

La persistencia de los campamentos en Chile y las expectativas incumplidas de la política habitacional: el caso de Valparaíso (1990-2019)*

The persistence of informal settlements in Chile and the unfulfilled expectations of housing policy: the case of Valparaíso (1990-2019)

Dr. MSc. Soc. Felipe Valenzuela

<https://orcid.org/0000-0003-0096-9500>

Correo-e: felipe.valenzuela@upla.cl

Universidad de Playa Ancha, Chile

DOI: <https://doi.org/10.37883/TyC.2026.38.1.03>

Recibido: septiembre 09/2025 | Aprobado:

octubre 10 / 2025 | Aceptado: octubre, 28/ 2025

Resumen

El éxito cuantitativo de la política habitacional chilena alimentó la expectativa de superar definitivamente la situación de los asentamientos informales (campamentos), generando la ilusión de una diferenciación respecto al resto de América Latina. Sin embargo, en los últimos años la cantidad de campamentos y hogares viviendo en ellos ha crecido aceleradamente. Este artículo busca comprender de qué manera las propias limitaciones de la política habitacional han incidido en la persistencia de los campamentos, específicamente en el periodo comprendido entre 1990 y 2019. Para ello, se estudia el caso del área metropolitana de Valparaíso, cuyos campamentos nunca dejaron de crecer en las últimas décadas. Analizando datos de catastros, información secundaria sobre la entrega de subsidios y aplicación de programas, además de experiencias de residentes de campamentos obtenidas a través de entrevistas, se concluye que la política habitacional generó expectativas que no se cumplieron, y que en la práctica nunca tuvo la capacidad de desincentivar y eliminar definitivamente los procesos de urbanización informal, especialmente en Valparaíso.

Descriptores

Asentamientos informales (campamentos); políticas habitacionales en Valparaíso.

Abstract

The success of Chile's housing policy fueled expectations of definitively overcoming informal urbanization [campamentos], creating the illusion of differentiation from the rest of Latin America. However, in recent years, the number of informal settlements and households living in them has grown rapidly. This article seeks to understand how the inherent limitations of the housing policy have influenced the persistence of informal settlements, specifically between 1990 and 2019. To do this, the case of the metropolitan area of Valparaíso is studied, where informal settlements have continued to grow over the past decades. By analyzing census data, secondary information on subsidy delivery and program implementation, and interviews with residents from informal settlements, I conclude that the Chilean housing policy created unfulfilled expectations and never had the actual capacity to discourage and definitively eliminate informal urbanization processes, especially in Valparaíso.

Descriptors

Informal settlements; housing policy in Valparaíso.

* Expresamos nuestro agradecimiento a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo-ANID, Fortalecimiento de Programas de Doctorado, Convocatoria 2022, Folio 86220041; al Proyecto Fondecyt Iniciación N° 11250408, y al Proyecto Fondecyt Regular N° 1241518.

Al igual que en el resto de América Latina, los asentamientos informales o campamentos han sido una respuesta persistente ante las dificultades de acceso a la vivienda en Chile, desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. No obstante, en el contexto de la masiva política habitacional aplicada desde los años noventa, se generó la ilusión de que los procesos de urbanización informal estarían en retirada, como un vestigio de un periodo anterior en el desarrollo de la sociedad chilena.

En el marco de la modernización que vivió Chile en la década de los noventa, donde el mercado se erigió como el principal mecanismo de coordinación social por encima del Estado (Lechner, 2003), la percepción acerca de la pobreza comenzó a cambiar. Ahora se veía más como un resultado inherente al proceso de desarrollo en lugar de una consecuencia de la falta de este. Se comenzó a hablar de una “nueva pobreza” (Tironi, 2003) o de una “pobreza de los modernos” (Bengoa, 1995). Esta nueva noción de pobreza ya no se asociaba con la tradicional idea de la pobreza subdesarrollada que se encontraba en los asentamientos informales (conocidos como “campamentos” en Chile), sino que emergía como un producto de los procesos de modernización que experimentaba la sociedad chilena. En el ámbito de la vivienda, esta pobreza se manifestaba en los nuevos conjuntos de vivienda social.

Este giro en la manera de interpretar la pobreza en las ciudades chilenas se vincula directamente con el impacto de la política habitacional, que se enfocó en enfrentar los altos niveles de déficit habitacional que se habían alcanzado en las décadas previas. Esto se tradujo en una masiva construcción de viviendas sociales que, aunque permitió reducir de manera significativa el déficit cuantitativo, también dio lugar a nuevos problemas urbanos, como la segregación, la falta de servicios y las dificultades de convivencia en los nuevos

barrios de vivienda social. Este fenómeno se denominó como el problema de “los con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2005). La discusión sobre los problemas de vivienda en los sectores populares se desplazó entonces hacia las condiciones de integración social y urbana en estos nuevos barrios, relegando a un segundo plano las cuestiones relacionadas con la ocupación de terrenos, la autoconstrucción y la informalidad, que habían sido centrales en décadas anteriores. De esta manera, el caso chileno comenzó a ser presentado como una excepción en el contexto latinoamericano, al menos hasta mediados de la primera década del siglo XXI. Sin embargo, en un escenario marcado por un aumento generalizado en los precios del suelo y la vivienda, el estallido social, la crisis migratoria, y la crisis económica asociada a la pandemia de COVID-19, los campamentos han vuelto a crecer en el último tiempo (Techo-Fundación Vivienda, 2021). Surge así la pregunta: ¿por qué los campamentos vuelven a emerger con tanta rapidez en un país que se jactaba de una política de vivienda cuantitativamente exitosa?

Este artículo sostiene que el crecimiento reciente de los campamentos no corresponde a un fenómeno completamente nuevo, sino que se desarrolla en continuidad con una nutrida historia de ocupaciones de terrenos en Chile y en una relación estrecha con las dificultades que está atravesando un modelo de política habitacional en crisis.

Los procesos de urbanización informal que originan los campamentos han estado siempre presentes en Chile, a pesar de las ilusiones modernizadoras de las últimas décadas. El período abordado en este artículo (1990-2019) considera desde el comienzo de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia hasta antes del estallido social y la pandemia, buscando estudiar el periodo en que los campamentos quisieron ser tratados como un

problema del pasado, siempre a punto de ser resuelto definitivamente. Los gobiernos que corresponden a este periodo son los siguientes: Patricio Aylwin (1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); Ricardo Lagos (2000-2006); Michelle Bachelet (2006-2010); Sebastián Piñera (2010-2014); Michelle Bachelet (2014-2018); Sebastián Piñera (2018-2022).

El objetivo principal de este trabajo es estudiar los procesos de urbanización informal para comprender su persistencia, y la incidencia que tienen en ello tanto los programas de subsidio habitacional como los programas de campamentos implementados a lo largo del periodo. Para lograrlo, se toma en cuenta el área metropolitana de Valparaíso (AMV) como caso de estudio. Se trata de una ciudad que se ha caracterizado por un constante aumento en el número de habitantes de campamentos desde los años noventa hasta el presente, lo que la convierte en un ejemplo representativo de esta “persistencia”. Se presenta en primer lugar una revisión de estudios recientes sobre campamentos, para luego abordar los principales cambios que ha experimentado la política habitacional en las últimas décadas. A continuación, se desarrolla el caso de estudio y la metodología. Finalmente se detallan los resultados y se exponen algunas conclusiones.

Campamentos en Chile: de un fenómeno presentado como “residual” a un problema estructural

Históricamente, el desarrollo de los campamentos ha estado vinculado a problemas relacionados con la informalidad, marginalidad o urbanización espontánea, que despertaron un importante debate al calor de las convulsiones políticas de mediados del siglo XX, tanto en Chile como en el resto de América Latina. Es así como el estudio de estos temas tiene una importante tradición en la región, desde los planteamientos

de la teoría de la marginalidad (DESAL, 1969), las interpretaciones estructuralistas y vinculadas a las teorías de la dependencia (Jaramillo, 2012), y la más reciente postura liberal acerca de la informalidad (De Soto, 1987). Se trató de teorías que en general buscaron integrar el problema de la urbanización espontánea en el marco de una interpretación global sobre el desarrollo de las sociedades latinoamericanas, y que permiten comprender de qué manera nuestras ciudades experimentan procesos progresivos de consolidación, pasando –como señala Teolinda Bolívar– “de las barriadas a los barrios consolidados” (Bolívar, 2022).

Sin embargo, durante la mayor parte del periodo analizado por este mismo artículo, los campamentos chilenos fueron abordados por la literatura local como un fenómeno relativamente residual dentro de la política habitacional, sin profundizar en las condiciones en que se está desarrollando la urbanización informal y los mecanismos estructurales que promueven su continuidad, como ha sido estudiado para el caso de otros países latinoamericanos donde la informalidad es más extendida (Abramo, 2012; Fernandes, 2011; Jaramillo, 2008). En un momento en el cual el déficit habitacional en Chile pareció estar en vías de resolverse, Brain, Prieto y Sabatini (2010) indicaban que la perseverancia de los campamentos se explicaba por una elección racional de sus residentes, quienes veían en esta forma de urbanización una manera de conseguir una vivienda con mejor localización en la ciudad y una expectativa de conseguir una solución habitacional definitiva en menos tiempo.

En el contexto de las críticas a la política habitacional (Rodríguez y Sugranyes, 2005), algunos estudios (Skewes, 2005) resaltaron la flexibilidad material y de diseño que permiten los campamentos a sus habitantes, facilitando más control y autonomía sobre los espacios habitados en comparación a los nuevos conjuntos

de vivienda social. Sin embargo, Salcedo (2010) ofrecía una visión alternativa, pues relativizaba las ventajas que entregarían los campamentos, particularmente porque el control social que habría existido en ellos no necesariamente era valorado positivamente por sus residentes, que incluso mostrarían más agrado por una vida con mayor privacidad y con menos demanda de participación y organización colectiva.

Algunos estudios, principalmente liderados por la ONG Techo, se enfocaron en describir y caracterizar las condiciones de vida en los campamentos (Techo-Chile, 2016), y los motivos que tendrían las personas para habitar en ellos (Brain, Prieto y Sabatini, 2010; Techo-Chile, 2017). Otras investigaciones indagaron en los afectos y sentimientos de arraigo que las personas desarrollan con sus vidas en los campamentos (Borrell y Tapia, 2016). Por otra parte, se desarrollaron también trabajos que buscaron dilucidar la continuidad y alcance político que han tenido las acciones de los habitantes de campamentos, particularmente en relación con la figura del “poblador” (Angelcos y Pérez, 2017; Pérez, 2017; Cortés, 2013).

Más recientemente, en paralelo con el acelerado crecimiento que han experimentado los campamentos, se han apreciado algunos intentos por brindar interpretaciones actualizadas y pertinentes a las nuevas manifestaciones de la urbanización informal (Vergara-Perucich et al., 2022), dejando atrás su abordaje como problema residual. Dentro de estos renovados esfuerzos se puede citar el análisis exploratorio de Vergara-Perucich y Boano (2019), que sitúa el alza del costo de la vivienda como uno de los factores que explican el aumento de los campamentos, especialmente en Antofagasta. Paula y Alfredo Rodríguez (Rodríguez, P. y Rodríguez, A., 2019) han relevado la importancia que adquieren las dinámicas informales del mercado de suelo al interior de los campamentos de formación más reciente, dando cuenta de las

limitaciones del Estado para enfrentar el actual déficit habitacional. Imilán et al. (2020), indican que la realidad y cotidianidad de los campamentos no puede circunscribirse a su interior, pues existe una interacción y continuidad constante con el conjunto de la ciudad, a partir de las prácticas de movilidad residencial de las familias que habitan en urbanizaciones informales en Alto Hospicio. Contreras y Seguel (2022) emplean la noción de “territorio informal” con la finalidad de superar las visiones dicotómicas y dualistas con que suelen ser descritos los campamentos, adoptando así una visión que privilegia entender la llegada a los campamentos como una lógica alternativa para acceder al suelo y la vivienda en las ciudades más grandes del norte chileno. Por otra parte, las investigaciones de Abufhele (2023) y Valenzuela (2022) indagan en la relación que se establece entre el Estado y los asentamientos informales, a través de diferentes políticas. Finalmente, diferentes estudios han abordado los problemas de acceso a la vivienda de la población extranjera en Chile, buscando comprender las formas de habitar migrante en campamentos (Palma Rojas, 2021; Pérez y Palma, 2021; Stang Alva et al., 2022; Anderson et al., 2023).

La política habitacional

Para analizar la relación entre las políticas de vivienda y la persistencia de los campamentos, es relevante tener en consideración la historia reciente de estas políticas en Chile, y los cambios que han experimentado en las últimas décadas. En este apartado se presenta brevemente esta evolución.

La década de los noventa

Una vez terminada la dictadura militar, dado que la falta de viviendas alcanzó un máximo histórico con cerca de un millón de unidades, una de las prioridades de los nuevos gobiernos

democráticos bajo la coalición de la Concertación de Partidos por la Democracia fue reducir el déficit habitacional como una estrategia para reducir la pobreza. Consecuentemente, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) cifró su objetivo en 90 mil soluciones habitacionales entregadas al año (MINVU, 2004). La celeridad y masividad de la política habitacional logró paliar el déficit habitacional y el allegamiento asociado, evitando la producción de nuevas tomas de terreno. Para ello fue vital canalizar la demanda habitacional mediante comités de viviendas y la postulación a subsidios habitacionales.

Sin embargo, y a pesar del éxito cuantitativo de la política habitacional de la Concertación, se cuestionó que mantuviera vigente y aplicara los principios del modelo heredado por la dictadura, especialmente en lo que respecta al protagonismo cedido al sector privado en la construcción de las viviendas y la focalización de las soluciones entregadas (Sugranyes, 2005), específicamente mediante mecanismos como el ahorro, créditos y subsidios priorizados según un criterio de hiper-focalización (mediante la llamada "Ficha CAS"). Consecuentemente, la oferta de vivienda para los sectores más vulnerables se realizó mediante dos modalidades: la primera consistió en la entrega de soluciones terminadas (Programa Vivienda Básica); y la segunda en la entrega de viviendas "progresivas" para que fuesen adaptadas según los recursos y necesidades de cada grupo familiar.

De forma simultánea, bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), comenzó a implementarse desde 1997 el programa Chile-Barrio, concebido como un programa intersectorial cuyo propósito era contribuir a superar la pobreza en los campamentos. Parte de su intervención consistió en realizar mejoras a las viviendas y el barrio, haciendo uso de subsidios regulares del MINVU, algunos programas provenientes de otros ministerios (como

el Programa de Mejoramiento de Barrios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y la Regularización de Títulos de Dominio del Ministerio de Bienes Nacionales, entre otros), además de algunos recursos específicos destinados a Chile-Barrio (Raczynski et al., 2007).

El éxito de la política habitacional se vio comprobado en términos históricos, pues el MINVU logró el objetivo de construir más de 90 mil soluciones habitacionales por año, alcanzando a producirse 117 mil viviendas con participación del Estado en 1996, reduciendo así el déficit habitacional sustantivamente (MINVU, 2004). Según los resultados de los Censos de Población y Vivienda, entre 1992 y 2002 el déficit habitacional cuantitativo se redujo de 771.935 a 543.542 carencias de vivienda (MINVU, 2006). No obstante, algunas críticas a este modelo comenzaron a ser planteadas a partir de mediados de la década de los noventa, específicamente porque se cuestionó la mala calidad de las viviendas, tanto por la calidad de sus materiales constructivos como por el tamaño de las unidades habitacionales, además de reproducir y ampliar la segregación residencial y disminuir el capital social en grandes conjuntos de vivienda social (Ducci, 1997; Rodríguez y Sugranyes, 2005).

Nueva Política Habitacional

Dichos diagnósticos críticos fueron incorporados a nivel institucional, como lo muestra la Nueva Política Habitacional que a principios del nuevo milenio trató de enfrentar algunas de las principales problemáticas, como la calidad de las viviendas y la segregación. Adicionalmente, se buscó mejorar la focalización y asignación de los subsidios, puesto que como consecuencia de las dificultades para conseguir un crédito hipotecario y la alta morosidad se verificó que los programas ofertados por MINVU resultaban inaccesibles para buena parte de la población más vulnerable (Casgrain, 2010; MINVU, 2004).

En este contexto se desarrollaron dos nuevos programas destinados a las familias más pobres, eliminando por primeza vez el crédito en el esquema del subsidio: el Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y la Vivienda Social Dinámica sin Deuda. Una de las innovaciones del FSV fue introducir un elemento de concursabilidad a través de la presentación de proyectos habitacionales desarrollados con la participación de entidades patrocinantes (anteriormente conocidas como “EGIS”). Este esquema se consolidó como la principal modalidad de subsidio para los sectores más vulnerables, manteniéndose hasta la actualidad a través del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV).

En paralelo a estos nuevos mecanismos, el programa Chile-Barrio continuó en ejecución hasta 2005. Las evaluaciones dieron cuenta de que se logró intervenir los 972 asentamientos catastrados en 1996, dando una cobertura a un total de 115.105 familias en el país. Dicha evaluación dio la impresión de que el problema de las urbanizaciones informales había sido superado y los esfuerzos de la política habitacional, en consecuencia, se concentraron en buscar distintas estrategias para promover la integración social en los nuevos conjuntos de vivienda social.

Hacia la integración social

En 2006, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se propuso la Política Urbano-Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social, que tuvo por finalidad favorecer la integración social y promover la participación vecinal para mejorar la calidad de las soluciones habitacionales (MINVU, 2009). En este marco surge el Programa Quiero Mi Barrio, que intentó subsanar algunas de las deficiencias de la política habitacional de los gobiernos anteriores de la Concertación,

ya que muchos de los barrios intervenidos fueron construidos durante la década de los noventa. Para ello el programa se enfocó en la recuperación física y social de barrios vulnerables con problemas de deterioro y segregación.

Simultáneamente, se propusieron otras medidas similares que buscaron reducir la segregación social de las políticas habitacionales, específicamente a través de los proyectos de Integración Social (Ruiz-Tagle y Romano, 2019) y el Subsidio Diferenciado a la Localización, que contempló una bonificación para los proyectos que cumplieran ciertos criterios de localización y de accesibilidad a servicios públicos (Zambrano, 2010). Ambos mecanismos se incorporaron a la operación del FSEV, permitiendo incrementar gradualmente los montos de los subsidios que se asignaban para la construcción de vivienda focalizada en los grupos de menores ingresos.

A comienzos de la segunda década del siglo XXI se adoptaron dos nuevos decretos: el DS 49, que regula el FSEV, y el DS 1, relativo al Sistema Integrado de Subsidios (DS 1), reemplazando al DS 174 y el DS 40 respectivamente. Sin embargo, dichas modificaciones no representaron un cambio significativo en el funcionamiento de los esquemas. Mientras tanto, en relación con la política orientada a asentamientos informales, en 2011 comenzaba a implementarse el Programa de Campamentos bajo el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Para ello se contó con los resultados de un nuevo Catastro Nacional de Campamentos que indicó un aumento del número de familias viviendo en asentamientos informales (MINVU, 2013). El nuevo programa aspiraba a reducir el número de campamentos, entregando soluciones habitacionales a las familias que vivían en ellos a través de diversos instrumentos de MINVU (Marcelo, Larenas y López, 2017).

Caso de estudio: área metropolitana de Valparaíso-AMV

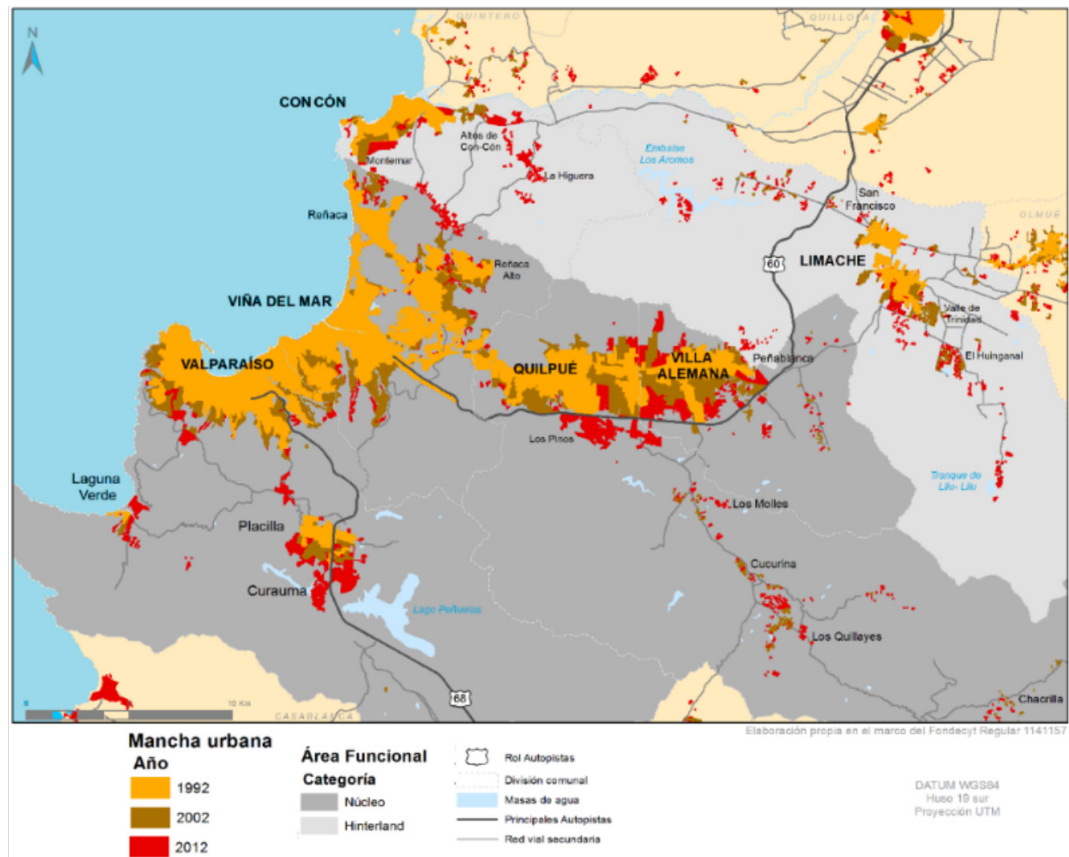
El AMV es la segunda área metropolitana con mayor población en Chile, después de la capital Santiago. Actualmente, está formado por la conurbación de las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana (imagen 1), alcanzando cerca de un millón de habitantes (INE-MINVU, 2019).

Históricamente, el desarrollo urbano del AMV ha estado marcado por los problemas para planificar su crecimiento y por la presencia permanente de las prácticas de urbanización informal. Durante el siglo XIX, la ciudad tuvo un desarrollo urbano muy acelerado, pasando de tener 5 mil habitantes en 1800 a alcanzar los 100 mil en 1870, lo que significó

un proceso de poblamiento masivo y no planificado de los cerros y quebradas de Valparaíso a través de la autoconstrucción (Urbina, 1999), marcando desde entonces las formas de habitabilidad de los sectores populares. En este escenario se hizo el intento por implementar algunos programas habitacionales dirigidos a la clase obrera, como la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. Sin embargo, esta iniciativa tuvo pobres resultados en Valparaíso, debido a las dificultades para la construcción de viviendas en una topografía compleja (además de otros factores), lo que mantuvo a una gran parte de la población viviendo en condiciones precarias en los cerros (Millán-Millán, 2016).

El ciclo de auge económico de Valparaíso durante el siglo XIX experimentó un declive

Imagen 1. Mancha urbana del Área Metropolitana de Valparaíso (1992-2012)



Fuente: Fuentes y Pezoa (2017).

importante durante las primeras décadas del siglo XX como efecto de dos hitos. En primer lugar, el terremoto de 1906 e incendios sucesivos destruyeron parte importante de las áreas llanas de la ciudad (conocidas como el “plan”). En segundo lugar, la importancia comercial del puerto disminuyó drásticamente debido al comienzo de operaciones del canal de Panamá en 1914. Por aquellos años, la región experimentó un incipiente proceso de suburbanización hacia Viña del Mar, propiciado por la construcción del ferrocarril a mediados del siglo XIX (Cáceres y Sabatini, 2002), que permitió conectar las localidades de Quilpué y Villa Alemana. Sin embargo, esta dinámica de desarrollo urbano planificado del plan de Viña del Mar contrastó con el poblamiento espontáneo de sus cerros (imagen 2), motivado por la inmigración de población de otras regiones del país que aspiraban a encontrar trabajos dentro de la incipiente industria de la región.

Respecto a los procesos recientes de urbanización informal en el AMV, destacan estudios que resaltan la localización y atributos de los territorios donde se ubican los campamentos, especificando las distintas razones que dan cuenta de su permanencia en el tiempo (Valdebenito, 2014).

Este tipo de estudios, particularmente respecto de los motivos para continuar residiendo

en los asentamientos informales, profundizan en elementos biográficos y percepciones a partir de las historias y experiencias subjetivas de las personas (Rivas, 2013). Otros estudios enfatizan y se detienen en las particularidades de construir formas de hábitat informal en quebradas (Pino y Ojeda, 2013; Bailey y Zenteno, 2015), asociadas también a imaginarios semi-rurales (Pino y Hormazábal, 2016) o a formas de percibir los riesgos ambientales en tales sectores (Armas-Pedraza, Gascón-Martín y Muñoz-Salazar, 2017). Más recientemente, algunos trabajos profundizan en los procesos de consolidación de campamentos en Valparaíso y Viña del Mar, indagando en el rol del liderazgo de mujeres y en los efectos de la pandemia de COVID-19 (Zenteno et al., 2022; Zenteno Torres, Muñoz Salazar y Rosso Ávila, 2022).

Metodología

La investigación se realizó mediante una metodología mixta, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. En primer lugar, se desarrolló un análisis estadístico de datos secundarios sobre campamentos, subsidios habitacionales y otros programas de vivienda. En segundo lugar, se efectuó un trabajo de campo en el AMV, incluyendo entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de diversas institucio-

Imagen 2. Urbanización informal en el Área Metropolitana de Valparaíso



Fuente: Felipe Valenzuela, 2019.

nes relacionadas con la política de vivienda en la región de Valparaíso, y entrevistas en profundidad a residentes de campamentos.

A partir de los datos recopilados, en este artículo se desarrollan tres dimensiones de análisis: el crecimiento de los campamentos en el AMV, la cobertura de los programas orientados a campamentos, y la cobertura de los programas de subsidio habitacional. Adicionalmente, se consideran las experiencias de los pobladores en relación con la espera por subsidios y los procesos de urbanización informal. El cuadro 1 detalla las dimensiones y la información analizada en cada caso.

Resultados

Crecimiento de campamentos

Entre 1996 y 2021, a partir del análisis de los catastros de MINVU y TECHO a escala de ciudades (gráfico 1), tomando en cuenta las de-

finiciones estadísticas de áreas urbanas que se utilizan en Chile (INE-MINVU, 2019), y que incluyen tanto áreas metropolitanas como conurbaciones y ciudades conformadas por solo un municipio, es posible identificar que las cinco áreas urbanas con mayor cantidad de hogares en campamentos son el Área Metropolitana de Santiago (AMS), de Valparaíso (AMV), Iquique-Alto Hospicio, Antofagasta y el Área Metropolitana de Concepción (AMC) Entre ellas, el AMV es la única ciudad que mantiene un aumento sostenido de la cantidad de hogares en campamentos en cada catastro, desde los 2.487 que existían en 1996 hasta los 15.860 contabilizados en 2021 (Valenzuela, 2022). Por el contrario, la cantidad de hogares en campamentos se mantuvo baja en el AMS, salvo por un aumento excepcional de este tipo de asentamientos luego del estallido social y los efectos económicos que tuvo la pandemia de COVID-19, entre 2019 y 2021.

Cuadro 1. Dimensiones, fuentes e información analizada en la investigación

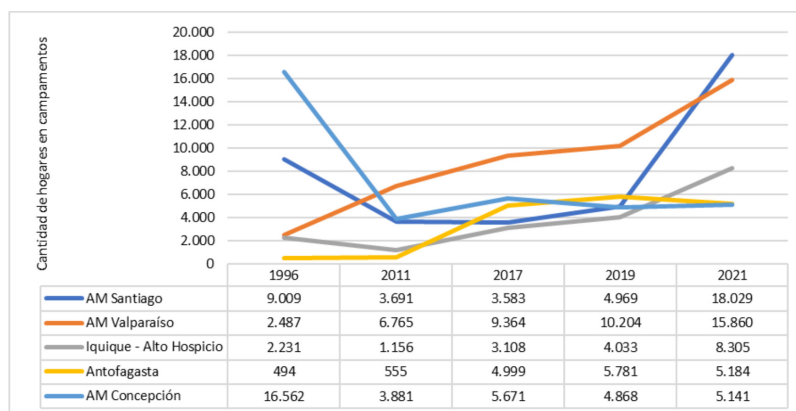
Dimensiones	Fuentes	Información analizada
Crecimiento de campamentos	Catastros de Campamentos MINVU 1996/2011/2019 Catastros de Campamentos TECHO 2017/2021	Cantidad de campamentos y hogares en campamentos.
Cobertura de subsidios habitacionales	Estadísticas de programas habitacionales orientados a sectores vulnerables: - Vivienda Básica SERVIU DS62 / 84 (1990-2004) - Fondo Solidario de Vivienda DS 174 (FSV) (2001-2012) - Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS 49 (2012-vigente) - Vivienda Progresiva DS140 (1990-2006) - Vivienda Social Dinámica sin Deuda (2002-2007)	Tasa de subsidios pagados por cada mil hogares vulnerables Monto promedio de los subsidios Brecha entre subsidios otorgados y pagados.
Cobertura de programas de campamentos	Estadísticas de programas orientados a campamentos: Chile-Barrio (1997-2005) Programa de Campamentos (2011-2019)	Cantidad de campamentos atendidos o cerrados. Cantidad de hogares en campamentos atendidos o cerrados.
Experiencia de pobladores/as	Entrevista a 14 pobladores/as en campamentos Mesana, Farkas y Manuel Bustos	Experiencias de postulación a subsidios habitacionales Experiencias de urbanización informal

Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 1 evidencia las particularidades del AMV, dando cuenta de la “persistencia” de los campamentos en esta ciudad. En 25 años, la cantidad de hogares en campamentos se sextuplicó y alcanzó más de 15 mil en 2021, representando un 5% de los hogares en la ciudad. El crecimiento de la urbanización informal ha sido especialmente notorio en Viña del Mar, con un aumento de 763% de los hogares en campamentos respecto de 1996. En efecto, más de la mitad de los hogares que viven en campamentos se encuentran en Viña del Mar. Si bien en Valparaíso el crecimiento ha sido más pausado, aun así los hogares que viven en estos asentamientos representan el 3,4% de la comuna, con 3.521 hogares. En ambos casos, los campamentos se concentran fundamentalmente en la parte alta de los cerros (imagen 3). A pesar de que en términos geográficos el emplazamiento de los asentamientos se encuentre en las periferias, al analizar la escala del AMV se aprecia que sus ubicaciones tienden a estar más cerca de las centralidades que las comunas de Villa Alemana y Quilpué. En ambas comunas el número de habitantes en campamentos fue relativamente baja en la década anterior, pero entre 2019 y 2021 han experimentado una reemergencia muy notoria, particularmente en Quilpué.

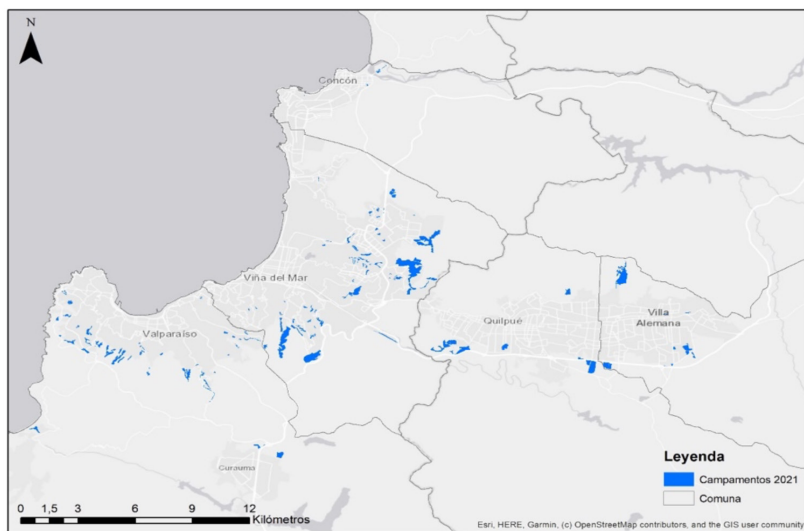
En definitiva, los campamentos en el AMV han estado continuamente en crecimiento desde la década de los noventa hasta la actualidad, pese a la aplicación de una masiva política habitacional (Valenzuela, 2022). En este sentido, los problemas urbanos y habitacionales vinculados a los campamentos han coexistido con la problemática de los “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2005) y la “nueva pobreza urbana” (Tironi, 2003). Esto a diferencia de la situación de Santiago, donde la urbanización informal pareció quedar desplazada a un segundo plano por más de veinte años.

Gráfico 1. Cantidad de hogares en campamentos en AMV y otras ciudades chilenas (1996-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos de los catastros de campamentos MINVU (1996; 2011; INE-MINVU, 2019) y Techo (2017; 2021).

Imagen 3. Localización de campamentos en el AMV. Catastro de Campamentos TECHO 2021



Fuente: Elaboración propia con datos de Catastro de Campamentos (TECHO y Fundación Vivienda, 2021).

Programas de campamentos

En paralelo a la política habitacional regular, en años recientes se han ejecutado en Chile programas específicamente dirigidos a mejorar las condiciones de habitabilidad de la pobla-

ción que vive en asentamientos informales. Estos programas fueron Chile-Barrio (1997-2005) y el Programa de Campamentos (2011-2022), cuyos resultados en términos de cobertura y estrategias adoptadas se resumen en el cuadro 2. Chile-Barrio fue un programa intersectorial aplicado entre 1997 y 2005, con el objetivo de aportar en el desafío de superar la pobreza existente en los asentamientos informales del país. Al ser identificados como uno de los principales focos de concentración de pobreza y marginalidad, los asentamientos informales serían objeto de un programa orientado especialmente hacia ellos (Abuffhele, 2019).

Para analizar los resultados de Chile-Barrio, se utilizó la información contenida en un estudio que la Dirección de Presupuestos (DIPRES) encargó a diez años del inicio del programa (Raczynski et al., 2007). Según el informe, se logró dar cobertura a la totalidad de los asentamientos catastrados en 1996, es decir, 972 asentamientos. Para el 2005, fecha más reciente con datos actualizados en el informe, 954 asentamientos habrían sido considerados como “egresados” a nivel nacional, alcanzando un 98% del catastro. Sin embargo, al desagregar la información por región es posible identificar que Valparaíso es una de las regiones con menos cobertura, con un 86%, de modo

similar a lo sucedido en la Región Metropolitana y Biobío. Los procesos de radicación fueron realizados mediante el Programa de Mejoramiento de Barrios de SUBDERE y la entrega de títulos de dominio. La regularización hecha en el marco de tales programas permitió reducir la cantidad de campamentos contabilizados, pero también conllevó que en muchos asentamientos perdurasen las condiciones de precariedad material o de irregularidad respecto a la normativa (Valenzuela, 2022).

El Programa de Campamentos, implementado a partir de 2011, es impulsado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para otorgar una solución habitacional a las familias que habitan en asentamientos informales. Luego de una primera fase de identificación y diagnóstico, el programa establece una estrategia de cierre del campamento, que puede seguir tres modalidades: a) radicación a partir de un proyecto habitacional que se construye en el mismo lugar; b) radicación a partir de un proyecto de urbanización y consolidación barrial que mantiene la autoconstrucción; c) relocalización a través de subsidios habitacionales dirigidos a proyectos de vivienda construidos en otros lugares (Marcelo, Larenas y López, 2017, p. 4).

Para analizar los resultados del Programa de Campamentos se consideró la información de

Cuadro 2. Resumen de resultados de aplicación de Chile-Barrio y Programa de Campamentos

	Chile - Barrio		Programa de Campamentos		
	Región de Valparaíso	Total país	AMV	Región de Valparaíso	Total país
Campamentos catastrados	87	972	113	146	657
Cobertura (porcentaje campamentos “cerrados”)	86%	98%	36%	45%	71%
Porcentaje radicación	72%	62%	51%	42%	29%
Porcentaje relocalización *	23%	24%	49%	58%	71%

* En Chile-Barrio, además de estrategias de radicación y relocalización se reportan estrategias “mixtas”, que corresponden al 5% en la región de Valparaíso y 15% a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Raczynski et al. (2007) e informes del Programa de Campamentos.

los Catastros de Campamentos desarrollados por el MINVU y sus sucesivas actualizaciones y reportes de avance a la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Hasta la fecha analizada en este artículo, correspondiente al año 2019, se reportó el cierre de 465 campamentos desde 2011 a nivel nacional, equivalentes al 71% del total catastrado al comienzo del periodo. Al respecto, es importante señalar que el “cierre” de los asentamientos no significa necesariamente que los residentes hayan superado las condiciones de precariedad habitacional (en el caso de la radicación), o que los sitios donde se emplazaban los asentamientos se hayan desocupado completamente (en el caso de la relocalización). [La noción de “inicio de gestión de cierre”, que fue utilizada como medida de cobertura por el mismo Programa de Campamentos, implica solamente el inicio formal del proceso de regularización, pero no su finalización. De acuerdo al Plan de Emergencia Habitacional (MINVU, 2022), solo 179 campamentos habían finalizado su intervención al 2021]. Adicionalmente, este seguimiento de la gestión de cierre de los campamentos no consideraba la aparición de nuevos campamentos, que al no estar contabilizados en el catastro de 2011 quedaban fuera de las intervenciones del Estado (Matus Madrid; Ramoneda y Valenzuela, 2019).

El catastro de 2011 mostraba que a comienzos de la década existían 113 campamentos en el AMV. Tras 8 años de implementación del programa, sólo se inició el cierre del 36% de los campamentos. El porcentaje de familias que han sido beneficiarias de este programa es aún más bajo, como lo demuestran los casos de Valparaíso y Viña del Mar con un 25% y un 19% respectivamente. Estas cifras dan cuenta de que la cobertura en el AMV en general ha sido más baja que en el resto de las regiones. Pese a que en el AMV las estrategias de radicación han sido más frecuentes que en otras ciudades del país, de todas maneras la mayor parte de las intervenciones realizadas han correspondido a estrategias de relocalización. Es-

tas últimas marcan un contraste con Chile-Barrio, donde la radicación en el mismo lugar fue la alternativa mayoritaria.

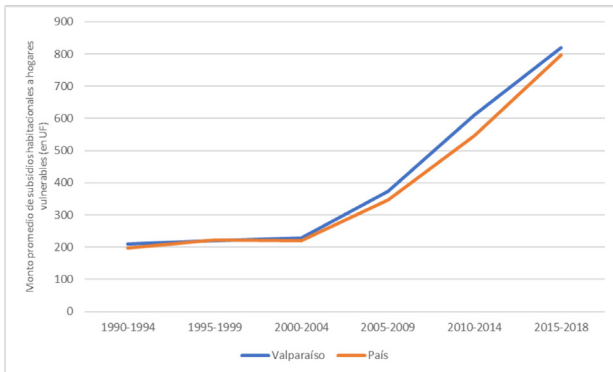
En síntesis, los resultados analizados de ambos programas (Chile-Barrio y Programa de Campamentos), indican que la situación del AMV y la región de Valparaíso es especialmente problemática, ya que los mecanismos que se han establecido para propender al “cierre” de los asentamientos estaría teniendo un impacto notoriamente inferior al que se observa en otras regiones de Chile. Lo anterior se retroalimenta con los problemas en la cobertura de subsidios, especialmente en el caso de los grupos de menores ingresos, lo que implica una presión mayor para que más hogares lleguen a habitar en los campamentos.

Política de subsidios habitacionales

Pese a los números positivos que mostró la política de vivienda para disminuir el déficit habitacional cuantitativo en su época más masiva, en este artículo se afirma que en ningún momento fue capaz de remover de manera definitiva los procesos conducentes a la formación de campamentos, como pretendió la impronta modernizadora de las administraciones de la Concertación en los años noventa. De esta forma, las mismas limitaciones y expectativas incumplidas de la política habitacional incidieron en la continuidad de la urbanización informal (Valenzuela, 2022).

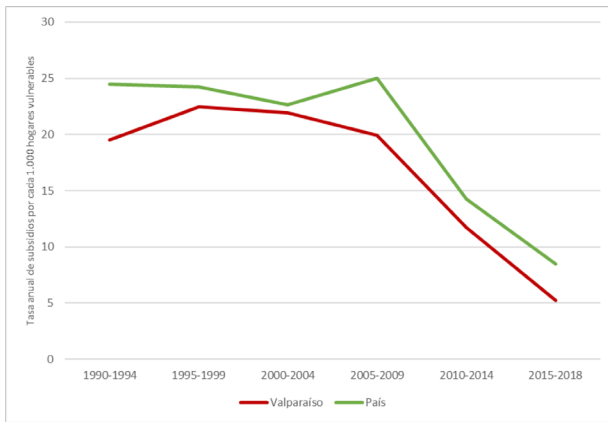
Basados en la revisión de antecedentes presentada en los apartados anteriores, se analizaron los resultados de los siguientes programas habitacionales regulares: a) Vivienda Básica SERVIU; b) Vivienda Progresiva; c) Fondo Solidario de Vivienda; d) Vivienda Social Dinámica sin Deuda; y e) Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Se consideraron las cifras de subsidios por región, programa y año, que son publicadas por el MINVU. Se combinaron en una misma base los datos de las “viviendas contratadas SERVIU” (esquemas de contratación directa, hasta 2004) y los datos

Gráfico 2. Monto promedio de los subsidios habitacionales a hogares vulnerables, por quinquenio. Región de Valparaíso y total país.



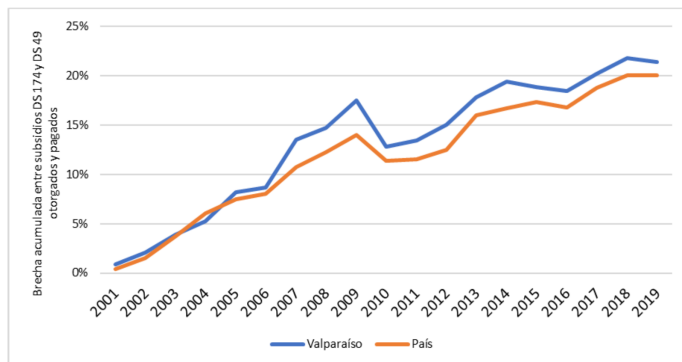
Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos observatorio urbano MINVU.

Gráfico 3. Tasa anual de subsidios por cada 1.000 hogares vulnerables (promedios quinquenales 1990-2018). Región de Valparaíso y total país



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio Urbano MINVU y de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

Gráfico 4. Brecha acumulada entre subsidios DS 174 y DS 49 (para hogares vulnerables) otorgados y pagados, en relación con el total de subsidios otorgados por región, entre 2001 y 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio Urbano MINVU.

de subsidios otorgados y pagados (esquemas de subsidios a la demanda), cubriendo de esa manera todo el periodo analizado. A continuación, fueron considerados tres indicadores para analizar el desempeño de la cobertura de la política habitacional, comparando la situación de Valparaíso con el total nacional: los montos promedio de los subsidios entregados; la tasa anual de subsidios pagados por cada mil hogares vulnerables [se calcula como la relación entre el total de subsidios pagados en la región en un año y la cantidad estimada total de hogares pertenecientes al 40% más vulnerable en el mismo año]; y la relación entre subsidios otorgados y subsidios pagados [los subsidios otorgados son aquellos que han sido asignados luego de un llamado de postulación. Los subsidios pagados son aquellos que se traducen efectivamente en la adquisición de una vivienda. Estas diferencias permiten dar cuenta de la espera por una vivienda por parte de hogares que ya son beneficiarios del FSEV], que permite identificar el retraso acumulado en el acceso definitivo a la vivienda. Los gráficos 2, 3 y 4 presentan los resultados de estos indicadores.

Durante el periodo analizado, fueron otorgados 84.008 subsidios en línea regular a personas vulnerables de la Región de Valparaíso, más 5.007 subsidios de reconstrucción. Los datos demuestran que el monto de los subsidios creció significativamente, subiendo desde 209 UF promedio a comienzos de la década de los noventa, hasta 891 UF para fines de la década de 2010. [Al respecto vale la pena aclarar que la UF (unidad de fomento) es un índice financiero que se ajusta según la inflación del país, y se utiliza para valorizar los precios de las viviendas y los créditos hipotecarios, entre otros fines. Al 9 de septiembre de 2025, 1 UF equivale a 40 dólares estadounidenses]. A pesar de que el monto de los subsidios de la Región de Valparaíso sea mayor al promedio nacional, está por debajo de regiones del norte, como Tarapacá y Antofagasta.

En relación con la cobertura, la tasa anual de subsidios pagados en la Región de Valparaíso permaneció cerca de los 20 subsidios por cada mil hogares vulnerables entre 1990 y 2009. No obstante, desde el año 2010 esta tasa se redujo significativamente, llegando a los 5,2 subsidios anuales por cada mil hogares vulnerables hacia el final del periodo (2015-2018). De esta manera, en la Región de Valparaíso la cobertura de los subsidios ha sido notoriamente más baja que el promedio nacional, lo que parece estar acentuándose en los últimos años.

En definitiva, los datos muestran que la cobertura de los subsidios focalizados hacia la población más vulnerable nunca ha sido suficiente para responder al déficit habitacional, decreciendo constantemente desde 2010 en adelante, en paralelo con el aumento en los montos de los subsidios y el mejoramiento de los estándares de calidad de las viviendas construidas. Adicionalmente, entre 2001 y 2019, 21% del total de los subsidios otorgados en la región fueron adjudicados sin concretarse la compra de una vivienda, encontrándose 10.439 subsidios en esta condición. Este porcentaje es ligeramente mayor al promedio nacional (20%), pero menor al que se observa en la Región Metropolitana (25%).

Experiencia de pobladores/as

Más allá de estos resultados, en este trabajo se plantea que los efectos de la política habitacional en la persistencia de los procesos de urbanización informal se pueden explicar no solamente por la disminución en la cobertura de los programas, sino también por las expectativas, percepciones y experiencias personales que los habitantes de campamentos tienen sobre las políticas, y que influyen de manera importante en sus decisiones sobre la vivienda. Los relatos de habitantes de campamentos, obtenidos a través de entrevistas en profundidad, permiten sustentar esta hipótesis a partir de las experiencias frustradas de postulación a subsidios habitacionales.

En este sentido, a partir de realidades experimentadas por los propios entrevistados y/o como consecuencia de situaciones comunicadas por personas cercanas, la población que vive en campamentos se ha hecho una percepción muy crítica sobre la política habitacional. El éxito cuantitativo de la política habitacional ha permeado en la valoración que tienen los individuos sobre la posibilidad de obtener una casa propia en contraste a la vida en un campamento, sin embargo, las dificultades y situaciones de frustración experimentadas por los entrevistados durante su postulación a un subsidio son muy variadas. Las principales son las siguientes:

a) Problemas para acreditar los requerimientos de ahorro previo o dificultades para completar los trámites exigidos para postular al subsidio. Estas situaciones se refieren a experiencias previas de postulación, anteriores al traslado a los campamentos.

b) Largas esperas para obtener un subsidio. Esto es una consecuencia de la disminución en la construcción de viviendas sociales y subsidios otorgados, generando frustración entre las familias postulantes que, ante la espera e incertidumbre, se ven empujados a residir en un campamento. Asimismo, muchas personas que son beneficiarias de un subsidio deben esperar la construcción de un proyecto habitacional donde aplicarlo. La siguiente cita da cuenta de la frustración de la familia ante las largas esperas por adjudicarse un subsidio.

c) “Nosotros en ese tiempo andábamos dando bote de allá para acá, de acá para allá. Yo estaba postulando un subsidio allá y no sabía nunca. Llevábamos como 5 años esperando y nada. Resulta que justo en ese año, que fue en el 99, cuando nos vinimos nosotros, me avisan de que la empresa que estaba haciendo los departamentos a los que estaba postulando, se había ido a la quiebra. Así que bueno, desilusión total (...)” (campamento Mesana, mujer adulta, 2019).

d) Demora o fracaso de la ejecución de proyectos de vivienda social. En tales situaciones,

las personas admiten sentirse frustradas por la expectativa de residir en un proyecto habitacional que nunca se concretó. La externalización de la gestión y construcción de las viviendas deja expuestas a las familias ante cualquier inconveniente que experimenten las empresas privadas, como quiebras, negligencias o poca celeridad por la baja rentabilidad de los conjuntos de vivienda social, entre otras.

e) Poco atractivo de la oferta disponible. Se identificaron casos en los que personas a las que se adjudicaron un subsidio, generalmente bajo el FSEV –que permite la adquisición de una vivienda usada–, no usaron este beneficio debido a que ninguna solución habitacional satisfizo sus expectativas. Esto es resultado del limitado monto otorgado por los subsidios que sólo permite acceder a una oferta muy limitada de viviendas, generalmente de baja calidad material, localización periférica y en barrios estigmatizados. A pesar de lo anterior, algunas familias han accedido a salir del campamento para optar por estas alternativas, aunque también varias de ellas han preferido regresar al campamento luego de tener experiencias negativas en viviendas usadas. *“No, incluso fui a entregar la postulación. Entregué mi subsidio. Antes de venirme lo entregué. Me dijeron por qué. Yo les dije que porque cuánto tiempo, yo llevo dos años buscando una casa. Me dijo: pero si hay departamentos. Yo le dije que sí, pero no en las poblaciones mal, le dije yo. Yo no voy a irme a poblaciones malas, porque yo tengo niñas, yo tengo puras niñas. Entonces para mí era complejo irme a vivir allá, aparte que les pasara algo...”* (campamento Manuel Bustos, mujer adulta, 2019).

En definitiva, teniendo en cuenta el amplio conocimiento y el alcance que han tenido los programas habitacionales en las últimas décadas, se puede observar que los residentes de campamentos no están ajenos a las políticas regulares del MINVU. Parece no existir un camino de urbanización informal que se desarrolle totalmente por fuera del Estado, sino que

mantiene siempre una relación compleja con él. Las huellas de la política habitacional permean también en las percepciones, decepciones y expectativas de los habitantes de campamentos, contribuyendo a la persistencia de los procesos de urbanización informal. Al mismo tiempo, contribuyen a validar la percepción de que estos procesos son legítimos, ya que corresponde a la única opción posible después de haber intentado recorrer el camino formal para acceder a una vivienda, pero haberse enfrentado con las limitaciones de los programas de subsidios.

Conclusiones

A través de este trabajo se ha buscado conocer y comprender la persistencia de los procesos de urbanización informal en el AMV, durante el período 1990-2019 en el que el Estado chileno aspiró y creyó estar cerca de resolver el fenómeno de los campamentos. Si bien la política habitacional de subsidios ha tenido un efecto importante en la reducción del déficit habitacional cuantitativo en Chile, a lo largo de estas páginas se afirma que esta nunca fue capaz de eliminar y desincentivar de forma definitiva los procesos de urbanización informal. Para ello, se analizó el crecimiento reciente de este tipo de asentamientos en el AMV, demostrando que en esta ciudad siempre se mantuvieron en alza durante el período, y se profundizó en la incidencia que ha tenido la implementación de programas habitacionales y de campamentos en este proceso. Los resultados mostraron que ambos tipos de programas han tenido dificultades para mantener una cobertura suficiente, especialmente en la Región de Valparaíso y el AMV, lo que ha significado que la demanda por vivienda se haya canalizado a través de vías informales. Adicionalmente, las expectativas en torno a una política habitacional ampliamente conocida por la población impactan también en las decisiones y proyecciones que hacen las familias respecto a su situación habitacional.

En este sentido, este artículo complementa las críticas existentes sobre la política habitacional respecto de la profundización de la segregación urbana y la baja calidad material de las viviendas, enfatizando que las mismas limitaciones y expectativas incumplidas de la política, aun en sus mejores tiempos, incidieron también en que el fenómeno de la urbanización informal mantuviera vigentes muchas de sus características, especialmente en el caso del AMV.

Uno de los aspectos más críticos ha sido el esfuerzo en regularizar la situación de los campamentos con la finalidad de declararlos “cerrados”, por ejemplo mediante la entrega de títulos de dominio o flexibilizando el criterio de “cierre”, lo que ha significado un descuido por el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida en estos asentamientos. La modalidad de los catastros y las metas de los programas de campamentos contribuyen a este problema, pues se tiende a producir un incentivo para “cerrar” el máximo número de campamentos posible, incluso si ello involucra priorizar aquellos que tienen un menor nivel de complejidad o que tienen un tamaño menor, dejando de lado la preocupación por las condiciones de precariedad en cada caso. Los programas de campamentos deberían priorizar siempre el mejoramiento de las condiciones precarias de habitabilidad, en lugar de buscar la regularización o el saneamiento de situaciones informales o irregulares como un propósito en sí mismo.

Por otra parte, respecto a la situación específica del AMV, cabe preguntarse por qué en esta ciudad los procesos de urbanización informal han sido persistentes en el tiempo, experimentando un constante crecimiento en las últimas décadas. Esto a diferencia de otras ciudades, donde efectivamente se observó una disminución después de la época más masiva de la política de vivienda.

Al examinar el rendimiento de los programas de subsidios habitacionales y de aquellos programas orientados a los asentamientos in-

formales, se pudo verificar que el AMV ha exhibido niveles de cobertura de subsidios y de “cierres” de campamentos más bajos que otras ciudades del país. La eficacia de los programas habitacionales parece ser menor en un entorno donde las condiciones urbanas no favorecen la aplicación de soluciones estandarizadas para la construcción de las edificaciones y la infraestructura asociada, debido a las condiciones físico-espaciales del lugar. El AMV se distingue por una topografía accidentada que generalmente incrementa los costos de urbanización y construcción de viviendas, lo que hace que los subsidios habitacionales resulten insuficientes y por un gran número de terrenos vacantes en quebradas y laderas de cerro dentro del área urbana, que son muy atractivos para ser ocupados informalmente a pesar de la exposición a riesgos que conllevan. De esta forma, el AMV presenta condiciones que han propiciado la persistencia de los procesos de urbanización informal incluso en las décadas doradas de la política de vivienda. Así, algunas de las dificultades que se manifestarían más tarde en otras áreas urbanas ya eran visibles en el AMV, evidenciándose en la ocupación silenciosa pero persistente de los cerros de la ciudad.

Teniendo en cuenta la persistencia y el continuo crecimiento de los campamentos en el AMV, este artículo busca discutir con algunos estudios previos que sugirieron que el éxito cuantitativo de la política del subsidio habitacional derivó en que la pobreza urbana se trasladara masivamente hacia los nuevos complejos de vivienda social (Tironi, 2003). Si bien en el Gran Santiago esta hipótesis encontraba respaldo en la reducción de los campamentos a su mínima expresión a inicios del siglo XXI, en el AMV la pobreza urbana siempre estuvo ligada a la urbanización informal. De esta manera, el artículo aporta en “descentralizar” y evitar generalizar las interpretaciones sobre los problemas de la vivienda en Chile, que habitualmente están muy influidas por lo que sucede en la Región Metropolitana.

A partir del caso del AMV, se observa que la urbanización informal en Chile es una respuesta que se ha mantenido persistentemente frente a la necesidad de vivienda (o una “necesidad-obligación”, en palabras de Teolinda Bolívar, 2022), en distintos momentos de la historia reciente e incluso en los mejores momentos de la política habitacional del subsidio. Al igual que en otros países de América Latina, la urbanización informal se produce como parte de los procesos presentes de desarrollo de la

sociedad, y no como la expresión de un resabio de un estadio de desarrollo anterior (Abramo, 2012; Rolnik, 2017). Son las propias condiciones actuales de desigualdad, inestabilidad laboral, encarecimiento del suelo, entre otras, las que generan una presión en la demanda por vivienda, que explota en los asentamientos informales. Si no se toman en cuenta estas condiciones estructurales, resulta complejo que las políticas de vivienda puedan evitar de forma permanente los procesos de urbanización informal.

Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012) “La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 38, nº 114: pp. 35-69. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>.
- Abufhele Milad, V. (2023) “The reproduction of informal settlements in Santiago: Housing policy, cycles of repopulation and the ‘politics of poverty’ as a regime of government”, *Urban Studies*, vol. 61, nº 2.- <https://doi.org/10.1177/00420980231179349>.
- Abufhele, V. (2019) “La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile”, *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 45, nº 135: pp. 49-69. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200049>
- Anderson, R. et al. (2023) “Fenómeno migratorio en campamentos”, *Revista Planeo*, nº 51. <https://doi.org/10.7764/plan.051.113>.
- Angelcos, N. y Pérez, M. (2017) “De la ‘desaparición’ a la reemergencia: continuidades y rupturas del Movimiento de Pobladores en Chile”, *Latin American Research Review*, vol. 52, nº 1: pp. 94-109. <https://doi.org/10.25222/larr.39>
- Armas-Pedraza, T. de; Gascón-Martín, F. y Muñoz-Salazar, P. (2017) “Percepción de riesgos socioambientales en tomas de terreno de Playa Ancha, Valparaíso (Chile). Los casos de Pueblo Hundido y Vista al Mar”, *Papeles de Población*, vol. 23, nº 93: pp. 181-206. <https://doi.org/10.22185/24487147.2017.93.026>.
- Bailey, C. y Zenteno, E. (2015) “Reflexiones en torno a la vulnerabilidad social y residencial de los asentamiento informales de los cerros de Valparaíso, Chile”, *Ciudades, Comunidades e Territórios*, nº 31: pp. 116-130.

- Bengoia, J. (1995). "La pobreza de los modernos", en *Temas Sociales*, 3. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales, Ediciones SUR: pp. 1-7.
- Bolívar, T. (2022) "De las barriadas a los barrios consolidados", en A. Almandoz (coord.) *Ciudad, urbanización y urbanismo en el siglo XX venezolano*. Fundación para la Cultura Urbana. Caracas.
- Borrell, M.A. y Tapia, F.C. (2016) "Aprendiendo de la informalidad. Participación comunitaria y enfoque situado como marco para la reconstrucción.", *Revista de Urbanismo*, nº 34: pp. 73-88. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2016.39577>
- Brain, I.; Prieto, J.J. y Sabatini, F. (2010) "Vivir en campamentos: ¿camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?", *Eure*, vol. 36, nº 109: pp. 111-141. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612010000300005>.
- Cáceres, G.; Booth, R. y Sabatini, F. (2002). "Suburbanización y suburbio en Chile: una mirada al Gran Valparaíso decimonónico (1820-1870)", *Archivum*, III, nº 4: pp. 151-164.
- Casgrain, A. (2010). "La apuesta del endeudamiento en la política habitacional chilena", *Revista INVI*, 25, nº 68: pp. 155-182. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62323>
- Contreras, Y. y Seguel, B. (2022). "Territorio informal. Una nueva lectura del acceso a la vivienda y al suelo en Chile", *Revista de Geografía Norte Grande*, nº 81: pp. 113-136. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022022000100113>
- Cortés, A. (2013) "A struggle larger than a house: Pobladores and favelados in Latin American social theory", *Latin American Perspectives*, vol. 40, nº 2: pp. 168-184. <https://doi.org/10.1177/0094582X12467763>.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero. La revolución informal*. Editorial Diana. México D.F.
- DESAL (1969). *Marginalidad en América Latina. Un ensayo de diagnóstico*. Editorial Herder. Barcelona.
- Ducci, M.E. (1997) "Chile : el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXIII, nº 69: pp. 99-115. DOI: <https://doi.org/10.7764/1164>
- Fernandes, E. (2011). *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularization-informal-settlements-latin-america-full_0.pdf
- Fuentes, L. y Pezoa, M. (2017). "Crecimiento urbano reciente del gran Valparaíso. ¿Hacia una reconfiguración com-fusa?", *Revista 180*, nº 40: pp. 108-118. doi: 10.32995/rev180.Num-40.(2017).art-328
- Imilán, W.; Osterling, E.; Mansilla, P. y Jirón, P. (2020). "El campamento en relación con la ciudad: informalidad y movilidades residenciales de habitantes de Alto Hospicio", *Revista INVI*, vol. 35, nº 99: pp. 57-80. doi: 10.4067/s0718-83582020000200057
- INE-MINVU (2019) *Metodología para medir el crecimiento físico de los asentamientos humanos en Chile*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo/Instituto Nacional de Estadísticas. Santiago. <https://geoarchivos.ine.cl/file/pub/libro-cehu-asentamientos-26-08.pdf>
- Jaramillo, S. (2008). "Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina", *Territorios*, nº18-19: pp. 11-54. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3012941>
- Jaramillo, S. (2012). "Urbanización Informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales", en: C. E. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 33-83). México D.F.: El Colegio de México.
- Lechner, N. (2003). "Estado y sociedad en una perspectiva democrática", *Polis Revista Latinoamericana*, nº 6. <http://journals.openedition.org/polis/6442>
- Marcelo, H.; Larenas, J. y López, E. (2018-2019) *Informe Final Evaluación Programa Campamentos*. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-189330_informe_final.pdf.

- Matus Madrid, C.P.; Ramoneda, Á. y Valenzuela, F. (2019) "La integración social como desafío: análisis del programa de campamentos en Chile (2011-2018)", *Revista INVI*, vol. 34, nº 97. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000300049>
- Millán-Millán, P. (2016) "Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso (Chile)", *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 42, nº 125: pp. 273-292. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100012>
- MINVU (1996). *Catastro Nacional de Asentamientos Precarios*. Levantamiento realizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.
- MINVU (2004) *Un siglo de Políticas de Vivienda y Barrio*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU (2006) *Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002*. Santaigo: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU (2009) *Déficit Urbano-Habitacional*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU (2011) *Catastro Nacional de Campamentos*. Levantamiento realizado por equipos regionales de campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MINVU (2013) *Mapa Social de Campamentos 2011*. Santiago: Secretaría Ejecutiva de Campamentos (MINVU).
- MINVU (2019) *Catastro Nacional de Campamentos* [conjunto de datos]. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. <https://storymaps.arcgis.com/stories/dfef1fe1afd334ec790f879e736a5af5e>
- MINVU (2022) *Plan de Emergencia Habitacional*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Palma Rojas, C.S. (2021) "De madera y hormigón: hábitat residencial y habitar de migrantes latinoamericanos en la ciudad de Santiago", *Revista Cuhso (Temuco)*, vol. 31, nº 1: pp. 584-602. <https://dx.doi.org/10.7770/cuhso.v30i2.2000>
- Pérez, M. (2017) " 'a New Poblador Is Being Born': Housing Struggles in a Gentrified Area of Santiago", *Latin American Perspectives*, vol. 44, nº 3: pp. 28-45. <https://www.jstor.org/stable/26178067>
- Pérez, M. y Palma, C. (2021) "De extranjeros a ciudadanos urbanos: Autoconstrucción y migración en el Gran Santiago", *Estudios Atacameños*, 67. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2021-0010>
- Pino, A. y Hormazábal, N. (2016) "Informal settlements: Reinterpreting rural imaginary in urban areas: The case of Valparaíso's ravines", *Habitat International*, nº 53: pp. 534-545. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.12.014>
- Pino, A. y Ojeda, L. (2013) "Ciudad y hábitat informal: las tomas de terreno y la autoconstrucción en las quebradas de Valparaíso", *Revista INVI*, vol. 28, nº 78: pp. 109-140. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582013000200004>
- Raczynski, D. et al. (2007) *Evaluación de Impacto Programa Chile Barrio. Informe Final Revisado*. Santiago: DIPRES. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163123_informe_final.pdf
- Rivas, A. (2013). *Campamentos: factores socioespaciales vinculados a su persistencia*. [Tesis para optar al grado de Magíster en Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile]. Recuperado el 27 de junio de 2022 de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/116946>
- Rodríguez, P. y Rodríguez, A. (2019). "Usos y mercantilización de las viviendas en los campamentos chilenos", *Quid* 16, nº 12: pp. 294-313. *Revista del Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*. Dialnet-UsosYMercantilizacionDeLasViviendasEnLosCampamento-7331082.pdf
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (eds.) (2005) *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones SUR. Santiago de Chile.
- Rolnik, R. (2017) *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago: LOM Ediciones.

- Ruiz-Tagle, J. y Romano, S. (2019) "Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno", *Revista INVI*, vol. 34, n° 95: pp. 45-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000100045>
- Salcedo, R. (2010). "The Last Slum: Moving from Illegal Settlements to Subsidized Home Ownership in Chile", *Urban Affairs Review*, vol. 46, n° 1: pp. 90-118. doi: 10.1177/1078087410368487
- Skewes, J. C. (2005). "De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile", en Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (eds.) (2005): pp. 101-122.
- Stang Alva, F. et al. (2022) "Extranjería, neoliberalismo y subsidiariedad: el problema de acceso a la vivienda de migrantes en las Región Metropolitana y de Antofagasta, Chile", *Población & Sociedad*, vol. 29, n° 1: pp. 227-255. <https://doi.org/10.19137/pys-2022-290111>
- Sugranyes, A. (2005) "La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres", en A. Rodríguez y A. Sugranyes (eds.) *Los con Techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR, pp. 23-57.
- Techo-Chile (2016) *Catastro de Campamentos 2016*. Santiago.
- Techo-Chile (2017) *A un paso del Campamento. Encuesta Techo 2017*. Santiago.
- TECHO-Chile y Fundación Vivienda (2021). *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021*. Informe Ejecutivo. Santiago: Centro de Estudios Socioterritoriales.
- Tironi, M. (2003) *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: PREDES/RIL Editores.
- Urbina, R. (1999) *Auge y ocaso del viejo "Pancho" 1830-1930*. Valparaíso: Editorial Puntángelos.
- Valdebenito, C. (2014). "El lugar de residencia de los pobres en una ciudad próspera. El caso de los asentamientos humanos irregulares en Viña del Mar-Chile", *Scripta Nova*, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. XVIII, n° 493 (26). Universidad de Barcelona. <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15015/18368>
- Valenzuela, F. (2022) *Los campamentos y la persistencia de la urbanización informal en Chile : el caso del Área Metropolitana de Valparaíso (1990-2019)*. Trabajo presentado para la obtención del Doctorado en Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Vergara-Perucich, F. et al. (2022) "Vivienda informal y las organizaciones territoriales en América Latina", *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 81: pp. 5-14. <https://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/50165>
- Vergara-Perucich, F. y Boano, C. (2019). "El precio por el derecho a la ciudad ante el auge de campamentos en Chile", *Revista AUS-Arquitectura, Urbanismo, Sustentabilidad*, n° 26: pp. 51-57. Universidad Austral de Chile. doi: 10.4206/aus.2019.n26-09
- Zambrano, G. (2010) "Análisis crítico del Subsidio Diferenciado a la Localización", en 6° Congreso Internacional Ciudad y Territorio, Conferencia Virtual, Mexicali, 5, 6 y 7 Octubre 2010. Centre de Política de Sòl i Valoracions. Universidad Autónoma de Baja California. <https://hdl.handle.net/2099/12816>
- Zenteno Torres, E. et al. (2022) "Mujeres pobladoras en la reemergencia y consolidación de las tomas de terreno de Viña del Mar, Chile", *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 49, n° 47: pp. 1-22. <https://doi.org/10.7764/EURE.49.147.01>
- Zenteno Torres, E.; Muñoz Salazar, P. y Rosso Ávila, B. (2022) "Urbanización subalterna en tiempos de pandemia. Asentamientos informales en Chile", *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 32, n° 2: pp. 267-280. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n2.99624>