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022), el déficit habitacional cuantitativo en Chile asciende a 552.046 viviendas. Este número refleja la situación de las familias que viven en condiciones de hacinamiento, allegamiento y en viviendas irrecuperables. Al incorporar a las personas que viven en campamentos y en situación de calle, el déficit habitacional aumenta a 641.421 viviendas, según un estudio realizado conjuntamente por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Déficit Cero (2022).

En el caso del Gran Valparaíso, de acuerdo con la última medición de la Encuesta CASEN 2022 y el estudio complementario de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Déficit Cero (2022), el déficit habitacional es de 38.020 viviendas. De estas, el 55% corresponde a familias en condiciones de hacinamiento, allegamiento y viviendas irrecuperables, el 42% a familias que viven en campamentos, y un 3% a personas en situación de calle (ver tabla 4-3).

Tabla 4-3 Requerimiento de vivienda en el Gran Valparaíso (2022)

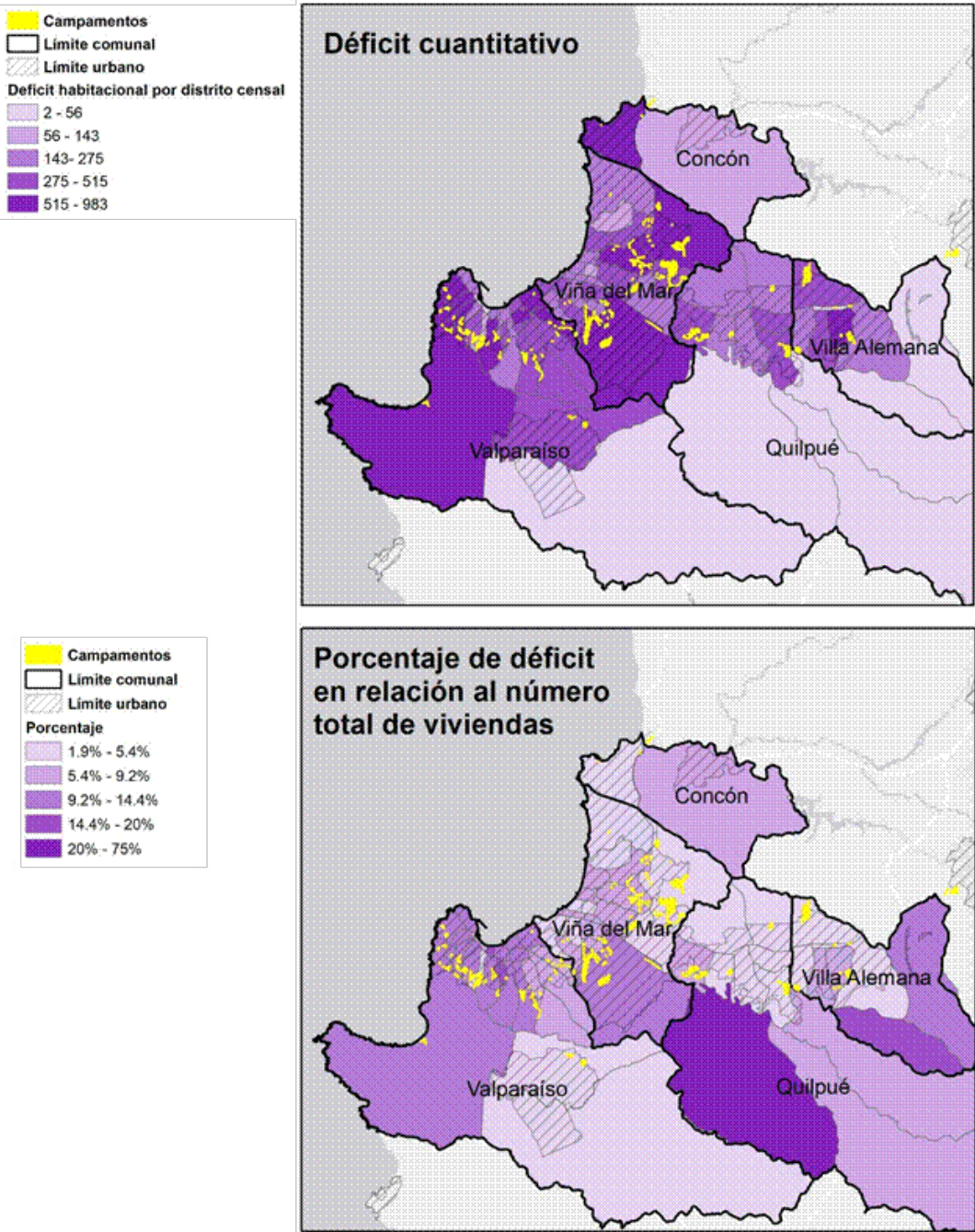
Comuna	Déficit Cuantitativo Total	Familias en Campamento (Hogares)	Personas en Situación de Calle (Hogares)	Requerimiento total de viviendas	% Requerimiento de vivienda de la comuna según el total de viviendas de la comuna
Viña del Mar	6.889	9.138	338	16.365	14,1%
Valparaíso	9.509	3.521	478	13.508	13,8%
Quilpué	2.195	2.335	201	4.731	9,6%
Villa Alemana	1.811	772	124	2.707	6,7%
Concón	615	94	0	709	5,2%
Gran Valparaíso	21.019	15.860	1141	38.020	

Fuente: Estudio Centro de Políticas Públicas UC (2022)

En la figura 4-7 se observa que Viña del Mar y Valparaíso son las comunas con el mayor déficit habitacional tanto en términos absolutos como en porcentaje relativo al total de viviendas. Viña del Mar tiene el mayor número de familias en campamentos, mientras que Valparaíso presenta una mayor cantidad de personas en situación de calle. Quilpué y Villa Alemana, aunque tienen un déficit habitacional menor en comparación con Viña del Mar y Valparaíso, Quilpué presenta una alta proporción de familias en campamentos. Mientras que la comuna

de **Concón** Presenta el déficit habitacional más bajo tanto en términos absolutos como relativos, con un porcentaje de requerimiento del 5,2%.

Figura 4-7 Déficit habitacional cuantitativo y campamentos en el Gran Valparaíso (2022)



Fuente: Déficit Cero, 2022

4.4. Los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso

4.4.1. Evolución de los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso

Los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso surgen durante el siglo XIX pero cobran notoriedad a mediados del siglo XX producto de la migración campo-ciudad en torno a las labores portuarias en Valparaíso y de las Industrias en Viña del Mar. Las primeras familias campesinas se ubicaron en las quebradas de los cerros de Valparaíso en pequeños ranchos autoconstruidos (figura 4-8). En Viña del Mar lo hicieron en torno a la línea del ferrocarril y el sector de los arenales en los bordes del estero Marga-Marga, para luego expandirse hacia los cerros, los cuales se "transformaron en esta época en una real esperanza para lograr el anhelado sueño de un terreno propio." (Santibáñez, 2005).

Figura 4-8 Asentamientos autoproducidos en la Quebrada de Elías, Valparaíso (1892)



Fuente: Foro Amigos de Valparaíso

Las terrazas intermedias y partes altas de los cerros de Valparaíso y Viña del Mar se fueron poblando paulatinamente de asentamientos autoproducidos en torno a los vías principales de conectividad y movilidad urbana. En Valparaíso las condiciones topográficas generaron una expansión atomizada en laderas y fondos de quebradas, mientras que en Viña del Mar el crecimiento fue más concentrado, dando paso al surgimiento de los asentamientos autoproducidos más grandes a nivel nacional como: El "Campamento Salvador Allende" surgido en 1971 en el sector de Achupallas; el "Campamentos Parcela 11" en 1993 en el sector de Forestal Alto; el "Campamento Manuel Bustos" en 1995 en el sector de Achupallas; y el

“Campamento Felipe Camiroaga” surgido en 2011 ubicado en el sector de Forestal Alto (tabla 4-4).

Tabla 4-4 Cronología de los campamentos más grandes en el Gran Valparaíso 1971-2011

1971	1993	1995	2011
Campamento Salvador Allende	Campamento Parcela 11	Campamento Manuel Bustos	Campamento Felipe Camiroaga
Achupallas, Viña del Mar	Forestal Alto, Viña del Mar	Achupallas, Viña del Mar	Forestal Alto, Viña del Mar

Fuente: Elaboración propia

Históricamente los asentamientos autoproducidos del Gran Valparaíso han ocupado terrenos vacantes en laderas y fondos de quebradas, los cuales no son factibles de construir formalmente debido a las restricciones normativas establecidas en los Planes Reguladores Comunes (PRC), al ser territorios clasificados como Zonas de Riesgo.

Este tipo de construcción ha definido una forma particular de habitar y construir la ciudad con sus propias lógicas de apropiación y ordenamiento que determinan su identidad, las que se inician desde una acción familiar o de pequeños grupos para luego adquirir un carácter colectivo (figura 4-9). Un saber hacer desde los propios habitantes en permanente estado de invisibilización y anonimato ante sistemas centralizados y una planificación urbana regulatoria que solo se preocupa temporalmente cuando han ocurrido tragedias que dejan en evidencia el abandono de estos territorios de la ciudad (Pino, 2012; Pino y Ojeda, 2013).

Figura 4-9 Habitar autoconstruido en las quebradas de Valparaíso



Fuente: Pino, 2013

Según Puentes (2013), la periferia de Valparaíso es una franja que circunda la ciudad en una suerte de cinturón urbano que no solo la rodea en un proceso de expansión que escala por las laderas hacia las partes más altas, sino que además ocupa los intersticios dentro de la ciudad

misma, sus quebradas, las que tradicionalmente han sido dejadas como extensión natural debido a sus múltiples complejidades (figura 4-10). El autor plantea que esta periferia tiene la característica de ser “efímera”, por su temporalidad de transformación y como una condición propia de quienes se emplazan en la periferia de Valparaíso ya que las familias autoconstruyen sus casas mientras obtienen el subsidio habitacional, sin embargo, en la mayoría de los casos termina siendo la solución habitacional definitiva (Puentes, 2013).

Figura 4-10 Campamentos en la periferia de Valparaíso



Fuente: Ilustre Municipalidad de Valparaíso

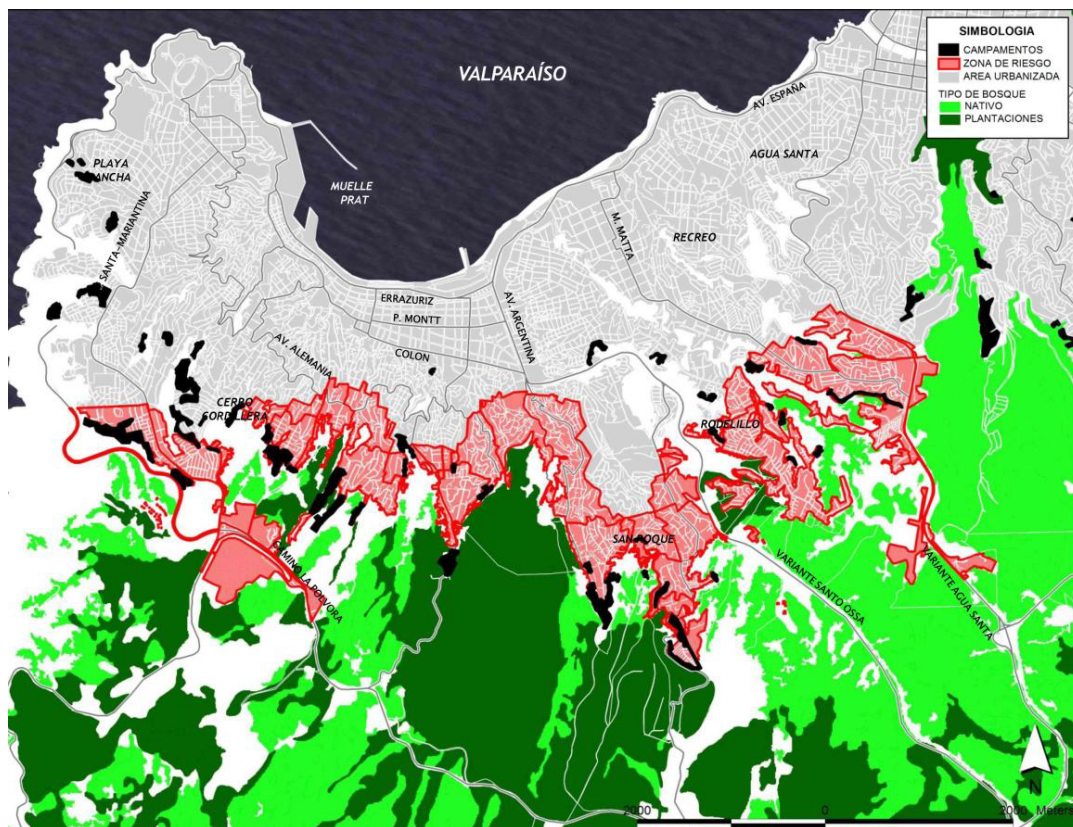
En la figura 4-10 se observa como los campamentos se han desarrollado en torno a cima de los cerros y parte de las laderas en torno al anfiteatro natural de la bahía. Los quebradas se mantienen como bienes naturales ya que las familias comprenden los riesgos asociados a las escorrentías de las aguas durante el invierno.

Este modelo de desarrollo urbano en los cerros del Gran Valparaíso enfrenta dificultades de acceso a infraestructura y servicios básicos, como agua, luz y alcantarillado, así como a los riesgos socio-naturales, especialmente por deslizamientos de tierra en invierno y,

principalmente, incendios forestales. Como evidencia, se registran 352 incendios forestales en Valparaíso según el sistema *Fire Information for Resource Management System* de la NASA, de los cuales el 82% ocurrieron en áreas con plantaciones de eucaliptos y pinos (Atisba, 2017).

Uno de los incendios más grandes registrados en la historia de Valparaíso fue el “Mega Incendio” del 12 de abril de 2014, que destruyó más de 2.900 viviendas, dejó a 12.500 personas sin hogar, causó 15 fallecimientos y más de 500 heridos. En la figura 4-11 desarrollada por Atisba (2017), se observa el territorio de campamentos en la parte alta de los cerros de Valparaíso y su condición limítrofe con el bosque nativo y de plantaciones de pinos y eucaliptos. En rojo se grafica el área afectada por el mega incendio del año 2014, evidenciando su envergadura y la carencia de un espacio de amortiguación o buffer que actúe como cortafuego.

Figura 4-11 Delimitación zona de riesgo por incendios en Valparaíso



Fuente: Atisba (2017). Elaborado en base a información de Corporación Nacional Forestal (CONAF)

Las consecuencias de este evento llevaron al Estado a implementar un plan de reconstrucción que implicó, para las familias propietarias de sus terrenos, la reconstrucción de sus viviendas en el mismo lugar donde residían. Sin embargo, las familias de campamentos fueron relocalizadas en la misma comuna pero en el sector de Placilla-Curauma, a 15 km. de sus lugares de origen, o bien en otras comunas del Gran Valparaíso. Investigaciones sobre los efectos de estas relocalizaciones dan cuenta de una percepción negativa de los habitantes

relocalizados, por cuanto se sienten abandonados por el Estado, estigmatizados por los habitantes de los barrios y comunas receptoras, por lo que no han logrado generar vínculos con sus nuevos territorios y extrañan su vida en los cerros de Valparaíso (Campos et al., 2021).

Posteriormente, se produce un segundo evento de mayores magnitudes, el “Mega Incendio” del 2 de febrero de 2024 que afectó a las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué y Villa Alemana, considerado uno de los desastres más grandes de Chile en los últimos 30 años como se muestra en la Figura 4-11 en puntos rojos (Martínez et al., 2024). Se establece que unas 9.215, 9 hectáreas fueron quemadas, dañando a 4.777 viviendas, de las cuales 2.175 eran de asentamientos autoproducidos, afectando a 20.000 personas y causando la muerte de 133 personas (Martínez et al., 2024). Este incendio afectó a 13 asentamientos autoproducidos con una superficie total dañada de 40,95 hectáreas, es decir el 14.3% de las áreas de ocupadas por los asentamientos de Viña del Mar (tabla 4-5 y figura 4-12).

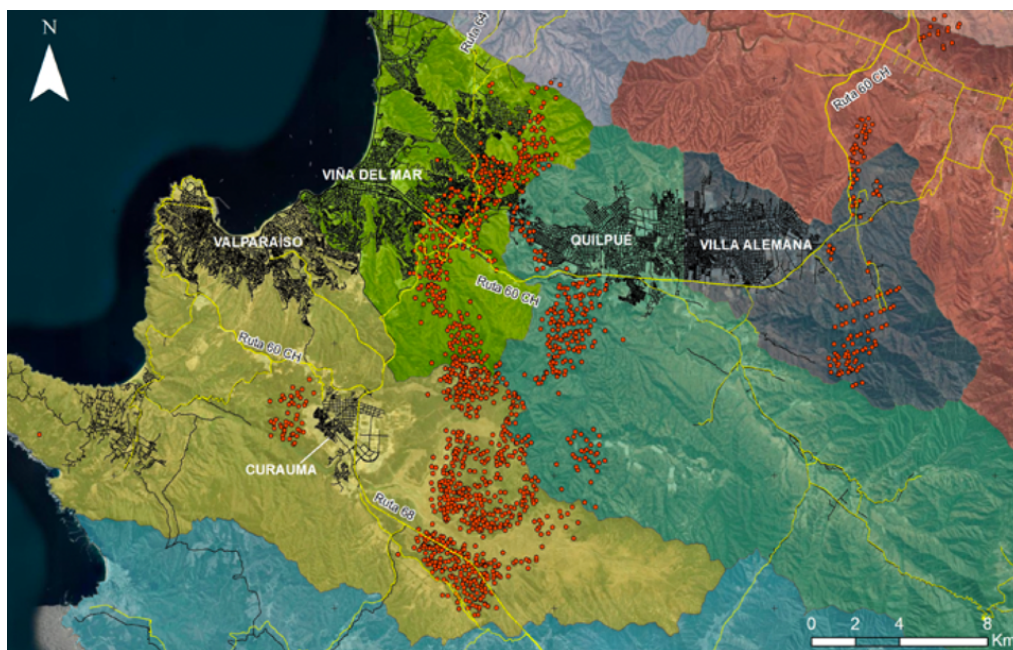
Tabla 4-5 Campamentos y superficies afectadas por el incendio 2024

Campamento	Nº Habitantes	Sup. Afectada Hectáreas
Manuel Bustos	1.600	24,8
Monte Sinaí	246	4,7
Villa Independencia	120	4,4
Chile Nuevo	50	2,6
Villa Los Aromos	100	1,4
El Salto	220	1,3
El Esfuerzo	12	0,6
El Olivar	30	0,5
Naciones Unidas	70	0,4
Juan Arriagada	8	0,3
El Sauce II	73	0,2
Villa Hermosa	70	0,01
Villa Angamos	800	0,001
Total	3.399	41,211

Fuente: Martínez et al. (2024), Informe CIGIDEM

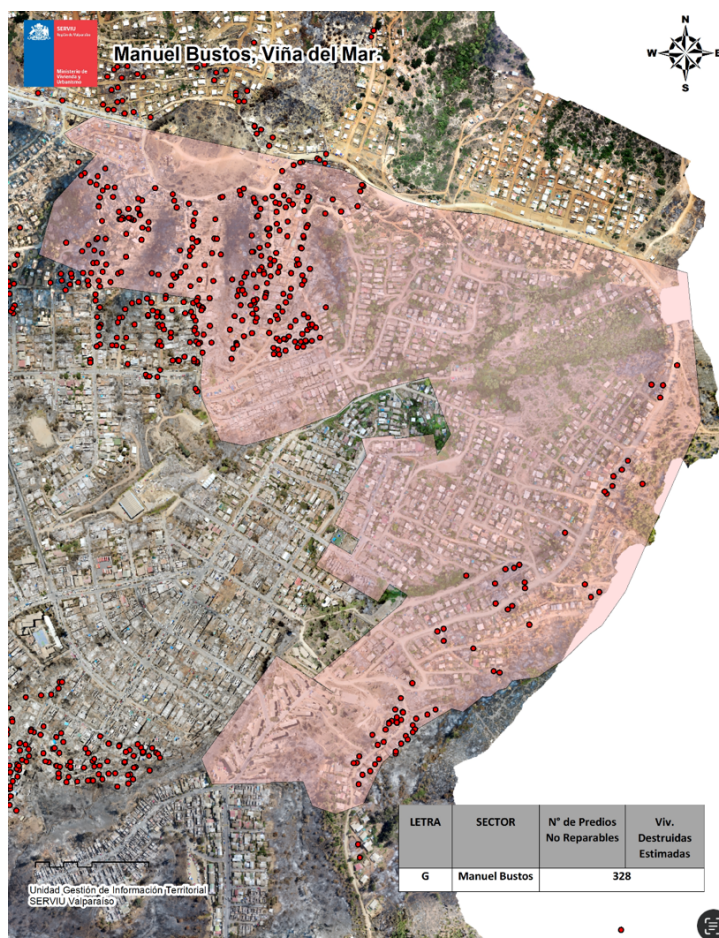
Uno de los asentamientos que se vio más afectado fue el “Campamento Manuel Bustos”, el cual se encuentra en proceso de radicación por el Programa de Asentamientos Precarios del MINVU. De acuerdo al catastro realizado por el MINVU, el incendio afectó a 328 viviendas de este asentamiento con daños irreversibles, como se muestra en la figura 4-13. Los puntos rojos representan las viviendas afectadas.

Figura 4-12 Territorio del Gran Valparaíso afectado por el incendio 2024



Fuente: Informe CIGIDEN, 2024.

Figura 4-13 Zona de afectación por el incendio de 2024 "Campamento Manuel Bustos"

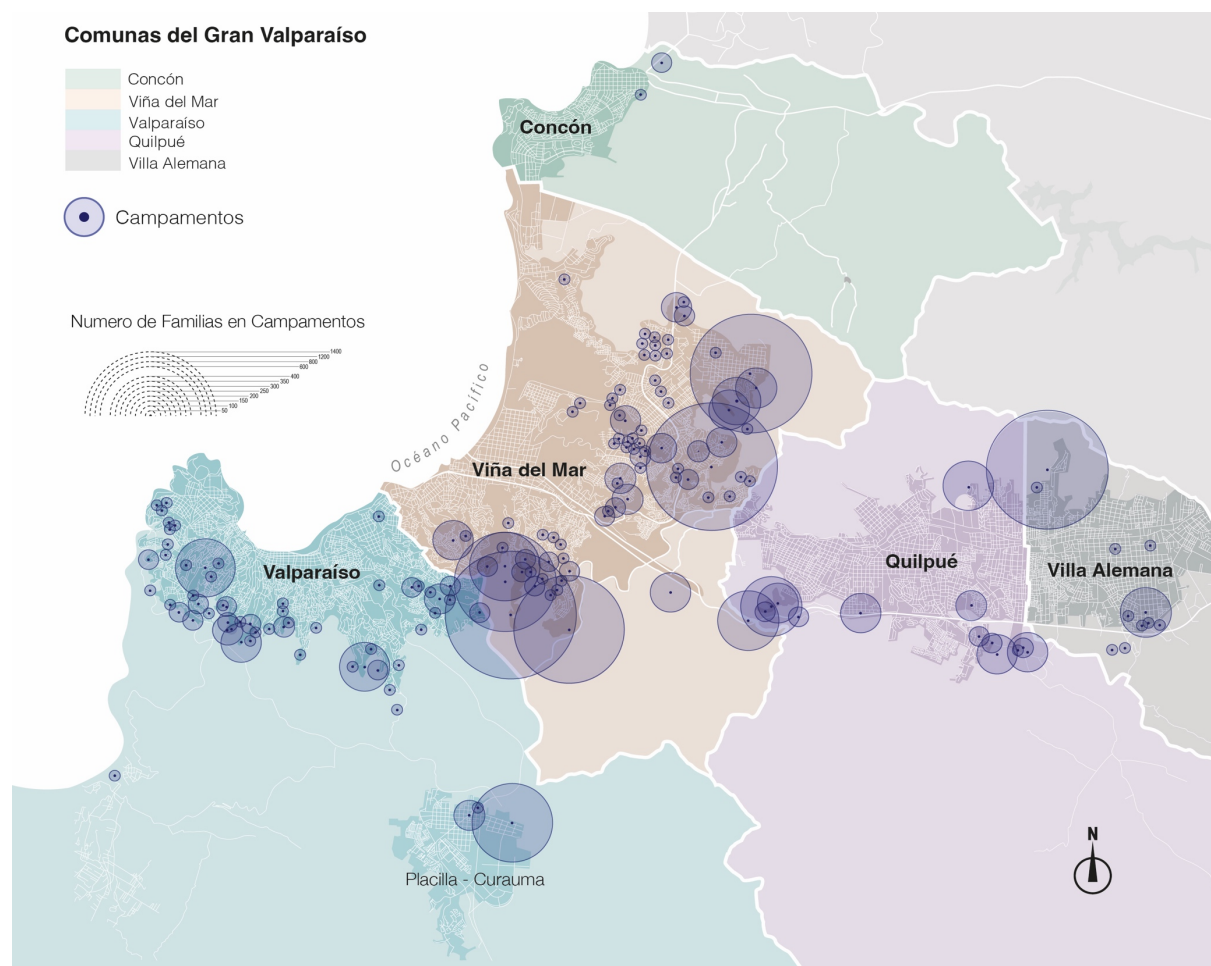


Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), 2024.

4.4.2. Situación actual de los asentamientos autoproducidos en el Gran Valparaíso

El Área Metropolitana del Gran Valparaíso (AMGV) ha sido tradicionalmente la zona que ha concentrado el mayor número de campamentos y familias que residen en ellos a nivel nacional. En la actualidad, se registran 280 campamentos, distribuidos en las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué, Villa Alema y Concón. Según el último Catastro Nacional de Campamentos (Techo-Chile, 2023) los campamentos del Gran Valparaíso albergan a un total de 30.976 familias, incluyendo 24.498 niños, niñas y adolescentes menores de 14 años. Dentro de las familias que residen en los campamentos, 4.285 son de origen inmigrante, lo que representa un 13.8% del total. En la figura 4-7 se observa la expansión de los campamentos en la periferia de las cinco comunas que conforman el Gran Valparaíso, representada mediante sistemas de información geográfica. Los polígonos de los campamentos se muestran en color azul.

Figura 4-7 Campamentos en el Gran Valparaíso al 2022



Fuente: Elaboración propia basado en datos de Catastro Nacional Techo-Chile (2023)

En términos generales, el número de campamentos ha experimentado un aumento del 24,4% en comparación con el Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021 de Techo-Chile. Del

mismo modo, el número de familias que residen en estos campamentos ha aumentado en un 29,9% durante el mismo período. En la tala 4-6 se han desagregado los datos de campamentos y familias por cada una de las comunas que conforman el Área Metropolitana del Gran Valparaíso.

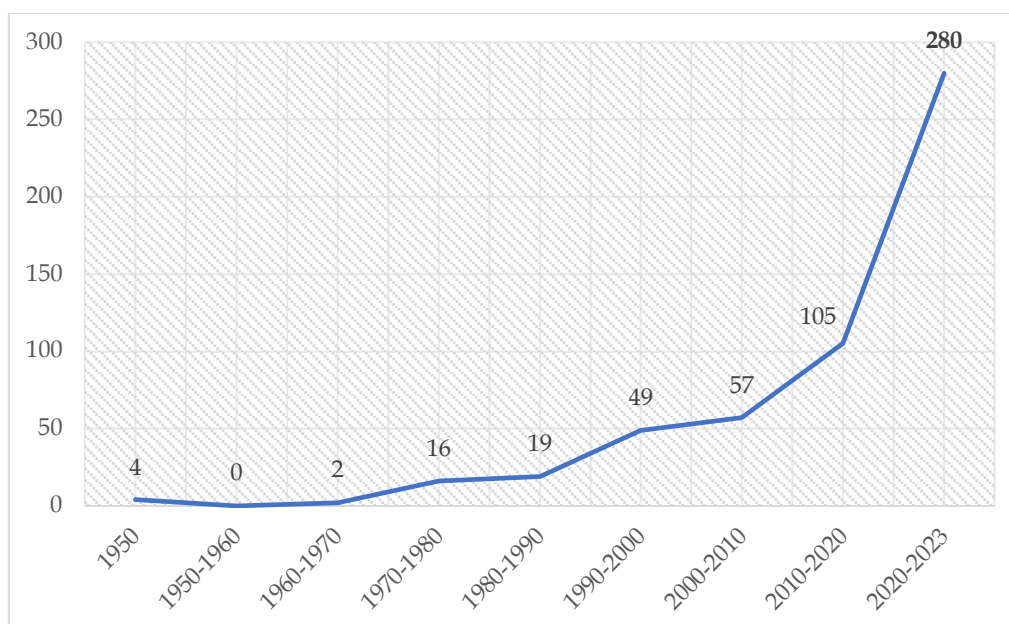
Tabla 4-6 N° de campamentos y familias en las comunas del AMG

Comuna	N° Campamentos	N° Familias
Valparaíso	68	3.805
Viña del Mar	99	10.735
Concón	3	103
Quilpué	16	2.335
Villa Alemana	17	1.026
Total	203	18.004

Fuente: Elaboración propia basado en datos de Techo-Chile (2022-2023)

Como se mencionó en el apartado anterior, la evolución de los campamentos de la Región de Valparaíso se consolida desde los años 1990, sin embargo, el 47,5% de estos se constituyó entre los años 2010 a la actualidad (Techo-Chile, 2023). En la Figura 4-14 se presenta la evolución de los campamentos entre 1950 y 2023.

Figura 4-14 N° de campamentos en Chile por periodo (1950-2023)



Fuente: Elaboración propia basado datos de Techo-Chile 2023

En cuanto a las razones que llevaron a las familias a establecerse en campamentos en la región, el 79% de ellas menciona la necesidad de independenciamiento frente a las condiciones de hacinamiento y allegamiento, un 71,1% atribuye su situación a los bajos ingresos, y un 63% señala los altos costos de los arriendos como factor determinante (Techo-Chile, 2023). Además,

la escasez de oportunidades laborales y educativas, así como la excesiva burocracia al momento de postular a un subsidio habitacional del Estado, son algunas de las razones que han obligado a las familias a vivir en estas condiciones (López, 2013).

En cuanto a la trayectoria habitacional previa de las familias, la mayoría de los campamentos reportan que las familias provienen de la misma comuna. En un 38,2% de los casos, las familias provienen del mismo barrio, mientras que en un 37,5% provienen de la misma comuna pero de un barrio diferente. Solo un 7,5% de los casos involucran familias que provienen de otra región del país, y un 3,2% corresponden a familias que se trasladaron directamente desde otro país para establecerse en el campamento (Techo-Chile, 2023). En cuanto al acceso de las familias a los terrenos, se informa que el 90,1% de las familias accede a los sitios sin pago, el 8,1% de los casos compró el terreno y un 1,8% los arrienda.

Acceso a la vivienda y a los servicios básicos

En relación con el acceso a la vivienda y como se ha presentado previamente (Véase el apartado 4.3) la región de Valparaíso es la segunda del país con mayor déficit habitacional, luego de la región metropolitana, representando el 10,4% del déficit a nivel nacional (Déficit Cero, 2022).

“La región presenta un peak histórico de cantidad de familias viviendo en campamentos (23.843), duplicando el punto más alto observado anteriormente. El aumento corresponde, fundamentalmente, a la formación de nuevos hogares (112%) que llegaron a vivir a asentamientos que, en su mayoría, ya se encontraban conformados (24%)” (Déficit Cero, 2022).

Actualmente el Gran Valparaíso presenta un déficit cuantitativo total de 21.019 viviendas debido a la imposibilidad de las familias de ingresos bajos y muy bajos de pagar arriendo y menos de acceder a la compra de una vivienda en el régimen de mercado debido a sus bajos ingresos. Además, se plantea que la crisis económica y social gatillada por la combinación del estallido social de octubre de 2019 y la pandemia de Covid-19 que profundizó la vulnerabilidad de la población históricamente más excluida (Déficit Cero, 2022, p. 15).

Según un estudio realizado por Techo-Chile en 2022, las familias que viven en asentamientos autoproducidos del Gran Valparaíso mencionan que, antes de su actual residencia en el asentamiento eran arrendatarios, con contrato (24,8%) o sin contrato (20,5%), mientras que otros señalan que provienen de situación de allegamiento en una vivienda fuera del asentamiento (40,1%). De esta manera las tres explicaciones más frecuentes de las razones por las cuales las personas se trasladan a vivir en un asentamientos autoproducido en el Gran Valparaíso corresponden a:

- 1) El alza del costo de los arriendos.
- 2) Los bajos ingresos familiares.
- 3) la necesidad de independencia, es decir, de dejar de ser allegados.

Según lo informado Techo-Chile (2022), los habitantes de asentamientos autoproducidos al ser consultados sobre una solución habitacional definitiva un 75,7% de los habitantes de los encuestados declaró como preferencia el mantenerse en su actual ubicación, dotando al campamento de servicios básicos y regularizando el terreno donde vive, cifra significativamente mayor que a nivel nacional (42,8%). En contraste, tan solo el 9,1% prefiere adquirir una vivienda en un proyecto habitacional junto a sus vecinos en un comité de vivienda y un 8,9% se inclina por comprar una vivienda con su familia de forma particular o con ayuda de un subsidio del Estado. (Techo-Chile, 2022).

En cuanto al acceso a servicios básicos, se informa que el 69% de los campamentos acceden al agua potable mediante conexiones irregulares a las redes públicas, un 16% se abastece de agua mediante camión aljibe y solo el 4% accede al agua potable de manera formal. En el caso de la electricidad, el 67% de los campamentos accede a la red eléctrica mediante conexiones irregulares y solo el 17% lo hace de manera formal a través de la empresa eléctrica respectiva.

Finalmente, para resolver la conexión a servicios sanitarios de evacuación de excretas, el catastro informa que el 29,3% de los campamentos utiliza fosas sépticas como sistema de evacuación de excretas, mientras que el 20,5% realiza conexiones irregulares a la red pública y solo el 8,1% está conectado al servicio sanitario público de manera regular (Techo-Chile, 2023). Para cubrir el acceso a internet el 70% de los casos lo hace a través de internet móvil, el 28,5% mediante internet fijo y el 1,5% no tiene acceso a este tipo de servicio.

Nivel de consolidación de las viviendas

La materialidad predominante de las viviendas en campamentos es la madera, y en segundo lugar la albañilería de ladrillo y bloque de cemento, esta última utilizada mayoritariamente por inmigrantes. De acuerdo al estado material de la vivienda el catastro informa que el 9,39% de las viviendas son precarias, el 32,49% semi precarias, el 34,66% semi consolidadas y el 20,58% consolidadas (Techo-Chile, 2023).

5. Análisis de Marcos Legislativos y Discursos Institucionales

En este apartado, se presentan los resultados del análisis de los documentos oficiales que configuran el actual marco institucional y normativo para el abordaje de los asentamientos autoproducidos y del principio de Integración Social y Urbana (ISU) en Chile. En específico, se expone el análisis del Manual Operativo del Programa de Asentamientos Precarios (MINVU, 2016), la Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2014), y la Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana (MINVU, 2022). Estos datos se han contrastado con la información recabada en entrevistas semiestructuradas a actores clave de la administración pública a nivel regional y local. El análisis se ha desarrollado a partir del marco analítico de ISU, extraído del marco teórico de la investigación.

5.1. Presentación del contexto histórico en América Latina y Chile

5.1.1. Políticas para los asentamientos autoproducidos en América Latina

Para abordar los asentamientos autoproducidos, los países de América Latina han implementado diversas políticas a lo largo del tiempo. En las décadas de los 60 y 70, las acciones incluyeron la expulsión y/o desalojo forzado de los habitantes, una práctica que aún persiste en algunos contextos asiáticos y africanos. Sin embargo, a partir de los años 80, se observó un cambio de enfoque. En algunas ciudades, se llevaron a cabo desalojos masivos que, en su mayoría, resultaron infructuosos, y se avanza en la adopción de un nuevo enfoque centrado en la regularización de los asentamientos con el fin de integrar a las poblaciones y asentamientos consolidados a la estructura social y urbana (Clichevsky, 2000; Fernandes, 2008).

Esta política de regularización se ha desarrollado a partir de dos estrategias principales: la reubicación o relocalización, que implica el traslado individual o colectivo de los residentes desde el asentamiento hacia otro lugar o sector de la ciudad para realojarlos en nuevos proyectos habitacionales; y la estrategia de regularización dominial, que permite la permanencia de los habitantes en el suelo ocupado mediante la legalización del terreno y/o la regularización urbana a través de la ejecución de obras de mejoramiento de vivienda, servicios e infraestructura, equipamientos y aspectos ambientales (Fernandes, 2011) tabla 5-1. Si bien se identifican experiencias locales de ambas políticas y estrategias, la más común ha sido la regularización dominial cuando el asentamiento se ubica en terrenos estatales. En muy pocas ocasiones se interviene en terrenos privados (Fernandes, 2011).

Tabla 5-1 Políticas para los asentamientos autoproducidos en América Latina.

Política	Alcance	Descripción
Reubicación o Relocalización	Individual	Implica el traslado de una familia desde el asentamiento a otro lugar o sector de la ciudad para realojarla en un nuevo proyecto habitacional.
	Colectiva	Implica el traslado de una comunidad desde el asentamiento a otro lugar o sector de la ciudad para realojarla en un nuevo proyecto habitacional.
Regularización	Dominial	Permite la permanencia de los residentes en el asentamiento a través de la legalización del terreno y entrega de títulos de dominio.
	Urbana	Considera el mejoramiento de la vivienda, de servicios e infraestructura, equipamientos y aspectos ambientales.

Fuente: Elaboración propia basado en Clichevsky (2000).

Estrategia de relocalización de asentamientos autoproducidos

La política de reubicación o relocalización implica el traslado, ya sea voluntario o forzado, de los residentes desde sus asentamientos actuales a otros lugares o sectores de la ciudad, con el propósito de alojarlos en nuevos desarrollos habitacionales. Esta estrategia es inherente a las dinámicas de las ciudades capitalistas y desempeña un papel determinante en la vida de los habitantes de menores recursos generando impactos multidimensionales (Desmond, 2016).

En primer lugar, tiene consecuencias materiales, como la pérdida de la vivienda y la ruptura de los vínculos simbólicos arraigados en el ambiente físico del asentamiento (Bartolomé, 1985). En segundo lugar, afecta lo social, con la desintegración de las redes sociales cuidadosamente establecidas, el debilitamiento de los liderazgos y la pérdida de la identidad social construida a partir de las percepciones y experiencias compartidas en el asentamiento (Bartolomé, 1985; Rodríguez y Rudolf, 2013). Además, se manifiesta en el ámbito psicológico, generando sentimientos de fragmentación, dolor, tristeza, desamparo, inquietud y miedo tanto específicos como generales ante lo conocido y lo desconocido de la situación (Lira y Castillo, 1994; Wiesenfeld y Panza, 1996). Por último, tiene implicaciones políticas, ya que los relocalizados suelen ser parte de los sectores más pobres de la población, lo que disminuye considerablemente su capacidad para influir en estos procesos (Bartolomé, 1985).

Desde esta perspectiva, el desplazamiento puede ser interpretado como una forma de "agresión" hacia el individuo y la comunidad en su conjunto, si es que las políticas no se preocupan por atenuar los impactos negativos y potenciar las capacidades de adaptación de los relocalizados (Bartolomé, 1985).

“el verse obligado a abandonar el hogar, la comunidad y el entorno social y natural que define el marco habitual para la vida de una persona acarrea una crisis vital asimilable a una “perdida”, cuyas consecuencias a nivel individual son ampliamente reconocidas” (Marris, 1975 citado en Bartolomé, 1985 p.7)

Para Rodríguez y Rudolf (2013), "la relocalización no se remite solamente a la acción de trasladar a un sector de la población de un lugar a otro de la ciudad" (p. 36), y tampoco se inicia con la expulsión de los sujetos del lugar habitado; más bien, tiene su inicio en las circunstancias que llevaron a las familias a la ocupación de este lugar, en los vínculos que han establecido con él y en la historia residencial previa y posterior a la ocupación. De la misma manera, plantean que el proceso de relocalización no termina con el realojo, sino que los impactos perduran en el tiempo. Por lo tanto, la relocalización debe ser concebida como parte de un proceso que va desde la amenaza hasta la ejecución de este, incluyendo el traslado y la integración al nuevo contexto (Rodríguez y Rudolf, 2013). En estos procesos la integración local es fundamental en el restablecimiento de derechos de la población desplazada, considerando que el traslado implica un proceso de adaptación a un nuevo contexto urbano y con ello la reconstrucción de los proyectos de vida individuales, familiares y comunitarios (Corporación Opción Legal, 2018). En el proceso relocalizadorio y de integración local, no solo está involucrada la población directamente afectada (población relocalizada), sino también la población receptora y las estructuras de gobierno, actores en constante relación que conforman un sistema complejo de interacción (Bartolomé, 1984).

Respecto a las lecciones de las políticas de reubicación o relocalización, Núñez, Crovella y Bordas (2013) plantean que estas intervenciones del estado se presentan la mayoría de las veces como una acción ineludible y sin alternativas, generando un tipo de “segregación forzada” que genera impactos en la vida cotidiana de los habitantes. A pesar de que el desplazamiento es inherente a las dinámicas de las ciudades capitalistas y juega un papel determinante en la vida de los habitantes de menores recursos, ha sido uno de los procesos estructurales menos estudiados en el ámbito de la investigación urbana (Desmond, 2016).

Estrategia de regularización de asentamientos autoproducidos

Las políticas de regularización surgen con el objetivo principal de garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra. Para alcanzar este objetivo, diversas campañas, programas y acciones están siendo implementadas actualmente, respaldadas por organismos internacionales como UN-Hábitat, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (Fernandes, 2008).

Según Clichevsky (2000) la política de regularización significa para los residentes de los asentamientos la seguridad de permanencia, el reconocimiento de su propiedad e inversión y la posibilidad de incorporarse al mercado formal del suelo y la vivienda. Esta política se ha

desarrollado desde dos estrategias: la regularización dominial y la urbana. La primera, al ser de más bajo costo, ha sido la más implementada en la región desde la hipótesis de que el hábitat mejora cuando la población es propietaria, situación que se ha comprobado no ser necesariamente así ya que la consolidación de la vivienda depende más bien de la disponibilidad de recursos que del título de propiedad (Ward, 1998 citado en Clichevsky, 2000); y la segunda, la regularización urbana, que consiste en la ejecución de obras de mejoramiento de vivienda, servicios e infraestructuras, equipamientos y aspectos ambientales (Clichevsky, 2000).

Respecto a las lecciones que nos dejan las políticas de regularización dominial de asentamientos autoproducidos en América Latina, se plantea que la mayoría de estos han sido un fracaso debido a que los objetivos declarados sobre seguridad en la tenencia de la tierra y de promoción de la integración socioespacial no se estarían cumpliendo, por el contrario estos programas terminan agudizando los procesos de segregación y las condiciones de producción informal de la ciudad (Fernandes, 2011). En este sentido menciona que se han generado áreas legalizadas, pero no sostenibles, es decir, sin servicios, transportes o equipamientos adecuados. Frente a esto plantea que:

“... no es suficiente pensar la cuestión de la regularización apenas desde el punto de vista de los derechos individuales de los habitantes en asentamientos informales, es decir, de la seguridad individual de la tenencia: es necesario pensar cómo estos programas combinando estrategias de planificación urbana y procesos de gestión democrática pueden también garantizar la integración socioespacial”. (Fernandes, 2018, p. 36)

Según Fernández (2008) estas políticas solo tendrán eficacia en la medida que sean concebidas en el contexto de un conjunto más amplio de políticas públicas preventivas y opciones de vivienda de interés social construidas por el poder público. Por otra parte Clichevsky (2000) advierte que los programas de regularización dominial son lentos y complejos; hacen a los habitantes propietarios de un trozo de tierra en problemáticas condiciones territoriales-ambientales; muchas veces los terrenos titularizados se hallan alejados de áreas urbanas con equipamiento e infraestructura y en áreas de riesgo; los municipios no poseen, en muchos casos, capacidad institucional para llevar adelante estos programas; ciertas regularizaciones han servido para "limpiar" una zona de la ciudad con el fin de ser utilizada por otros sectores sociales, dependiendo del sector inmobiliario; el mejoramiento y la regularización son incentivos a nuevas ocupaciones. En general las políticas de regularización involucran costos elevados considerando que si los terrenos no son públicos, estos deben ser adquiridos por el Estado a través de la compra o expropiación de la tierra a privados (Clichevsky, 2000). Además, estas transacciones no están exentas de una posible manipulación política y

clientelista. En este sentido, se sugiere la relocalización de la población cuando esta se ubica en áreas de riesgo, sean estas tierras fiscales o privadas (Clichevsky, 2000).

En cuanto a las lecciones aprendidas de las políticas de regularización urbana se reconoce en ellos una mayor integralidad y se destacan tres casos en América Latina desarrollados en Chile, Brasil y Colombia (Arriagada, 2000, 2004). El Programa Chile Barrio, en Chile, que surge con el objetivo de resolver de manera integral y en un plazo de seis años los asentamientos autoproducidos en el país para lo cual se llevaron a cabo acciones de mejoramiento de vivienda y barrio e integración local con desarrollo comunitario, capacitación laboral, y fortalecimiento institucional; El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PRIMED en Medellín, Colombia, que combina proyectos de infraestructura vial y transporte, localización de servicios públicos, adecuación de equipamientos de educación, salud y recreación y la reubicación de la población que se localizaba en zonas de riesgo; y el *Programa Favela Barrio*, en Brasil, que mediante la articulación de políticas públicas lleva a cabo la dotación de infraestructura, vialidad estructurante, equipamiento social y deportivo, servicios públicos, inversión en capacitación y provisión de guarderías infantiles (Arriagada, 2000, 2004).

5.1.2. Políticas para abordar los asentamientos autoproducidos en Chile (1968-2022)

Primer periodo 1830 a 1972

Los asentamientos autoproducidos en Chile surgen durante el siglo XIX pero cobran notoriedad a mediados del siglo XX cuando el traslado masivo de familias campesinas a las principales ciudades del país genera una demanda habitacional que superó la capacidad del Estado (Matus et al 2020).

Desde 1830 a 1940 la ocupación habitacional de la población migrante se desarrolló bajo el sistema de arriendo de sitios, cuartos redondos, piezas en conventillos y cites ubicados en el centro de la ciudad. Ya en la década del 50 al 70 y producto de la sobrepoblación, el acceso al suelo y a la vivienda será mediante la ocupación ilegal de terrenos y la autoconstrucción (Sepúlveda, 1998). La incapacidad del estado para dar respuesta a esta demanda habitacional será motivo de la organización ciudadana por los “derechos de necesidad” (Mancilla, 2017), situación que motivará el surgimiento de los primeros asentamientos autoproducidos denominados “poblaciones callampa” debido a su rápido crecimiento y proliferación (figura 5-1).

Figura 5-1 Poblaciones Callampa en el Zanjón de la Aguada, Santiago de Chile



Fuente: Daroch, 1950.

Estas primeras poblaciones serán el germen de las posteriores “tomas de sitio” que, a diferencia de las primeras, cuentan con un mayor nivel de organización y un sentido de lucha por ser reconocidos, por parte del estado, como residentes urbanos formales de la ciudad (Rodríguez, 2015). Uno de los casos emblemáticos de las tomas de sitio fue el de la población “La Victoria” (figura 5-2) en la ciudad de Santiago, surgida en 1957, la cual es considerada la primera ocupación de terreno organizada y masiva en Chile y en América Latina, que contó con asistencia técnica de movimientos políticos universitarios (Rodríguez, 2015).

Figura 5-2 Población La Victoria, Santiago de Chile, 1957



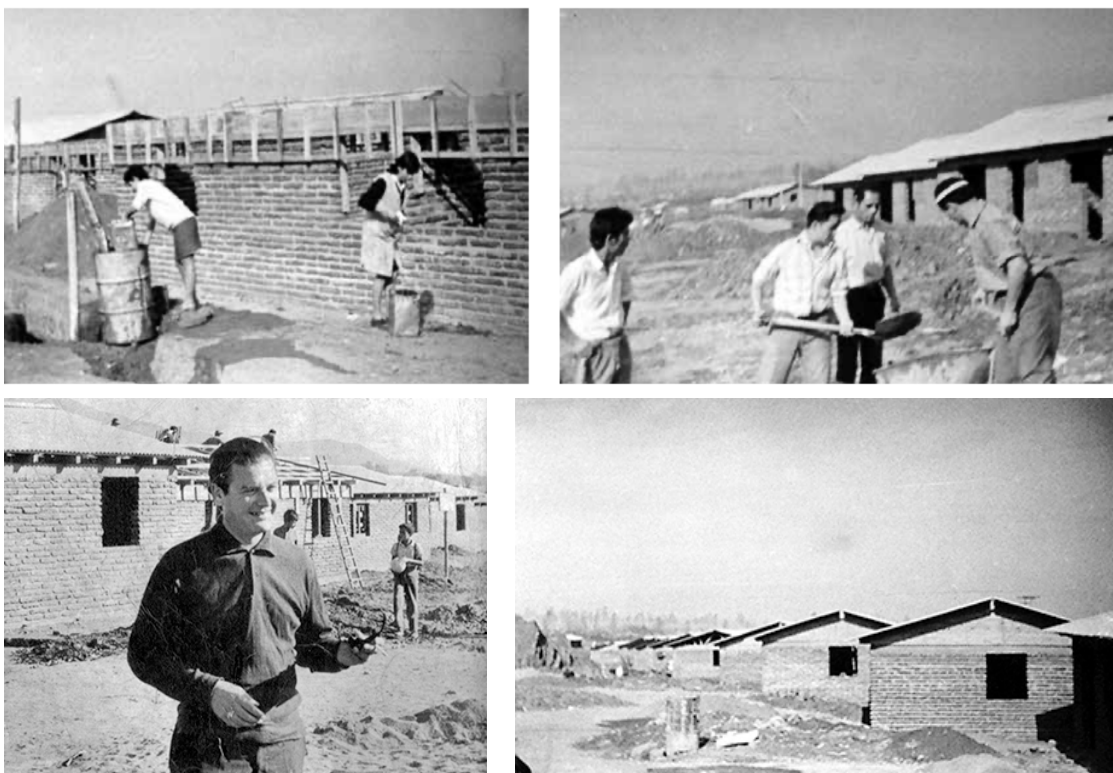
Fuente: Tabilo, 1959

Durante la década del 60 y en particular a principios del 70, las “tomas de terrenos” se intensificaron. La magnitud del déficit habitacional y la baja respuesta del estado alimentó la frustración de las comunidades quienes, con el apoyo de los partidos políticos de izquierda, comenzaron a promover la radicalización en sus demandas y métodos de lucha. Según De Ramón (1990) es en este momento cuando aparece el nombre de “campamento” asociado a una carga ideológica paramilitar de la lucha de clases. Los primeros campamentos fueron liderados por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Uno de los casos más emblemáticos es el del campamento Nueva La Habana en 1970. Para el MIR el problema de la vivienda tenía su origen en el sistema capitalista y la reivindicación de este derecho consideraba una revolución de los pobladores (Araya, 2017). El MIR asoció la reivindicación habitacional con la lucha de clases que ellos mismos promovían y vinculó a los pobladores en su política revolucionaria (Araya, 2017).

En este primer periodo, la política urbana más relevante implementada por el estado para abordar los asentamientos autoproducidos se denominó “Programa Operación Sitio” y surge durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) quien, ante la falta de recursos económicos y tiempo para solucionar la escasez de viviendas, decide no construir casas a los pobladores, sino más bien, entregarles créditos para hacerlos dueños de un terreno, con una urbanización básica, donde ellos pudieran autoconstruir su vivienda definitiva (Quintana, 2014). La primera etapa de esta política contemplaba la entrega de lotes urbanos de 160 m², dotados con urbanización mínima, letrina en base a pozos negros, 1 vivienda tipo “mediagua” de 20 m² sin revestimiento interior ni piso, techo de fonolita sin cielo y carentes de equipamientos comunitarios. En la segunda etapa se contemplaba la urbanización, e instalación de arranques y medidores de electricidad y agua, construcción de la red de alcantarillado y uniones domiciliarias (MINVU, 2004).

Durante el período de 1965 a 1970, el Estado entregó 71.000 sitios, beneficiando a más de 385.000 personas. Así, se convirtió en la política de autoconstrucción más importante en Chile durante el siglo XX (Hidalgo, 2005). Uno de los casos destacados desarrollados bajo este programa es el de “Villa La Reina” en la comuna de Ñuñoa, conformada por 1.620 casas construidas por los propios pobladores con el apoyo de la Municipalidad. Este proyecto fue liderado por el entonces alcalde del municipio, el arquitecto Fernando Castillo Velasco, y contó con el apoyo de los estudiantes de arquitectura de la Universidad Católica de Chile y de la Universidad Arcis (figura 5-3).

Figura 5-3 Proceso de autoconstrucción de “Villa La Reina”, Santiago de Chile, 1965-1973



Fuente: Quintana, 2014

En palabras del arquitecto Fernando Castillo Velasco:

"Los vecinos de entonces, no fueron a reclamar al Municipio, sino que se organizaron, se asignaron cuotas mensuales en trabajo y dinero. Y utilizando el aporte de la Empresa de Trabajadores de La Reina, fuimos cavando el suelo y colocando tubos de cemento, fabricados por los propios trabajadores de la Cooperativa de Trabajadores de La Reina (COTREI). Creamos la Corporación de Alcantarillado de La Reina que, en poco más de dos años, construyó más de diez kilómetros de alcantarillado en la zona baja de la comuna, cuyos pozos sépticos se encontraban absolutamente colmatados; el Estado no construía más de 180 metros promedio al año en el área comunal." (Fernando Castillo Velasco, 2004).

Según Velasco (2008) la autoconstrucción de Villa La Reina es muestra de la grandeza de un pueblo “capaz de emprender la odisea de construir con sus propias manos e inteligencia, sin más recursos que la voluntad, entereza y confianza propia, mil seiscientas casas en cuya construcción demoraron tres años en los que trabajaron todo los miembros de cada una de las casi dos mil familias comprometidas, todos los sábados y domingos sin descansar ni desfallecer” (p. 20). El objetivo de este proyecto fue permitir que las personas más vulnerables pudieran permanecer en la comuna, a pesar de ser una zona de alta renta, evitando su desplazamiento a lugares distantes donde perderían sus redes sociales y laborales. Sin

embargo, recibió críticas por parte de los vecinos con mayores ingresos. Aunque fue un proyecto exitoso, es una verdadera excepción, ya que, en general, el Programa de Operación Sitio tendió a entregar terrenos en la periferia, lo que generó nuevos problemas de segregación social (Quintana, 2014).

A finales de 1970 el déficit habitacional en Chile llegaba a las 592 mil unidades, y las ciudades estaban pobladas de campamentos y operaciones sitio. Ante a esta situación el presidente electo Salvador Allende impulsa el “Programa Plan de Emergencia 1971” coordinado por la Corporación de la Vivienda (CORVI) el cual contempló la construcción de 79 mil viviendas, la urbanización de 120 mil sitios y la reestructuración del Ministerio de Vivienda creando el subdepartamento de campamentos (Garcés Durán, 2015).

El plan permitió la entrega de sitios urbanizados, mediaguas, viviendas de distintas tipologías (36, 38 y 50 m²) departamentos, equipamientos comunitarios y unidades sanitarias (MINVU, 2004). Durante el gobierno de la unidad popular los grupos sociales más pobres del país incrementaron sus movilizaciones y demandas por viviendas a partir de la organización popular y el apoyo de los partidos políticos, lo que permitió una respuesta activa del Estado y la conformación de nuevos barrios populares que mejoraron sus condiciones de vida (Garcés Durán, 2015). En este periodo la vivienda se reconoce como un derecho social garantizado por el Estado, situación que se revertirá con el golpe de Estado que puso fin al gobierno de la Unidad Popular en 1973.

En la tabla 5-2 se presenta una síntesis de las diferentes denominaciones que han adquirido las prácticas de autoconstrucción del hábitat en Chile, así como las políticas implementadas por los distintos gobiernos para abordarlas desde 1830 hasta 1972, antes del periodo de dictadura militar.

Tabla 5-2 Evolución de las políticas para los asentamientos autoproducidos en Chile (1830 a 1972)

Periodo	1830 a 1939	1940 a 1956	1957 a 1967	1968 a 1969	1970 a 1972
Habitación popular	Ranchos y arriendo en conventillos y cités	Poblaciones callampas	Tomas de sitio	Campamentos	
Definiciones	Los ranchos son viviendas unifamiliares construidas de adobe o de tablas, con techo de paja. Los conventillos eran viviendas colectivas mediante reunión de cuartos	Agrupaciones “espontáneas”, no controladas, autoconstruidas con materiales de desecho, por trabajadores sin casa, que se ubicaban en tierras que no les pertenecían y que no	Las tomas son el producto de una acción organizada de los pobladores, que se identifican entre sí a partir de su reivindicación habitacional y tienen una intención de	El concepto campamento alude a una organización interna con una estructura y disciplina similares a las de los campamentos militares o paramilitares, donde de manera colectiva se lleva a cabo la instrucción, la educación y se satisfacen las necesidades básicas intentando proveerse de lo necesario. organización para la lucha, se vincula con	

	redondos que albergaban a diez o más familias en condiciones de hacinamiento e insalubridad (Urbina, M.X., 2002)	tenían equipamiento alguno (MINVU, 2013, citado en Abufhele, 2019)	radicarse en los terrenos seleccionados y negociar directamente con el Estado (MINVU, 2013, citado en Abufhele, 2019)	una orgánica dispuesta para la participación social que convertía a los campamentos en actores políticos claves del momento (MINVU, 2013, citado en Abufhele, 2019)
Políticas estatales	Sin solución por parte del Estado		Programa Operación Sitio	Plan de Emergencia 1971

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del marco teórico.

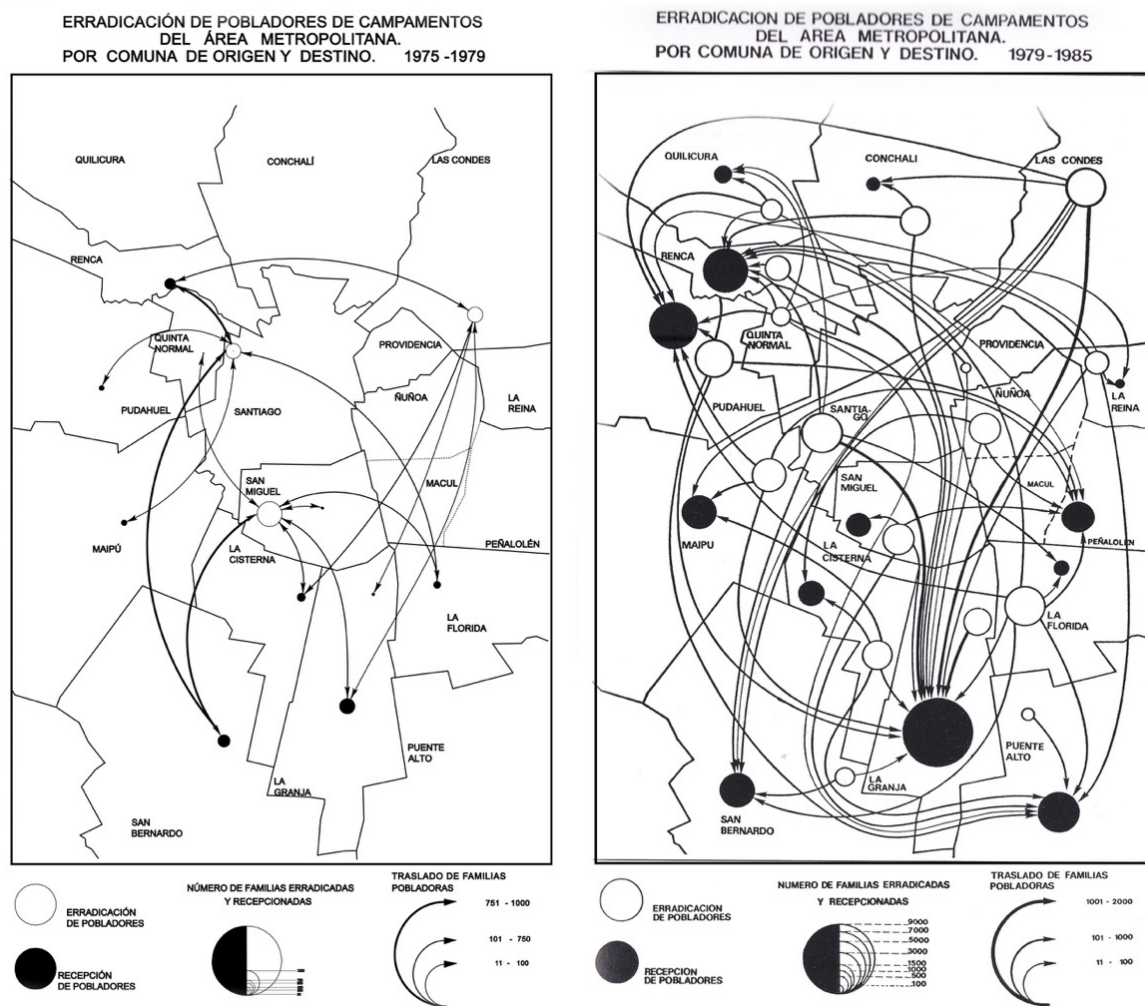
Segundo Periodo 1973 a 1989

Durante el periodo de la dictadura militar (1973 – 1989), los campamentos fueron reprimidos con el objetivo de desarticular las organizaciones políticas y sociales. De esta manera, y mediante operaciones estratégicas como las denominadas “Confraternidad I y II” en 1976 y 1978, se produce el movimiento más grande de población en Chile en el que se expulsó masivamente a los habitantes de campamentos desde las áreas centrales a la periferia de las ciudades, como parte de una planificación que buscaba “limpiar” los barrios altos de la pobreza (Palacios y Leyton, 2015). Esta política borró a los campamentos del mapa urbano fomentando la creación de nuevos ghettos en las periferias generando un fenómeno de segregación socioespacial que perdura hasta nuestros días (figura 5-4).

Los autores Palacios y Leyton (2015) plantean lo siguiente respecto a los impactos negativos de la erradicación masiva de campamentos durante la dictadura militar:

“Los pobladores una vez dejados en los arrabales de la ciudad se encontraban con que la promesa de la ‘casa propia’ eran casetas sanitarias en medio de potreros...una asepsia territorial que se tradujo en crear nuevos territorios, townships de pobres, localizados en los extramuros de la ciudad” (Palacios y Leyton, 2015).

Figura 5-4 Erradicación masiva de campamentos en la Región Metropolitana (1979-1985)



Fuente: Morales y Rojas, 1986

En este periodo las autoridades redefinen los asentamientos autoproducidos bajo el concepto de pobreza y “marginalidad habitacional”, los campamentos como estrategia de acceso a la vivienda fueron prohibidos y desmantelados (Abufhele, 2019). Se implementa el “Programa de Vivienda Básica” que consideraba la entrega de una vivienda definitiva de 34 a 40 m²., y el “Programa de Saneamiento de Poblaciones”, basado en la entrega de lotes entre 100 y 200 m². con servicios (casetas sanitarias y obras de urbanización) y mejoramiento de barrio.

La dictadura militar incorporó el ideario neoliberal que propició desde 1974 la constitución de un modelo de Estado subsidiario que incluye, entre otras transformaciones, una nueva política de provisión de viviendas basada en el “subsidio habitacional”, instrumento tipo “voucher” diseñado como medio de financiamiento parcial para la adquisición de una vivienda en el mercado (Hidalgo et al, 2016). La vivienda deja de ser un derecho social garantizado por el estado, y pasa a convertirse en un bien de consumo. Bajo esta lógica el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) le entregaba por única vez a las familias, que pudieran acreditar un

ahorro previo, un subsidio estatal inferior al 75% del valor total de vivienda, para que acceda a una vivienda en el mercado, construidas por el sector privado en suelos baratos, ubicados en la periferia y con bajos niveles de urbanización (Hidalgo et al, 2016). Si bien esta política fue considerada una experiencia innovadora en América Latina, e incluso fue replicada por otros países, no logro superar las situaciones de marginalidad, dejando un déficit de 800 mil viviendas (MINVU, 2004).

Durante este período, según lo señalado por Abufhele (2019), se observa un cambio significativo en la manera en que se representan los asentamientos autoproducidos. La concepción de la vivienda como un "derecho social" sujeto a demandas políticas deja de ser predominante, siendo redefinida por las autoridades a partir del prisma de la pobreza y la "marginalidad habitacional". Este cambio de enfoque está influenciado por diversos factores. Por un lado, como parte de la política represiva del gobierno, los militares intervienen en los campamentos que están activamente involucrados en la política, arrestando a sus líderes y desmantelando las organizaciones. Además, se prohíben los campamentos como estrategias para acceder a la vivienda, y se reubica a los habitantes desde las zonas centrales de la ciudad hacia las periferias (Abufhele, 2019).

Tercer periodo 1990 a 2022

Entre los años 1990 a 1997 durante la transición política a la democracia los campamentos reaparecen dando cuenta de una demanda contenida producto del déficit habitacional acumulado y la magnitud del allegamiento generado durante la dictadura militar. Sin embargo, a diferencia de los periodos anteriores, esta vez resurgen como una demanda despolitizada y "pasiva" que se asemeja a la descripción de las antiguas poblaciones callampa (Abufhele, 2019). Durante este periodo el Programa de Vivienda Básica logra sus mayores niveles de producción experimentando un mejoramiento en sus tipologías (MINVU, 2004). Sin embargo, se mantiene el modelo de subsidio habitacional a la demanda heredado de la dictadura militar. Esta política de financiamiento de vivienda si bien logró resolver en parte el problema del déficit habitacional del momento, no logró mejorar la calidad de vida de los habitantes quienes transitaron entonces desde el problema de los "sin techo" al nuevo problema de los "con techo" que se evidencia en la segregación residencial de los conjuntos habitacionales y en la incapacidad de los diseños de las viviendas para ofrecer posibilidades de ampliación y mejoramiento (Rodríguez y Sugranyes, 2004).

Este enfoque neoliberal de apoyo a personas y no a lugares, llevó a que la vivienda social perdiera accesibilidad, tamaño y calidad constructiva, así como a la formación de grandes aglomeraciones de viviendas sociales que contribuyeron a la guetización de los barrios, obligando a las familias que por necesidad requieren estar próximas a los centros urbanos, a

allegarse en casa de parientes, arrendar cuartos en tugurios o asentarse en nuevos campamentos (Sabatini y Vergara, 2018).

Entre los años 1997 y 2005 los asentamientos autoproducidos son identificados como una de las manifestaciones más agudas de la pobreza y serán abordados en 1997 a través del programa Chile Barrio, creado e implementado durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el marco del Plan Nacional de Superación de la Pobreza. A esa fecha y según el informe del Catastro de Campamentos y Asentamientos Precarios elaborado por el Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile por encargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), existían más de 500 mil personas que habitaban en 972 asentamientos autoproducidos, localizados en 213 comunas del país. En ellos se concentraba una proporción significativa de personas que se encontraban bajo la línea de la pobreza (MINVU, 1998)

El objetivo de este programa era el de “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”, mediante acciones de desarrollo comunitario e inserción social; habilitación laboral y productiva; mejoramiento de la vivienda y el barrio; apoyo al fortalecimiento institucional en torno a programas de superación de la pobreza. Lo anterior, a través de una modalidad intersectorial, descentralizada y participativa (MINVU, 1998). El programa centró su intervención en la radicación de asentamientos autoproducidos (61,7%), mientras que menos de un cuarto fueron erradicados (23,7%) y el 14,5% fueron abordado mediante soluciones mixtas (Matus et al, 2020). A diez años de su implementación la Dirección de Presupuesto (DIPRES) realizó una evaluación del programa con resultados positivos en las condiciones de habitabilidad de las viviendas y calidad de los barrios, identificando beneficios menores en componentes de habilitación social y laboral (Matus et al, 2020). El diagnóstico permitió identificar una disminución de los campamentos a 490 en los que habitan 20.509 familias, datos que fueron corroborados por el Catastro de Campamentos del año 2007 (Matus et al, 2020). A partir de este diagnóstico, y en el contexto de la implementación de una nueva política habitacional, finaliza la intervención intersectorial de la problemática de los campamentos, y pasa a administrarse directamente desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la Línea de Atención a Campamentos (LAC) y la oferta de subsidios habitacionales regulares del ministerio (Matus et al, 2020).

Transcurrido los tres años de intervención bajo esta modalidad, se reconoce la insuficiencia de los programas habitacionales regulares para afrontar la persistencia de los campamentos, el MINVU crea en 2010 el Programa de Campamentos el cual comienza a ser ejecutado en 2011 a partir de un nuevo Catastro Nacional de Campamentos (2011) en él se contabilizaron 657 campamentos y 27.378 familias, con el objetivo de “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” (Matus et al, 2020).

El programa consta de tres estrategias de intervención para entregar una solución habitacional a las familias que habitan en campamentos: radicación a partir de una nueva solución habitacional (obtención de subsidio con construcción en mismo emplazamiento del campamento), radicación a partir de un proyecto de urbanización y consolidación barrial (acceso a servicios básicos, obtención de título de dominio y mejoramiento de entorno), y relocalización (obtención de subsidio para acceder a vivienda en lugar distinto a campamento, con traslado individual o del conjunto de la comunidad).

Según el informe más reciente de evaluación del Programa de Campamentos realizado por la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile durante el período 2018-2019, se destaca que el objetivo del programa está alineado con el desafío de los campamentos. No obstante, se evidencia una brecha significativa entre las competencias de un solo servicio para abordar las necesidades de intervención intersectorial requeridas para tratar integralmente el problema a nivel de política pública, considerando las múltiples dimensiones asociadas al mismo. Frente a esta situación, se plantea la interrogante sobre si es factible que un único programa pueda resolver un problema de naturaleza tan amplia y multidimensional, o al menos si debiese contemplar un componente que respalde esta dimensión intersectorial (DIPRES, 2019).

Por otro lado, se observa que el programa prioriza en gran medida la meta de cerrar los campamentos, relegando a un segundo plano las condiciones de habitabilidad de las familias. Además, no se identifican estrategias para abordar las necesidades de las familias migrantes y la implementación del programa no evidencia resultados sobre el proceso de acompañamiento de las familias y comunidades desde su postulación hasta la etapa de adaptación e integración al barrio. Especialmente en aquellas familias que fueron relocalizadas, que representan el 70% del total de las estrategias implementadas.

En la tabla 5-3 se presentan las denominaciones que reciben las prácticas de autoproducción del hábitat en Chile y las estrategias implementadas por los gobiernos para abordarlas durante la dictadura militar (1973-1989) y el retorno a la democracia (1990-2022).

Tabla 5-3 Evolución de las políticas para asentamientos autoproducidos en Chile (1973 a 2022).

Periodo	1973 a 1989	1990 a 1997	1997 a 2005	2006 a 2009	2011 a 2022
Habitación popular	Campamentos				
Políticas estatales	Programa Confraternidad I y II Erradicación masiva de campamentos	Programa de Vivienda Básica	Programa Chile Barrio	Línea de Atención a Campamentos (LAC)	Programa de Campamentos

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del marco teórico.

5.1.3. Integración Social y Urbana (ISU) en la política habitacional y urbana en Chile

En Chile, el concepto de Integración Social y Urbana (ISU) se introdujo en el discurso político en 2006, convirtiéndose en uno de los pilares del programa de gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet. Esta iniciativa respondía a la necesidad de implementar “políticas habitacionales y urbanas que garanticen una mejor calidad de vida para la población y sus comunidades, promoviendo la integración y reduciendo la desigualdad” (Brain et al., 2007). Este enfoque surge en el contexto de los debates sobre la vivienda social, debido a los efectos negativos de la segregación y exclusión socioespacial en las ciudades chilenas, originados durante la dictadura militar, que continuaron tras el retorno a la democracia. La política habitacional subsidiaria implementada por el Estado expulsó a los asentamientos autoproducidos desde las áreas centrales y fomentó la construcción masiva de viviendas sociales pequeñas y de baja calidad en las periferias urbanas, concentrando la pobreza y dificultando el acceso de las personas a mejores empleos, escuelas, servicios y seguridad, y dando lugar a la formación de guetos urbanos (Brain et al., 2007; Correa, 2016; Ducci, 1997; Rivera, 2012; Rodríguez y Sugranyes, 2005).

De esta manera la ISU se convierte en el nuevo objetivo de la política habitacional en Chile, con lo cual se busca un equilibrio entre cantidad de viviendas, calidad de éstas e integración social de las familias en la ciudad (Brain et al., 2007). En este sentido, se reconoce que el solo hecho de mejorar la relación entre cantidad y calidad de la vivienda es difícil, incorporar la variable de la ISU implicaría un desafío mayor, y obligaría a replantear el sistema de financiamiento de la vivienda social en Chile e imponer obligaciones al derecho de propiedad para que las viviendas puedan ubicarse en lugares que permitan a las familias mejores condiciones de vida (Brain et al., 2007).

Para avanzar en esta materia, el objetivo de ISU tiene continuidad en el gobierno del expresidente Sebastián Piñera quien a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), hoy denominado Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (CNDT), elabora y promulga en el año 2014 la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en el que incorpora la ISU como principio rector del desarrollo urbano en el país, con el objetivo de: “velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. **“Este objetivo debe ser de prioridad nacional”** (MINVU, 2014, p. 23).

Considerando que la PNDU (2014) es un documento indicativo que establece principios y orientaciones para el desarrollo urbano, en el año 2018 el gobierno ingresa a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de Integración Social y Urbana, con el fin de realizar modificaciones a la ley N° 16.391 que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; el decreto ley N° 1.305 de Vivienda y Urbanismo, de 1976, que Reestructura y Regionaliza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y el decreto con fuerza de ley N° 458, de Vivienda y Urbanismo, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones. Lo anterior, con el fin de incorporar el principio de ISU. Este proyecto estuvo en discusión hasta mayo de 2022, fecha en la cual se promulga la Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana (figura 5-5).

Figura 5-5 Proceso e incorporación de la ISU en la Política Habitacional y Urbana en Chile



Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico

5.2. Presentación del marco legislativo (2011-2022)

5.2.1. Programa de Asentamientos Precarios (PAP)

Como se mencionó en el apartado 1 de “Introducción”, para abordar el desafío del crecimiento sostenido de los asentamientos autoproducidos, la institucionalidad pública creó en el año 2011 el Programa de Campamentos, hoy denominado Programa de Asentamientos Precarios, ejecutado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), con el objetivo de:

“Contribuir a la disminución de los asentamientos precarios a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias que residen en ellos, la prevención del repoblamiento de los terrenos desocupados y el control de la expansión de los asentamientos existentes” (MINVU, 2021, p.4)

Para estos efectos define a los campamentos como: “territorios habitados por familias en condiciones de precariedad y vulnerabilidad social, en posesión irregular de un terreno y con carencia de al menos 1 de los 3 servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado)” (MINVU, 2021, p.4). El programa centra su acción en aquellos campamentos que están registrados en el Catastro Nacional de Campamentos (CNC).

Clasifica a los asentamientos como “campamentos”, cuando los asentamientos tienen 8 hogares o más, y como “micro-campamentos”, para aquellos que tienen menos de 8 hogares. Para su abordaje, el Programa reconoce que los campamentos son una “manifestación territorial”, no solo corresponden a un déficit habitacional, que deba ser atendido exclusivamente por las vías regulares del Minvu, sino que se relaciona con “factores culturales, territoriales, preferencias residenciales, y formas de producción colectiva del hábitat que ocurren en un lugar” (MINVU, 2021, p.4).

Para alcanzar esta meta, establece los siguientes objetivos específicos:

- 1) Mejorar la habitabilidad de las familias de asentamientos precarios, a través de la entrega de una solución habitacional definitiva o transitoria, o mediante la urbanización y/o dotación de infraestructura en los territorios en los que habitan.
- 2) Acompañar a las familias que formarán nuevos barrios, generando un sentido de comunidad, mediante el apoyo en la obtención de una vivienda y el tránsito a un nuevo barrio, el mejoramiento y la consolidación del barrio en los asentamientos en los que es viable la radicación, la promoción actividades de carácter social, y el desarrollo de medidas informativas y de prevención para los territorios emplazados en zonas riesgo o amenazas; de acuerdo a necesidades detectadas.

- 3) Apoyar a los territorios más vulnerables con soluciones transitorias que permitan el acceso de las familias a los servicios básicos de agua potable y electricidad prioritariamente.
- 4) Prevenir la expansión y repoblamiento de los territorios ocupados por las familias de asentamientos precarios mediante la atención de los micro campamentos, la dotación de infraestructura pública y/o equipamientos en los terrenos desocupados, y obras que pongan en valor la historia del campamento.
- 5) Contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de asentamientos precarios mediante una estrategia de trabajo multisectorial colaborativa que apoye a las familias en el enfrentamiento de la pobreza multidimensional.

Menciona además que estas acciones se desarrollaran a través de una “intervención pertinente y participativa” (MINVU, 2021, p.5), diversificando los instrumentos que permitan ampliar el acceso a una “solución adecuada” (MINVU, 2021, p.5). Para abordar los asentamientos autoproducidos el programa desarrolla dos estrategias de intervención:

- 1) **Radicación:** Que implica la permanencia de las familias en el lugar del campamento a través de dos modalidades: la radicación con proyecto habitacional, mediante el cual las familias obtienen un subsidio habitacional para la construcción de una nueva vivienda, en el mismo sector donde se emplaza el campamento; o bien la radicación con un proyecto de urbanización y consolidación barrial, a través del cual las familias acceden a servicios básicos de agua potable y alcantarillado, obras de pavimentación y aguas lluvias, y apoyo en la gestión de los títulos de dominio (MINVU, 2021).
- 2) **Relocalización:** Que considera el traslado de las familias desde el campamento a otros sectores o comunas a nuevos desarrollos habitacionales. En esta estrategia las familias obtienen un subsidio habitacional que les permite acceder a una vivienda en un entorno distinto al que se emplaza el campamento. En función de las características del campamento, el nivel de organización y las expectativas de las familias, el traslado podría ser del conjunto de la comunidad o bien de manera individual por la vía de adquisición de vivienda construida (MINVU, 2021). Es importante mencionar que las familias para su traslado pueden postular a proyectos habitacionales del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS.49), orientado a familias del 40% más vulnerable de la población, o bien del Programa de Integración Social y Territorial (DS.19) destinado a familias de distintos niveles socioeconómicos.

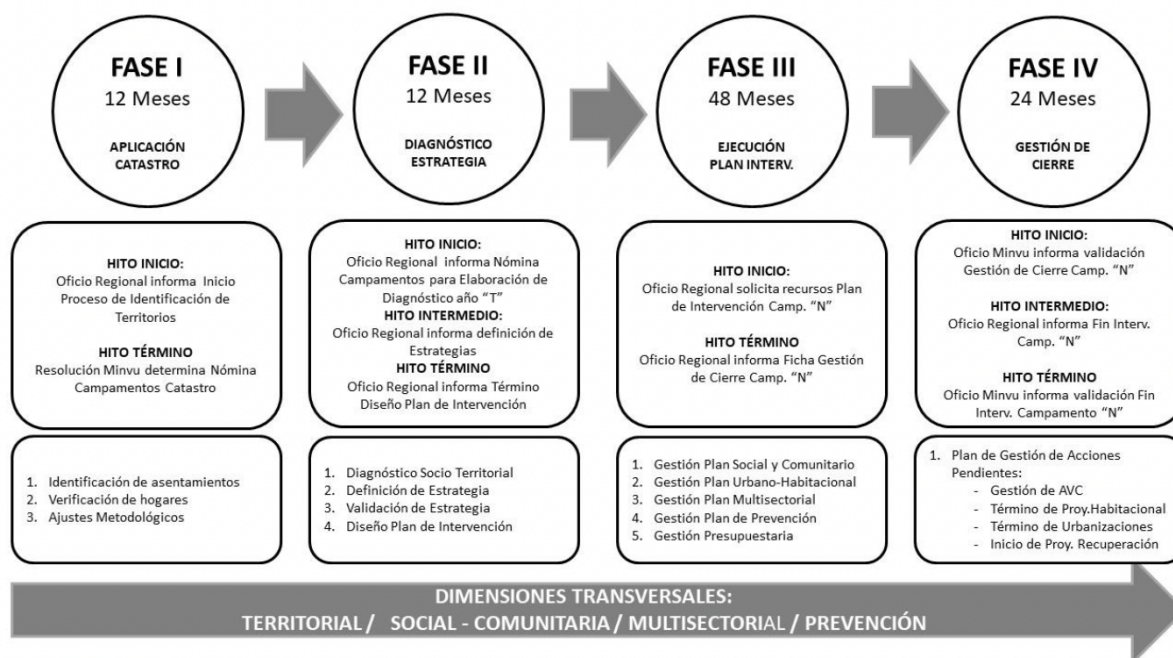
En cuanto a su implementación, la ejecución del programa se divide en cuatro fases (figura 5-6):

Fase I Catastro (12 meses): la primer fase consiste en la aplicación de un catastro en el que se identifican los territorios que cumplen con la definición operativa de campamento, y luego se identifican y caracterizan los hogares que habitan en estos territorios (MINVU, 2021)

Fase II Diagnóstico, Estrategia y Plan de Intervención (12 meses): En esta fase se realiza el diagnóstico socio-territorial; la estrategia de intervención del asentamiento (radicación o relocalización) la cual dependerá de la factibilidad legal, técnica y presupuestaria (propiedad del terreno, permisos de obra, presupuesto disponible); y el diseño del Plan de Intervención que se presenta al Consejo Municipal (MINVU, 2021).

Fase III Ejecución del Plan de Intervención (48 meses): En esta etapa se llevan a cabo las acciones que contemplan: un Plan de Acción Social y Comunitaria que tiene como objetivo acompañar a las familias en el proceso de obtención de la solución habitacional, generar espacios de participación en la toma de decisiones, información del avance de los proyectos; y un Plan de Gestión Intersectorial, colaborativo con la red de programas sociales del Estado (MINVU, 2021).

Figura 5-6 Fases del Programa de Asentamientos Precarios



Fuente: MINVU, 2021.

Menciona que El Plan de Intervención “debe integrar la Gestión Territorial (Urbano-Habitacional), la Gestión Social y Comunitaria, la Gestión de Prevención y la Gestión

Multisectorial; estos ejes temáticos darán cuerpo a la estrategia general. Las gestiones tienen que ser convergentes y complementarias, para abordar de manera conjunta la estrategia de solución establecida entre todos los actores intervinientes del proceso” (MINVU, 2021, p. 15).

Es importante mencionar que este programa es ejecutado en cada una de las regiones y comunas del país a través de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU), en coordinación con las municipalidades.

5.2.2. Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)

Desde el año 2006, Chile reconoce en sus discursos institucionales que la política habitacional subsidiaria, surgida durante la dictadura militar y continuada tras el retorno a la democracia, tuvo impactos muy negativos para el país. Esta política expulsó a los habitantes de los asentamientos autoproducidos a las afueras de la ciudad y promovió la construcción masiva de viviendas sociales pequeñas y de mala calidad en las periferias urbanas, lo que dificultó el acceso de las personas a mejores empleos, escuelas, servicios y seguridad, y dio lugar a la formación de guetos urbanos con segregación y exclusión social y urbana (Brain et al. 2007; Correa, 2016; Ducci, 1997; Rivera, 2012; Rodríguez y Sugranyes, 2005).

De acuerdo a lo anterior, es que durante el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (2006) se introduce en el discurso político el concepto de Integración Social y Urbana (ISU), en respuesta a la necesidad de generar “políticas habitacionales y urbanas que garanticen una mejor calidad de vida para la población y sus comunidades, promoviendo la integración y reduciendo la desigualdad” (Brain et al, 2007).

Para llevar a cabo este principio el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) promulga en el año 2006 la "Nueva Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social", con el objetivo de: 1) reducir el déficit habitacional de las familias en situación de pobreza; 2) garantizar la calidad de las viviendas mediante la mejora de los estándares y los procesos de diseño y construcción; 3) fomentar la ISU mediante la implementación de soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades (Brain et al, 2007). Además, se buscaba promover la participación de las comunidades en el desarrollo de los proyectos, aspecto que había sido restringido durante la dictadura militar (Correa, 2016).

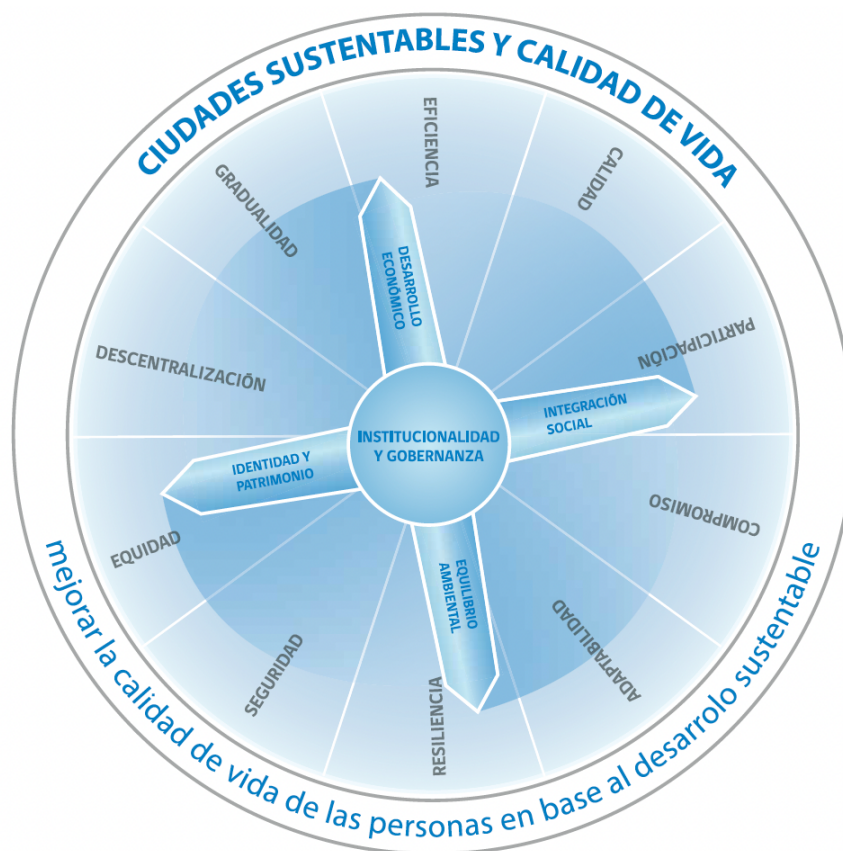
Es importante destacar que la innovación de esta política es que plantea ir más allá de la mejora en la calidad de la vivienda; su objetivo principal es promover la integración social de las familias en la ciudad, lo que implica abordar un desafío mucho más complejo (Brain et al, 2007). Para lograrlo, una de las tareas fue asegurar que las viviendas estuvieran ubicadas en lugares que permitieran a las familias acceder a mejores condiciones de vida. Para ello, se implementaron programas como el Subsidio Diferenciado de Localización, que aumenta el

monto del subsidio habitacional para proyectos del Fondo Solidario de Vivienda (FSV), dirigido a la población en condición de pobreza, facilitando la adquisición de terrenos mejor ubicados. Además, se crearon programas específicos para fomentar el desarrollo de vivienda integrada, como el Programa de Integración Social y Territorial (DS. 19/2016), el cual sigue vigente en la actualidad.

Ya en el año 2014, durante el gobierno del expresidente Sebastián Piñera, se dio continuidad a este legado y, además, se amplió su alcance mediante la elaboración de la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que posiciona a la Integración Social Urbana (ISU) como uno de los principios rectores de las políticas habitacionales y el desarrollo de las ciudades en el país (figura 5-7). Esta propuesta se fundamenta en el siguiente diagnóstico:

“La mayoría de las grandes ciudades presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad. La segregación no solo afecta a las personas que viven en los sectores segregados, sino a toda la población, interpela además a nuestros valores y concepto de sociedad, y daña la competitividad y sustentabilidad de nuestras ciudades.” (MINVU, 2014, p.23).

Figura 5-7 Objetivo central, principios y ámbitos de la PNDU (2014)



Fuente: MINVU, 2014 p. 21

Frente a esta realidad, la PNDU (2014) plantea que es responsabilidad del Estado "velar porque que nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos". En este sentido, se destaca la importancia de asegurar el acceso equitativo de las personas a espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. Este objetivo se considera de prioridad nacional (PNDU, 2014).

En relación con la política habitacional, además de mantener la reducción del déficit como uno de los desafíos más importantes, se reconoce la necesidad de integrar el concepto de ISU en todos los programas de vivienda, y propone valorar la función social del suelo a través de la creación y mejora de herramientas que faciliten la disponibilidad de terrenos bien ubicados para favorecer la integración social urbana (PNDU, 2014). Para alcanzar este objetivo de ISU la PNDU propone: garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos; revertir las actuales situaciones de segregación social urbana; evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana; reducir el déficit habitacional; establecer una política de suelo para promover la integración social; fomentar el desarrollo y fortalecimiento de comunidades; incrementar la conectividad, la seguridad y la accesibilidad universal.

5.2.3. Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana

Como se mencionó anteriormente, la Integración Social Urbana (ISU) ha sido reconocida como una necesidad desde hace mucho tiempo, y se han implementado varias medidas y programas en los últimos años para abordarla. Sin embargo, en el 2015 se ha destacado la urgencia de tomar medidas más decisivas en este ámbito. Estas acciones no solo se basan en los objetivos establecidos en la PNDU (instrumento indicativo) y los compromisos de la Nueva Agenda Urbana, sino que también buscan trascender el ámbito de los proyectos específicos y focalizados, hacia medidas que promuevan la ISU en todas las comunas del país. En este contexto, se desarrolla el proyecto de Ley 21.450 de Integración Social Urbana, el cual ingresó al Congreso Nacional en diciembre de 2018 y fue aprobada en mayo de 2022.

La Ley 21.450 tiene como objetivo:

Mejorar la gestión del suelo, para acelerar el acceso a las viviendas sociales: El Ministerio recibe mayores facultades para comprar terrenos y llevar a cabo proyectos habitacionales destinados a familias del 40% más vulnerable de la población. Además, se agilizan y simplifican los trámites para establecer regulaciones urbanísticas en el desarrollo de estos proyectos (MINVU, 2022).

Implementar un Plan de Emergencia Habitacional (PEH), que contemple una estrategia para abordar el déficit de vivienda considerando la información sobre demanda habitacional y el

déficit existente en cada región y comuna, especialmente de las familias prioritarias ubicadas en el tramo del 40% más vulnerable de la población. Deberá tener presente los antecedentes y propuestas que efectúen los gobiernos regionales y municipios. La referida estrategia establecerá mecanismos periódicos de seguimiento, evaluación y reporte del avance y cumplimiento del Plan de Emergencia Habitacional, al Congreso Nacional (MINVU, 2022).

Promover la integración Social y Urbana, incluyendo en los Planes Reguladores Comunes (PRC) disposiciones que protejan o fomenten la edificación de viviendas de interés público, a cargo de las Municipalidades y Gobiernos Regionales. El objetivo es evitar que la construcción de viviendas sociales se concentre en áreas periféricas o carentes de infraestructura, servicios o equipamiento adecuados. Con el objeto de evitar o revertir la segregación urbana de las viviendas de interés público se deberá “promover el acceso equitativo de la población a bienes públicos urbanos relevantes, tales como la cercanía a ejes estructurantes de movilidad, el acceso a servicios de transporte público o la disponibilidad de áreas verdes o equipamientos de interés público, como educación, salud, servicios, comercio, deporte y cultura” (MINVU, 2022).

Facilitar la regeneración de barrios altamente segregados o deteriorados, autorizando la agilización de los procesos de regeneración en áreas urbanas deficitarias a través de diversos programas del MINVU que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida en estas zonas. Para ello, se fortalece la figura del "Plan Maestro", lo que facilita y simplifica los procesos de regeneración. Además, se permite la construcción de espacios para circulación, plazas y parques sin necesidad de que estén previamente incluidos en el Plan Regulador (MINVU, 2022).

5.2.4. Iniciativas Municipales

El análisis de los discursos de los actores clave de la administración pública permitió identificar que, de manera paralela a la intervención del Programa de Asentamientos Precarios, las municipalidades de cuatro comunas del Gran Valparaíso están desarrollando sus propias iniciativas para abordar la Integración Social y Urbana (ISU) de los asentamientos autoproducidos. En este apartado se presentan dichas iniciativas.

Ilustre Municipalidad de Valparaíso

El municipio de Valparaíso, a través de la Dirección de Vivienda, Barrio y Territorio, está llevando a cabo una estrategia para integrar los campamentos en terrenos municipales a la vida urbana mediante la radicación. Esta estrategia se basa en la idea de lo que ellos denominan "regularizar para integrar", utilizando la Ley N° 20.234 (MINVU, 2008) de Saneamiento y Regularización de Loteos, aplicada a los asentamientos que se ubican en

terrenos municipales, listados en el Catastro Nacional de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, así como aquellos establecidos antes del 2006. Esta iniciativa implica una colaboración estrecha entre el municipio y las comunidades, dando inicio a un proceso que han denominado de "auto regularización guiada" que aborda aspectos legales, sociales y técnicos. Según menciona el entrevistado, esta estrategia contempla talleres socioeducativos, se realiza un levantamiento comunitario de los terrenos, se diseña el proyecto de urbanización y se tramita ante la Dirección de Obras Municipales (DOM).

El municipio ha plasmado este enfoque en un documento llamado "Los campamentos somos una solución, no un problema: Contribución a una nueva política urbana y habitacional para Chile, desde los campamentos de Valparaíso", manifiesto en el que se expone la estrategia buscando integrar la experiencia y el conocimiento de los líderes comunitarios en un proceso de regularización propio, considerándolo una forma legítima y eficaz para resolver el déficit habitacional del país. Además, esta estrategia considera la preservación ambiental, especialmente relevante dado que la mayoría de los campamentos se sitúan en quebradas reconocidas por la UNESCO como patrimonio ambiental por su alta biodiversidad. Esto ha llevado a identificar la zona como una "Unidad Urbano Ambiental", integrando así la preocupación por la conservación del entorno dentro del desarrollo urbano.

Esta estrategia fue difundida entre los vecinos y familias de campamentos de Valparaíso quienes se organizaron y en marzo de 2022 ingresaron al Servicio Regional de Vivienda y Urbanización de Valparaíso un carta en la que solicitan el reconocimiento de la propuesta de auto regularización guiada para dar solución definitiva a su problema habitacional (figura 5-8). Esta propuesta de política comunal coloca al municipio como un ente clave en el acompañamiento y asesoramiento a la comunidad en el proceso de regularización del campamento, lo que implica el levantamiento topográfico del terreno, el plano de loteo, vialidades y especialidades, y el ingreso del expediente a la Dirección de Obras Municipales. Todo esto a través de un equipo técnico municipal compuesto por arquitectos, topógrafos, trabajadores sociales, entre otros. Así lo menciona una de las dirigentas de asentamientos autoproducidos de Valparaíso:

“Somos una organización que funcionamos en forma conjunta en el territorio con otros campamentos, y nosotros estamos pidiendo que la ley N° 20.234 se haga efectiva. Nosotros ya la mandatamos, se está trabajando en el territorio, pero exigimos que este nuevo Gobierno se haga cargo de este trabajo, lo respete, lo mantenga, y colabore para que pueda salir todo bien y no haya ningún obstáculo en que nosotros podamos ser regularizados” (Dirigenta de campamentos, Citado en El Ciudadano, 2022).

Figura 5-8 Familias de Valparaíso ingresan carta a SERVIU Valparaíso



Fuente: El Ciudadano, 2022

Otra dirigente complementa lo anterior:

“Esa es la meta que nosotros percibimos, que el Gobierno escuche, que nos ampare bajo esa ley y que nos respete el lugar donde vivimos, porque lo hemos trabajado, somos autogestionados y hemos hecho casi todo. Y estamos presentando el territorio de auto catastro para poder ingresar este proyecto tan bonito que nosotros tenemos con la tierra y que nos respeten” (Dirigenta, citado en El Ciudadano, 2022).

Los dirigentes de campamentos plantean la necesidad de realizar un cambio de paradigma en el tratamiento histórico que se le ha dado a la regularización de los campamentos por parte del SERVIU, debido a los largos tiempos que implican y a cómo esto invisibiliza el esfuerzo de las comunidades, la inversión de tiempo, la capacidad de organización comunitaria y de autogestión que conllevan estos procesos. Tal como lo menciona una dirigente están cansados de vivir en una isla:

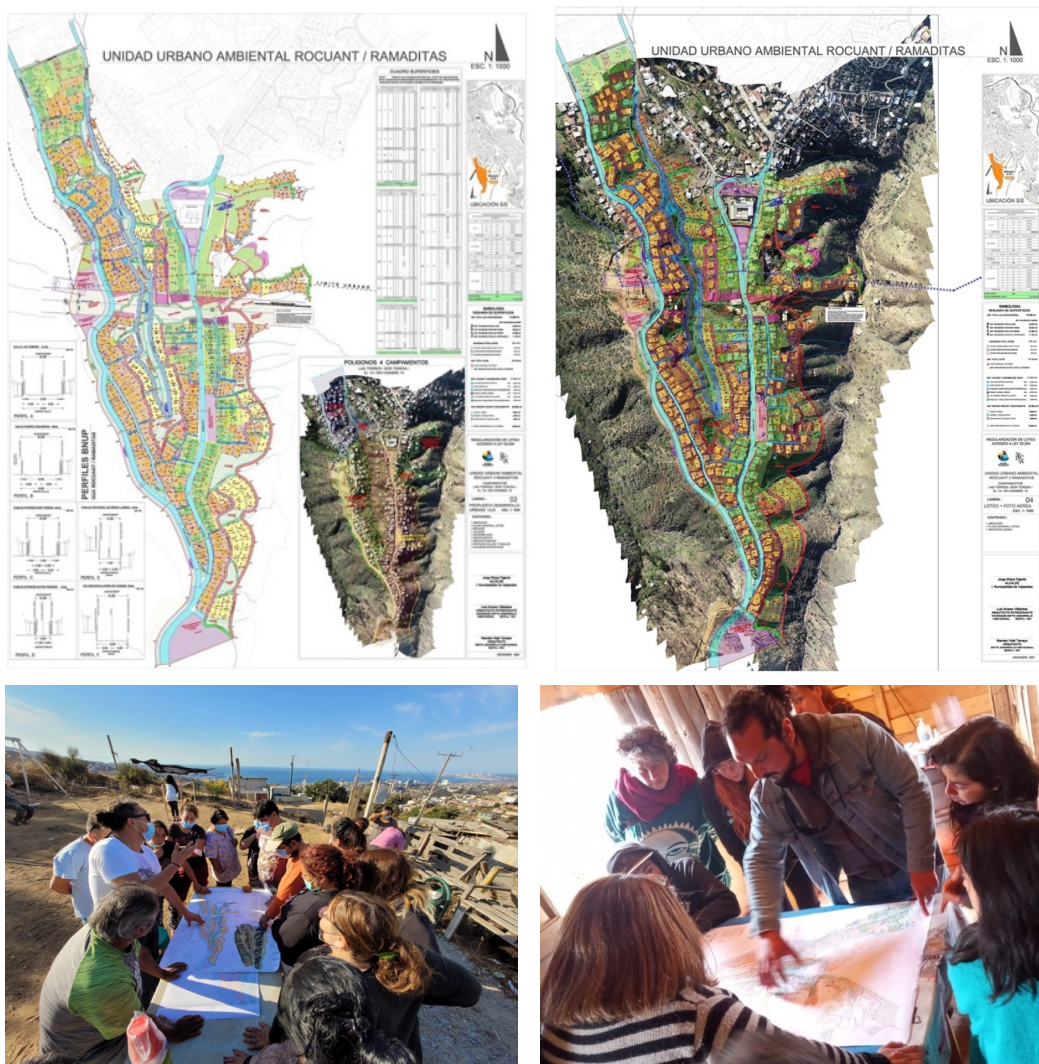
“Allá arriba estamos trabajando todos los días para los niños, porque tenemos hartos niños, y por tener mejores condiciones de vida. Por ejemplo, en invierno nosotros quedamos totalmente aislados, o sea, si tú te enfermas jodiste porque no hay cómo sacarte, si entra la ambulancia queda atrapada, si entra Bomberos también. Vivimos como en una isla...” (Dirigenta, citado en El Ciudadano, 2022).

De acuerdo con lo informado por el entrevistado, en el año 2021 se aprobó el primer proyecto de loteo por esta nueva vía de auto regularización guiada de cuatro campamentos (Las Torres, N°14, Sor Teresa y N°10) ubicados en los cerros Rocuant, Ramaditas y San Roque, hoy denominada Unidad Urbano Ambiental Rocuant / Ramaditas (Figura 8-2 y 8-3), lo que permitió convertir la calle principal que conecta a estos campamentos en un bien nacional de

uso público, y con esto habilitar a las familias para solicitar el permiso de edificación de sus viviendas. Con esto, la nueva población paso a formar parte del Plan Regulador Comunal y con ello se podrán ejecutar las obras de urbanización y mejoramiento barrial; un hecho inédito ya que según manifiesta el encargado municipal, este sector llevaba más de 50 años esperando la regularización, son más de 5º familias de las cuales 17 además se vieron afectadas por el mega incendio de Valparaíso del 24 de diciembre de 2019.

En la figura 5-9 se muestran imágenes del proyecto de loteo y del proceso de planificación desarrollado conjuntamente entre el municipio y las familias de los asentamientos. Para llevar a cabo este trabajo, el Municipio de Valparaíso realizó un catastro propio de los campamentos ubicados en terrenos tanto privados como municipales, y comenzó a implementar su propio programa de radicación en terrenos municipales.

Figura 5-9 Proyecto de loteo y planificación participativa en asentamiento Rocuant, Valparaíso



Fuente: Ilustre Municipalidad de Valparaíso

Cuando se le consultó sobre la información disponible acerca del proceso de adaptación e integración social y urbana de familias de campamentos de Valparaíso que han sido reubicadas o radicadas mediante subsidios habitacionales del MINVU en otros sectores o comunas del Gran Valparaíso, se indicó que carecen de dicha información. Esto se debe a que delegan esta tarea al propio ministerio y no existe una buena coordinación interinstitucional ni retroalimentación mutua sobre estos procesos. No tienen claridad sobre cuántas familias de campamentos han sido beneficiadas en la comuna, cuántas se han desplazado ni cuáles son los impactos en su integración social y urbana.

Ilustre Municipalidad de Viña del Mar

En el caso de Viña del Mar, desde el año 2021, se ha puesto en marcha una estrategia mixta para la integración social y urbana de los campamentos a nivel comunal, centrado en la relocalización como uno de sus enfoques principales. Para llevar a cabo este proceso, se estableció una Entidad Patrocinante Municipal en la Unidad de Vivienda y Territorio, perteneciente a la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA). Esta entidad está desarrollando tres proyectos estratégicos para la comuna. Entre ellos, destaca un plan piloto de micro-radicación de campamentos vinculado al Programa "Quiero mi Barrio" en coordinación con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el sector de Glorias Navales, a través de la cual 29 postulantes podrán acceder a las tipologías de: construcción de vivienda en sitio propio, densificación predial, pequeño condominio y rehabilitación de viviendas existentes.

Además, se está llevando a cabo el proceso de compra de terrenos y el diseño arquitectónico de dos proyectos de vivienda colectiva bajo el modelo de arriendo a "precio justo", ubicados respectivamente en el centro de la ciudad y en un barrio peri-central. Esta iniciativa está inspirada en la estrategia colaborativa entre la Ilustre Municipalidad de Recoleta y el SERVIU de la Región Metropolitana, en el Gran Santiago, que se llevó a cabo entre los años 2019 y 2021. Esta estrategia consistió en la construcción de un conjunto habitacional denominado "Justicia Social I", en un terreno ubicado en un área central de la ciudad, bajo el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (D.S 49). Este conjunto consta de 38 departamentos de 3 dormitorios, 1 baño, sala de estar, comedor, cocina, logia y terraza, con una superficie de 57 m², los cuales fueron entregados en arriendo a familias pertenecientes al 40% más vulnerable de la población. Estas familias solo deben pagar el 25% de su ingreso familiar.

De manera complementaria, se está ejecutando un proyecto intercultural dirigido específicamente a la comunidad Mapuche-Huilliche en el sector de Reñaca Alto. El entrevistado menciona que es relevante que este trabajo lo esté desarrollando una entidad patrocinante municipal ya que requiere de un tratamiento especial, situación que no ocurriría con una entidad privada, según lo expresa el entrevistado:

“Reñaca tiene hartas particularidades que hacen necesario que la tome el municipio y no una entidad patrocinante que sólo busca generar unidades de vivienda para poder financiar y tener utilidades. Eso un poco la diferencia con la mirada que puede tener en municipio o el Estado general, qué le damos más valor a su entorno natural, a la tipología de viviendas y cómo esto tiene que ver con la cultura mapuche en este caso” (I. Municipalidad de Viña del Mar)

Al mismo tiempo, se avanza en un proyecto de radicación en coordinación con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para el Campamento Manuel Bustos, uno de los campamentos más grandes e históricos de la comuna, iniciativa que busca abordar de manera integral la situación de este campamento en particular. Sin embargo, el entrevistado manifiesta que este proyecto es de larga data, y ha promovido una urbanización con lotes individuales, más que un proyecto integral de mejoramiento barrial, situación que se repite en otros casos de radicación con urbanización a cargo de SERVIU. Así lo plantea el entrevistado: “todavía no se tiene una estrategia sobre el territorio y eso está pasando con otros que campamentos que van urbanizándose. tenemos que llegar a una vivienda definitiva, un estándar y no sólo quedarnos en urbanizar las calles” (I. Municipalidad de Viña del Mar).

Llama la atención que la estrategia de abordaje municipal de los campamentos, mencionadas en el párrafo anterior, comenzó en el año 2021 con la nueva administración. Antes de esto, la responsabilidad de este trabajo recaía únicamente en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y el municipio tenía un papel más centrado en la asistencia social, proporcionando alimentos, agua y condiciones habitacionales básicas para los campamentos, pero carecía de una estrategia territorial definida. Resulta llamativo, considerando que Viña del Mar alberga los campamentos más antiguos y grandes del país. En palabras del entrevistado:

“Ahora se ve con otra mirada al territorio, entendiendo que los fenómenos de campamentos tienen que estar dentro de la planificación que ejerce la municipalidad y las SECPLA en este sentido y asesoría urbana y empezar a mirar estos espacios como en la planificación futura, en relación con los equipamientos ya no a escala del campamento, sino que a escala de barrio o escala de ciudad” (I. Municipalidad de Viña del Mar).

El entrevistado reconoce que con esta nueva perspectiva sobre los asentamientos autoproducidos, el Estado se está abriendo a la posibilidad de interactuar con otras instituciones, como el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Ministerio de Cultura. Así lo expresó:

"Ahora se comienza a establecer conexiones con MIDESO, SUBDERE, Cultura y otros ministerios, en parte debido al plan de emergencia habitacional y a los objetivos o

metas establecidos. Esto obliga al Estado, en cierto modo, a coordinar con diversos actores, algo que, en mi opinión, no ocurría antes. Efectivamente, el tema de los campamentos solía ser bastante excluido o se cerraban las puertas a otro tipo de colaboraciones" (I. Municipalidad de Viña del Mar).

Cuando se consultó sobre la información disponible en el municipio acerca del proceso de adaptación e integración social y urbana de las familias de campamentos de Viña del Mar que han sido radicadas o relocalizadas mediante subsidios habitacionales del SERVIU en otros sectores o comunas del Gran Valparaíso, se indicó que carecen de dicha información, ya que el ministerio mantiene esas bases de datos y no la proporciona al municipio para un seguimiento futuro. Manifiesta que son escasas las instancias de coordinación interinstitucional.

Ilustre Municipalidad de Quilpué

Por su parte, el municipio de Quilpué, a través de la Oficina de Vivienda, manifiesta que la estrategia actual para abordar la integración social y urbana de los asentamientos autoproducidos se inició en 2021 mediante el desarrollo de lo que ellos denominan como una "red social". Para ello, se llevaron a cabo cuatro jornadas de diagnóstico participativo en respuesta a la proliferación de campamentos en la comuna, con la participación de líderes de todos los campamentos y comités de vivienda. Durante estos encuentros, se presentó a la comunidad el déficit habitacional en la comuna y el Plan de Emergencia Habitacional que el Estado está implementando a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A pesar de las tensiones iniciales entre ambos grupos (formales e informales), se manifiesta que el resultado final fue positivo, generándose una cierta "empatía vecinal". La entrevistada menciona lo siguiente respecto al encuentro entre comités que están postulando a un subsidio habitacional:

“En una primera instancia se produjo un choque, porque fue así como “tú te estas tomando el terreno, que a lo mejor me sirve a mí, para mi proyecto habitacional” y los de asentamientos precarios “es que yo también quiero la solución, yo también quiero solución habitacional... Después, en la última jornada, mostramos los resultados de este trabajo, y ahí yo creo que ese logro un tipo de empatía de los dirigentes de los comités de vivienda, que viven en la zona urbana, arrendando o de allegados, con aquellas personas que están instaladas en ocupaciones irregulares” (I. Municipalidad de Quilpué).

En este sentido, el municipio realiza un trabajo con todos los comités de viviendas sin hacer diferencias, entendiendo que todos requieren de una solución habitacional y son habitantes de una misma comuna, tal como lo expresa la entrevistada:

“¿cómo estamos integrando a los campamentos?, indicando que son familias organizadas que están con un déficit de vivienda, que requieren vivienda. Ahí englobamos a los comités y los asentamientos precarios, que ellos en el fondo también se definen como un comité, también lo hacen así. Entonces, para nosotros, desde esa perspectiva, son todos iguales puesto que todos requieren una solución habitacional y eso es lo que nosotros tratamos de hacer ver al Ministerio, al SERVIU” (I. Municipalidad de Quilpué)

Como municipio, señalan que hasta el año 2022 se está trabajando bajo la estrategia de relocalización a través del SERVIU, priorizando que los nuevos proyectos se construyan en el mismo sector del campamento. En algunos casos, han debido ejecutar desalojos, principalmente de campamentos que se encuentran en terrenos municipales destinados a la construcción de equipamientos comunitarios. En estas situaciones, las familias desalojadas reciben un subsidio de arriendo mientras encuentran o compran una vivienda usada con el subsidio habitacional del Estado, o bien se incorporan a algún proyecto habitacional en ejecución en la comuna o en otra del Gran Valparaíso.

De acuerdo a lo anterior, el principal apoyo municipal a campamentos recae en la asesoría que la oficina de vivienda presta a las familias para que realicen postulaciones a los subsidios habitacionales del Estado de acuerdo con sus necesidades. Con este propósito, han elaborado un catastro propio en el que incluyeron preguntas clave relacionadas con requisitos específicos en cuanto a vivienda y entorno urbano.

Ilustre Municipalidad de Villa Alemana

La comuna de Villa Alemana plantea que la estrategia actual de integración social y urbana de los asentamientos autoproducidos en la comuna se inició en 2021 con la nueva administración, a partir de la creación de una oficina denominada "Programa de Campamentos", que forma parte de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Esto implicó la formación de un equipo de personas dedicadas exclusivamente a este fin. Se destaca que este primer paso es significativo, ya que marca el inicio del reconocimiento de las familias de los campamentos en la comuna, después de varios años de invisibilización. Así lo comenta la entrevistada:

“Partimos primero implementando el programa de campamentos porque no estaba inserto acá en la comuna, no estaba como tal, o sea, nadie se hacía cargo de los campamentos. Había una unidad que lo veía de manera aislada, pero nadie era responsable. Se formó el programa y esto marcó un norte, una forma de trabajo” (I. Municipalidad de Villa Alemana).

“Yo creo que efectivamente, en esta nueva administración se parte con la visibilización, con reconocer que hay un fenómeno en la comuna que ha ido creciendo y que hay que hacer algo con ello, porque es una población importante” (I. Municipalidad de Villa Alemana).

Pero la entrevistada menciona que este proceso no solo implica la creación de un departamento, sino también la comprensión del fenómeno, del número de campamentos existentes en la comuna y de los requisitos de las familias. Con el fin de alcanzar este objetivo, se desarrolló una actividad en terreno llamada "Ruta Campamentos", en la cual un equipo multidisciplinario se reunió con los residentes, para conocer desde ellos mismo las diversas situaciones y condiciones que enfrentan en estos asentamientos (Figura 5-10). Posteriormente, la información obtenida se recopiló en un registro que, en febrero de 2022, se proporcionó al SERVIU para complementar su registro oficial y facilitar una colaboración conjunta.

Figura 5-10 "Ruta de Campamentos", Municipalidad de Villa Alemana



Fuente: Ilustre Municipalidad de Villa Alemana

En 2023, SERVIU y la Fundación Procultura comenzaron a trabajar en el diseño de la urbanización de tres campamentos ubicados en Villa Alemana: Irene Frei, Manzana 33 y Lomas de Bella Vista. El proyecto, financiado por el MINVU a través del departamento de Asentamientos Precarios y con una duración estimada de 14 meses, se enfocará en dos aspectos principales. Por un lado, se centrará en la elaboración del expediente de expropiación, que servirá como punto de partida para que los terrenos ocupados por los asentamientos sean adquiridos por el Estado. Por otro lado, se dedicará a la elaboración del expediente necesario para presentar a la Dirección de Obras Municipales, incluyendo una propuesta de diseño urbano que contemple el trazado de calles, veredas, alcantarillado y alumbrado público para el futuro barrio.

5.3. Análisis de documentos oficiales

En el siguiente apartado se presentan los resultados del análisis del discurso escrito del Manual Operativo del Programa de Asentamientos Precarios PAP (MINVU, 2021), la Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU (MINVU, 2014), y la Ley 21.450 de Integración Social en la Planificación Urbana (MINVU 2022). El análisis se ha llevado a cabo a partir de las dimensiones y categorías del marco analítico de ISU que propone la investigación.

5.3.1. Dimensión Sociocultural

C.01 Apego al lugar: El PAP reconoce que los asentamientos autoproducidos son “manifestaciones territoriales” que no deben ser abordadas únicamente desde la perspectiva de la vivienda, sino también considerando factores culturales, territoriales y de producción colectiva del hábitat (MINVU, 2021, p. 4). Motivo por el cual contempla el acompañamiento a las familias en la obtención de viviendas y en el proceso de transición a los nuevos barrios, con el objetivo de promover un sentido de pertenencia y comunidad en sus nuevos entornos (MINVU, 2021, p. 5).

La PNDU, por su parte, muestra una preocupación por mantener el apego de las personas a sus entornos locales mediante la recuperación y ampliación de viviendas en áreas deterioradas (MINVU, 2014, p. 25). Para esto releva la necesidad de "Impulsar políticas para lograr una recuperación integral de viviendas en mal estado de conservación o la ampliación de aquellas que no cumplan con condiciones mínimas de habitabilidad, permitiendo con ello a las familias seguir residiendo en su barrio y evitar el desarraigo" (MINVU, 2014, p. 25).

Mientras que en la Ley 21.450 no lo menciona.

C.02 Base normativa común: El PAP incorpora en sus discursos las dinámicas culturales de las comunidades y promueve la protección de su patrimonio físico y social, lo que contribuye a respetar y preservar la identidad cultural de las comunidades afectadas (MINVU, 2021, p. 7). En la Fase II de diagnóstico socio-territorial, incluye diversas dimensiones cualitativas como la historia del campamento, el análisis de la pobreza multidimensional y la perspectiva de género e intercultural, lo que permite una comprensión de las necesidades y dinámicas de cada comunidad (MINVU, 2021, p. 14).

La PNDU da cuenta de la necesidad de reconocer la identidad local en el desarrollo urbano y reflejarla en los lugares donde se emplazan las ciudades, en particular se refiere al reconocimiento de la diversidad cultural y geográfica de las diferentes comunidades (PNDU, 2014, p. 49). En este sentido menciona que "Las ciudades y centros poblados deben dar cuenta de la identidad de los lugares en que se emplazan, de las personas que los habitan y de la

diversidad geográfica y la riqueza cultural propia de las diferentes comunidades, pueblos y localidades" (MINVU, 2014, p. 49). La Ley 21.450 no lo menciona.

C.03 Interacción social con personas de distinto NSE: El PAP no aborda esta categoría de ISU en el documento. La PNDU propone “promover la construcción de viviendas de mayor valor en sectores con alta concentración de vivienda social” (MINVU, 2014, p. 26); “incentivar el desarrollo de proyectos mixtos que contemplen viviendas de distinto costo, generando programas de subsidios especiales y considerando herramientas de integración espacial como la calidad arquitectónica del conjunto y el diseño de fachadas” (MINVU, 2014, p.26). Mientras que la Ley 21.450 no lo menciona.

C.04 Redes sociales de apoyo mutuo: El PAP contempla una etapa de “fortalecimiento social y comunitario”, la cual considera el fortalecimiento de la comunidad a través de la articulación territorial de diversos actores públicos, privados y/o de la sociedad civil para la concreción de acciones en las diferentes áreas sociales (MINVU, 2021, p. 19). La PNDU no aborda explícitamente esta categoría de ISU. La Ley 21.450 no lo menciona.

5.3.2. Dimension Política

C.05 Acceso a espacios de deliberación: El PAP incorpora un enfoque de “participación ciudadana” con el sentido de “generar el involucramiento activo de las familias de campamentos en los procesos de toma de decisiones que tengan repercusión en sus vidas. Esto a través de la participación de diagnósticos y diseños de las estrategias de intervención” (MINVU, 2021, p. 6). Además, contempla una etapa de “diseño participativo del nuevo barrio” en la que “considera la vinculación y apropiación de las familias con la estrategia en curso” a partir del desarrollo de actividades que facilitan la participación sustancial (cualitativa y cuantitativamente) de las familias en el diseño de su nuevo barrio (MINVU, 2021, p. 18). La PNDU plantea que se debe “asumir la participación ciudadana como una condición proactiva, entendida como la oportunidad de preservar y reforzar el capital social y la confianza colectiva de las comunidades” (MINVU, 2014, p. 60). La Ley 21.450 menciona que el MINVU Debra “garantizar las participacion de la comunidad” en toda modificación normativa de los Planes Reguladores Comunes (MINVU, 2024, p. 3).

C.06 Acceso a espacios de información, opinión y consulta: El PAP incorpora una “dimensión multisectorial que “posibilita la generación de espacios para la articulación entre distintos organismos públicos, privados, y la sociedad civil, para atender a las familias en sus distintas necesidades, más allá de las habitacionales” (Minvu, 2021, p. 8). Menciona que el “Diseño del Plan de Intervención” debe ser una “acción consensuada de manera conjunta entre los involucrados” (MINVU, 2021, p. 15). La PNDU menciona que se debe velar porque la participación sea “temprana”, incorporando participación en las etapas de formulación de los

objetivos y de diseño de los planes y proyectos urbanos y territoriales, e “informada y técnica”, facilitando la equidad en el acceso a información técnica y mecanismos de respuesta oportuna frente a discrepancias (MINVU, 2014, p. 60). Mientras que la Ley 21.450 no lo menciona.

C.07 Capacidad de autogestión: El PAP promueve la “conformación de un comité de urbanización” con la cual busca que las familias se vinculen y se apropien del diseño del nuevo barrio (MINVU, 2021, p. 18). La PNDU considera la participación ciudadana como “el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar. La institucionalidad debe garantizar dicha dimensión fundamental del desarrollo urbano sustentable” (MINVU, 2014, p. 60). La Ley 21.450 establece que el MINVU deberá “Fomentar la organización y desarrollo de comités habitacionales y cooperativas de viviendas, los sistemas de autoconstrucción y todo lo relacionado con ellos” (MINVU, 2022, p. 1).

C.08 Organización comunitaria: En la etapa de “fortalecimiento social y comunitario” establece la creación y/o fortalecimiento del comité de vivienda y el fortalecimiento de las organizaciones y líderes (MINVU, 2021, p. 19). Plantea que “el trabajo colaborativo con la comunidad es de gran importancia para el trazado de la intervención del Programa en el asentamiento” (MINVU, 2021, p. 15). La PNDU establece que “a nivel local se deben reforzar las Juntas de Vecinos, dándoles el carácter de organizaciones territoriales y apoyando su quehacer con instancias de participación tanto en materias de planificación local como en el desarrollo de proyectos públicos locales” (MINVU, 2014, P. 60). Por su parte, la Ley 21.450 menciona que “La regeneración de barrios o conjuntos habitacionales altamente deteriorados o irrecuperables requiere la aprobación de una estrategia de intervención, denominada Plan Maestro de Regeneración”, el cual contempla obras físicas de mejoramiento pero también de la “gestión de la organización comunitaria” (MINVU, 2022, p.6). Menciona que este Plan “debe formularse en conjunto con la comunidad” (MINVU, 2022, p.6).

5.3.3. Dimensión Económica

C.09 Acceso al empleo: El PAP establece la necesidad de disminuir las inequidades, brechas y barreras de las mujeres en el acceso al trabajo, emprendimiento y desarrollo económico (MINVU, 2021, p. 6). En el “Enfoque de Ciclo de Vida” propone abordar los distintos momentos de la vida (generaciones) y reconoce que el desarrollo de las personas está supeditado por diversos factores a lo largo del curso de la vida, de experiencias y situaciones externas que inciden en el contexto económico” (MINVU, 2021, p. 6). La PNDU propone “generar condiciones urbanísticas que permitan responder oportunamente a las demandas de vivienda, actividades productivas, equipamiento, infraestructura y bienes públicos urbanos de acuerdo a las oportunidades laborales de las distintas regiones y ciudades” (MINVU, 2014, p. 34). Pero también “procurar el continuo mejoramiento de los atributos de las ciudades para atraer inversiones, generando condiciones urbanísticas atractivas para el desarrollo de

proyectos e iniciativas productivas, comerciales y de servicios (MINVU, 2014, p. 34). Y establecer incentivos para el sector privado ligados a inversión en comunas deprimidas o rezagadas, especialmente respecto de proyectos capaces de generar empleos permanentes y actividad económica (MINVU, 2014, p. 35). La Ley 21.450 no lo menciona.

C.10 Ajuste espacial de oferta de empleo y lugar de residencia: El PAP no lo menciona. La PNDU plantea el objetivo de “promover en la planificación urbana los usos de suelo mixtos, que posibiliten el trabajo de las personas cerca del lugar donde residen, incluidos los usos comerciales, de servicios y de industrias compatibles” (MINVU, 2014, p. 34). La Ley 21.450 no lo menciona.

C.11 Compensación económica acorde a los gastos: El PAP no menciona esta categoría en el documento. La PNDU y la Ley 21.450 tampoco lo mencionan.

5.3.4. Dimensión Espacial

Programa de Asentamientos Precarios

C.12 Acceso a una vivienda adecuada: El principal objetivo del PAP es “mejorar la habitabilidad de las familias de asentamientos precarios, a través de la entrega de una solución habitacional definitiva o transitoria, o mediante la urbanización y/o dotación de infraestructura en los territorios en los que habitan” (MINVU, 2021, p. 5). Menciona que “en el ámbito internacional sobre los derechos humanos se reconoce que toda persona debe tener un nivel de vida adecuado. Una de las dimensiones de la vida adecuada es la vivienda adecuada, la cual fue reconocida como parte del derecho en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Ambos ratificados por el Estado de Chile” (MINVU, 2021, p. 5-6).

La PNDU destaca que "en materia de política habitacional, junto con mantener la reducción del déficit como uno de los desafíos más importantes, debe considerarse que es parte constitutiva de dicha reducción la presencia del concepto de integración social en todos los programas de vivienda" (MINVU, 2014, p. 23). Se debe valorar la función social del suelo: "En materia de política de suelo se propone valorar su función social a través de generar y perfeccionar herramientas que permitan disponer de terrenos bien localizados para favorecer la integración social y urbana" (MINVU, 2014, p. 23). Además, se debe fomentar la calidad arquitectónica y urbanística, especialmente en áreas vulnerables: "Fomentar un diseño urbano y una arquitectura de edificaciones públicas de calidad en todas las áreas de la ciudad, incluyendo especialmente los lugares de mayor vulnerabilidad social, mediante la promoción de concursos públicos de arquitectura" (MINVU, 2014, p. 26). A su vez, menciona que se

deberá “Mantener un esfuerzo permanente respecto de mejorar los estándares de las viviendas sociales, sin que ello signifique sacrificar la buena localización” (MINVU, 2014, p. 27).

La Ley 21.450, por su parte, establece que el MINVU deberá implementar políticas y programas habitacionales para enfrentar el déficit de vivienda y desarrollo urbano de las familias más vulnerables, las cuales deben promover la “integración e inclusión social y urbana”, y fomentar la construcción de viviendas de alta calidad en áreas con buenos estándares de vida y desarrollo urbano (MINVU, 2022, p. 1). Los Planes Reguladores Comunales podrán incorporar incentivos para proyectos de vivienda de interés público (MINVU, 2022, p. 8). Plantea que se podrán destinar recursos para adquirir terrenos en sectores con inversiones públicas en movilidad, transporte público, áreas verdes o equipamientos de interés público (MINVU, 2022, p. 10). A través del Plan de Emergencia Habitación el MINVU podrá solicitar la transferencia de terrenos fiscales que hubieren sido calificados por el Ministerio de Bienes Nacionales para la construcción de viviendas sociales, incorporando a aquellos del Patrimonio de Afectación Fiscal de las Fuerzas Armadas (MINVU, 2022, p.17). Menciona que el MINVU implementará un “banco de proyectos tipo”, que considere la diversidad geográfica del país y las características demográficas, sociales y culturales de sus habitantes.

C.13 Acceso a infraestructura básica: El PAP propone “apoyar a los territorios más vulnerables con soluciones transitorias que permitan el acceso de las familias a los servicios básicos de agua potable y electricidad prioritariamente” (MINVU, 2021, p. 5). Prioriza que las “familias acceden a servicios básicos de agua potable y alcantarillado, obras de pavimentación y aguas lluvias” (MINVU, 2021, p. 9). Este punto no se desarrolla mayormente en la PNDU pero si menciona la necesidad de la vivienda sea considerada “tanto a sus condiciones individuales en términos de tamaño, habitabilidad, calidad de construcción, dotación de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad, telefonía-internet” (MINVU, 2014, p. 71). La Ley 21.450, por su parte, en el Capítulo II, establece un “Plan de Emergencia Habitacional”, en el cual menciona que el MINVU y los organismos públicos con competencia en la materia, deberán establecer mecanismos de coordinación con los organismos privados, vinculados con los servicios sanitarios, eléctricos o de gas, para dar prioridad y eficacia en los procesos de tramitación (MINVU, 2022, p. 17).

C.14 Acceso a un entorno saludable y seguro: En PAP considera un “enfoque de desarrollo sostenible” con el objetivo de “desarrollar proyectos que consideren vegetación de bajo consumo hídrico y promuevan la incorporación y protección de la biodiversidad local” e incentivar dinámicas que propendan a la salud y bienestar de las comunidades (MINVU, 2021, p. 7). Además el PAP propone generar “acciones necesarias para, en primera instancia, obtener y socializar la información respecto a los factores y condiciones que ponen en riesgo la seguridad de las familias y los campamentos entre las personas que viven en ellos, autoridades

y equipos regionales, y luego, validar y generar acciones preventivas o de preparación ante los riesgos identificados” (MINVU, 2021, p. 20). La PNDU establece que “Nuestras ciudades deben proveer adecuadas condiciones de seguridad que fomenten la paz social y permitan a cualquier persona el ejercicio cotidiano de sus derechos y libertades ciudadanas” (MINVU, 2014, p. 17). Plantea que se deben “Establecer reglas objetivas para el emplazamiento de construcciones en áreas de riesgo, bajo requisitos de estudios específicos, de medidas de prevención o la ejecución de obras de resguardo o mitigación” (MINVU, 2014, p. 43). Se deben generar programas de educación y difusión sobre el medio ambiente y su gestión, e incentivar el compromiso y participación activa de la ciudadanía en iniciativas para valorarlo y protegerlo” (MINVU, 2014, p. 44). La Ley 21.450 no lo menciona.

C.15 Acceso a equipamientos y servicios urbanos esenciales: Contempla la mejora del equipamiento y los servicios urbanos en los asentamientos a través de “obras de vínculo comunitario” que buscan “fortalecer la cohesión social y mejorar la calidad de vida de los habitantes”. Estas obras incluyen mejoras en la accesibilidad, el mobiliario urbano, los espacios verdes y las instalaciones comunitarias, entre otros aspectos (MINVU, 2021, p. 24-25). La PNDU propone garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, para lo cual es necesario “fijar los componentes, características y estándares mínimos de calidad y cobertura para los bienes públicos urbanos: espacio público, conectividad, movilidad y acceso a medios de transporte, áreas verdes, equipamiento urbano de seguridad, telecomunicaciones, deporte, cultura, salud y educación” (MINVU, 2014, p. 24). La Ley 21.450 encomienda al MINVU “el impulso de procesos de regeneración de barrios o conjuntos habitacionales altamente segregados o deteriorados” (MINVU, 2022, p. 2). Para evitar la segregación urbana, el MINVU debe promover la construcción de viviendas para familias vulnerables en sectores que permitan “el acceso equitativo por parte de la población a bienes públicos urbanos relevantes, tales como la cercanía a ejes estructurantes de movilidad, el acceso a servicios de transporte público o la disponibilidad de áreas verdes o equipamientos de interés público, como educación, salud, servicios, comercio, deporte y cultura, entre otras medidas.” (MINVU, 2022, p. 2).

C.16 Movilidad urbana adecuada: En el PAP no se aborda explícitamente. La PNDU propone “propiciar sistemas de transporte público con oferta multimodal y tarifas integradas que faciliten la autonomía de las personas. Facilitar la interrelación de sistemas de transporte locales con los de mayor escala” (MINVU, 2014, p. 38). Además de “fomentar en las áreas metropolitanas el desarrollo de subcentros que acerquen las actividades productivas a las residenciales, disminuyendo las distancias de viaje y la dependencia del automóvil” (MINVU, 2014, p. 38). En la Ley 21.450 no se menciona.