

2

DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA



Fotografía: Ana Sugranyes

DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA



ANTECEDENTES

El año 2012 el INDH abordó el derecho a la vivienda adecuada identificando los estándares internacionales sobre el tema, el marco normativo nacional que lo regula, la institucionalidad a cargo y las políticas públicas desarrolladas en la actualidad. En este contexto, se destacó que “en el modelo subsidiario actual, la vivienda no se considera como un derecho, sino que en términos de una mercancía cuya calidad depende de los recursos financieros involucrados. Esto se vincula a la definición de la vivienda que subsidia el Estado: de bajo costo, con mínimo estándar material y que se emplaza en un suelo posible de pagar; lo que no guarda relación con la conceptualización de Naciones Unidas y los atributos de la vivienda adecuada” (INDH, 2012, pág. 261).

En un sentido similar, el diagnóstico de la Comisión Asesora Presidencial sobre Desarrollo Urbano establece que “las políticas que permitieron disminuir el déficit habitacional descuidaron la localización, generaron concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos. La desigual distribución del ingreso existente en nuestro país se materializó en nuestras ciudades y centros poblados” (2013, pág. 4).

Por su parte, la Segunda Encuesta Nacional de Derechos Humanos realizada por el INDH en 2013 muestra que un 57,5% de la población nacional considera que tener acceso a una vivienda es un derecho humano y un 65,5% estima que la responsabilidad de asegurar su provisión radica principalmente en el Estado. Sin embargo, frente a este significativo porcentaje de población que reconoce este derecho como un derecho humano, la encuesta muestra también una baja percepción de su protección en el país: un 77,1% de las personas considera que el derecho a acceder a una

vivienda se encuentra algo o nada resguardado. A esto se suma que un 72,6% de la población estima que la capacidad de pago es un factor preponderante para acceder a una vivienda de calidad y que un 13,4% indica que en el último año se le ha vulnerado el derecho a tener acceso a una vivienda (INDH, en prensa).

En 2013 han tenido lugar dos iniciativas que buscan abordar los desafíos antes descritos. La primera dice relación con el inicio de las obras del Plan Integral de Rehabilitación Urbana del sector de Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto, considerado el gueto¹ más grande de Chile. Este proyecto, cuya finalización está planificada para el año 2014, incluye la demolición de la Villa El Volcán 2, reasentando a las familias en otros proyectos habitacionales construidos por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) Metropolitano, mejorar las vías de acceso y aumentar las áreas verdes, así como dotar la zona de equipamiento comunitario y servicios (MINVU, 2012). La segunda se refiere a la aprobación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, que busca generar ciudades sustentables y mejorar la calidad de vida de las personas que residen en áreas urbanas a partir de acciones en cinco ejes: mayor integración social, fomento del desarrollo económico, equilibrio ambiental y sustentabilidad, identidad y patrimonio, reordenamiento institucional y ajustes normativos (Gobierno de Chile, 2013).

De manera de continuar la revisión del derecho a la vivienda adecuada en Chile, sobre todo para indagar en la situación de la población de menores recursos del país

¹ El reporte sobre este tema desarrollado por ATISBA (2010) consideró como gueto a sectores que cumplieran con cuatro criterios: homogeneidad social (alto porcentaje de hogares pobres), concentración y tamaño (porcentaje de hogares pobres respecto de la ciudad en que se ubican), cobertura de servicios (metros cuadrados de comercio y servicios por habitante) y accesibilidad (distancia al centro principal).

—principal destinataria de la política habitacional del Estado—, el INDH desarrolló un estudio sobre el cumplimiento de este derecho en un conjunto de asentamientos, cuyos resultados se dan a conocer en el presente apartado.

Es importante señalar que, aun cuando los resultados del estudio muestran los desafíos para el cumplimiento del derecho a la vivienda en nuestro país, las políticas habitacionales de producción masiva de viviendas llevadas a cabo durante décadas por parte del Estado han permitido abordar y disminuir el déficit habitacional que aquejaba a una parte importante de la población (INDH, 2012). En este sentido, es de esperar que las modificaciones normativas e institucionales derivadas de la próxima implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, permitan abordar estos retos.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Considerando que en el Informe Anual 2012 se realizó una exhaustiva revisión de los estándares internacionales y la normativa nacional en este ámbito, a continuación se realizará una breve reseña del derecho a la vivienda adecuada².

El derecho internacional considera la vivienda como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado³. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”⁴. Posteriormente, la Relatoría Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada ha realizado un importante trabajo para especificar este derecho, indicando que no se reduce a un objeto material, sino al “derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en

que puedan vivir en paz y dignidad”⁵. Además, en virtud de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el derecho a la vivienda adecuada se concibe como una puerta de entrada al goce de otras garantías y a la satisfacción de diversas necesidades de las personas (Rolnik, 2012).

En este sentido, más allá de un tipo particular de refugio, la vivienda tiene connotaciones funcionales, sociales, económicas y culturales que contienen y simbolizan innumerables aspectos del diario vivir. La vivienda es, simultáneamente, el espacio que contiene la singularidad y privacidad de quienes la habitan, y el punto de referencia desde el cual se integran a la sociedad o comunidad.

Al respecto, la Observación N° 4 del Comité DESC, que determina el sentido y alcance de este derecho señala que una vivienda adecuada se compone al menos de los siguientes siete atributos: i) seguridad de la tenencia, ii) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, iii) gastos soportables, iv) habitabilidad, v) accesibilidad/asequibilidad, vi) ubicación y vii) adecuación cultural.

Sin perjuicio de la progresiva especificación del derecho a la vivienda adecuada, serán estos atributos básicos los utilizados para la verificación del cumplimiento de este derecho en asentamientos precarios que se presenta a continuación.

EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS

El estudio desarrollado por el INDH se focalizó en cuatro formas de asentamientos precarios⁶: campamentos, conventillos o cités, conjuntos de vivienda social y aldeas de emergencia.

En ese marco, el concepto “asentamiento precario” se refiere a un conjunto de viviendas caracterizadas por: i) ser “baratas” o de bajo estándar, muchas veces en deterioro

2 Para mayor información, consultar el capítulo sobre el derecho a la vivienda adecuada en el Informe Anual 2012.

3 La primera mención sobre el derecho a la vivienda adecuada y su relación con el derecho a un nivel de vida adecuado aparece en la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25 N° 1.

4 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, N° 1.

5 Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Presentado el 25 de enero de 2001. E/CN.4/2001/51, párr. 8.

6 Se ha preferido usar este concepto en vez de “gueto” por el reforzamiento de la estigmatización que este último produce.

y, en general, ubicadas en forma inapropiada⁷ (a las afueras de la ciudad o en lugares riesgosos); y ii) donde existe homogeneidad social entre sus habitantes, dada la preeminencia de hogares en situación de pobreza. De esta forma, los asentamientos precarios presentan carencias que dificultan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el ejercicio de sus derechos, es decir, hábitats que no poseen las condiciones mínimas para el desarrollo humano.

A partir de lo anterior, y a modo de concretar las tipologías de asentamientos precarios, se desarrollaron las siguientes definiciones operacionales⁸:

- Campamentos: corresponden a asentamientos informales, establecidos usualmente mediante la ocupación de suelo fiscal o privado, que no cuentan con más infraestructura o equipamiento que aquel que quienes allí residen se han provisto. Por ejemplo, se encuentran “colgados” a la electricidad, tienen pozos negros para la eliminación de excretas, no poseen retiro de basura, etc. Por lo general están habitados por grupos sociales vulnerables por su situación socioeconómica y/o discriminados por otros prejuicios.
- Conventillos o cités: corresponden a viviendas mínimas –en tamaño y calidad– agrupadas en un pasaje compartido, y en general construidas por la beneficencia pública de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se caracterizan por tener un mal estado de conservación y una deficiente calidad de servicios higiénicos. En la actualidad son habitadas por familias en su mayoría inmigrantes que habitan normalmente hacinadas, las que experimentan condiciones de arrendamiento usualmente arbitrarias y/o insuficientemente reguladas.
- Conjuntos de vivienda social: corresponden a conjuntos de viviendas económicas de carácter definitivo (soluciones habitacionales), semejantes en diseño y estándar, destinadas a resolver los problemas de mar-

ginalidad habitacional y que se construyen con financiamiento, subsidio o aporte estatal directo. Su valor de tasación no supera las 400 UF, están exentas del pago de impuestos territoriales y contribuciones, no superan los 60 m² (según lo estipulado en el D.F.L. N° 2/1959) y en general se localizan en áreas periféricas.

- Aldeas de emergencia: corresponden a asentamientos transitorios compuestos por viviendas de emergencia o “mediaguas”, que se emplazan en terrenos provisorios y se abastecen por servicios básicos comunes (baños, cocinas, lavadero, etc.). Estos asentamientos usualmente se construyen después de un desastre natural, accidentes o incendios.

En términos metodológicos, el estudio fue de carácter cualitativo, sobre un total de 17 casos, cuya selección fue intencionada y estuvo guiada por cuatro criterios: i) su localización, de manera de obtener antecedentes de distintos lugares del país; ii) el cumplimiento de las características de los asentamientos precarios; iii) la inclusión de casos que representaran la diversidad de asentamientos al interior de la tipología, cuando corresponda; y iv) la existencia de redes que permitieran el acceso y el desarrollo del estudio. De esta manera, los resultados obtenidos corresponden a los casos estudiados y no pueden ser extrapolados al conjunto de asentamientos precarios del país, aun cuando pudiera estimarse que en algunas situaciones las realidades descritas también podrían afectar a asentamientos de similares características.

Los 17 casos estudiados se distribuyeron en función de la importancia cuantitativa⁹ de cada tipología de asentamiento precario en nuestro país, quedando de la siguiente forma:

7 Salvo en las viviendas con buena ubicación pero que tienen otras limitaciones como la insalubridad, el hacinamiento u otras dificultades asociadas a situaciones como conventillos, cité e incluso el habitar en la calle.

8 Como base para estas definiciones operacionales se han utilizado las conceptualizaciones del Observatorio Habitacional de MINVU.

9 Por ejemplo, las políticas de vivienda desarrolladas durante los últimos 35 años mediante subsidios habitacionales ha facilitado el acceso a viviendas económicas en propiedad a no menos de 800.000 familias (casi el 20% de la población); en contraposición, la tipología de “campamento” afecta al 1% del universo residencial.

Tipología	Población aproximada que reside en las tipologías de asentamientos ¹⁰	Cantidad de casos estudiados	Cantidad de entrevistas realizadas
Conjuntos de vivienda social	3.700.000	9	24
Campamentos	120.000	3	9
Conventillos o cités	80.000	1	2
Aldeas de emergencia	3.000	2	6

Para la tipología “conjuntos de vivienda social” se estudiaron los siguientes lugares: Población Lo Valledor Norte, comuna de Pedro Aguirre Cerda; Población Santos Torneros, comuna de Valparaíso; Población El Castillo, comuna de La Pintana; Villa Los Jardines, comuna de Quilicura; Villa Francisco Coloane, comuna de Puente Alto; Villa Futuro, comuna de Chiguayante; Villa California, comuna de Cerro Navia; Villa Bicentenario, Comuna de Isla de Maipo; y Edificio Plaza Cummings, comuna de Santiago.

En el caso de la tipología “campamentos” se seleccionaron microcampamentos en los barrios Chorrillos y Santa Ana, comuna de Talca; toma de terreno por Comité de Allegados “Don Bosco”, comuna de La Florida; y los campamentos “Halcones de Chicureo” y “Nueva Esperanza”, comuna de Viña del Mar.

Para la tipología “conventillos o cités” se estudió la situación de un cité con población inmigrante en la comuna de Recoleta. Mientras que para la tipología “aldeas de emergencia” se abordó la aldea posterremoto en cerro Centinela, comuna de Constitución; y las aldeas por incendio en Rodelillo y cerro Los Placeres, comuna de Valparaíso.

En cada caso se realizaron entrevistas en profundidad con habitantes clave¹¹, contando con un total de 46 testimonios, se aplicó una pauta para observar el estado de cada atributo del derecho a la vivienda en el respectivo asentamiento, y

se recabaron antecedentes para describir sus características geográficas, espaciales, morfológicas y sociodemográficas.

A continuación se describen los principales hallazgos de la investigación, de acuerdo con cada tipología estudiada, los que serán apoyados –cuando sea pertinente– por algunos de los testimonios recabados en el marco del estudio.

CONJUNTOS DE VIVIENDA SOCIAL

El estudio da cuenta de una alta heterogeneidad entre los conjuntos de vivienda social, debida principalmente a que ellos reflejan las diversas etapas de las políticas habitacionales desarrolladas por el Estado. En esta tipología, las villas de blocks de los años 90 construidas en la periferia de las grandes ciudades son, de acuerdo con los resultados del estudio, las que concentran las mayores brechas con los estándares del derecho a la vivienda adecuada.

Las políticas públicas de vivienda social han priorizado ante todo el acceso a la vivienda en propiedad individual, por lo que la tenencia (título de dominio) está jurídicamente asegurada. Sin embargo, las entrevistas desarrolladas en este tipo de asentamiento permiten identificar algunas situaciones que amenazan la permanencia de sus derechos de propietarios, en especial en los conjuntos de vivienda social construidos en los años 90.

La primera de ellas se observa en el caso de familias de bajos recursos que accedieron a la vivienda por medio de programas sociales con componentes de endeudamiento en el sistema financiero y que hoy corren el riesgo de caer en morosidad y perder la tenencia de sus viviendas. Tal es el caso de la Villa Los Jardines de Quilicura, construida bajo el Programa Especial de los Trabajadores (PET), donde una parte importante de sus habitantes son deudores hipotecarios. La carga financiera que supone el pago de la hipoteca, y las repactaciones asociadas, queda de manifiesto en el siguiente testimonio: “Me dijeron que tenía que pagar 149 cuotas de 35.000 pesos. Eran un montón de años y para mi situación económica era difícil, pero al menos rasguñando se podía pagar. Después repacté para que no me rematen, porque entre perder la casa y que te pongan la soga al cuello sin apretarte tanto, uno lo hace. Entonces, me dijeron que después

10 Estimación realizada por Sur Consultores a partir de cifras presentadas en Larrañaga (2010), MINVU (2011), MINVU (2010), Cámara de Diputados (2009), Rabi & Aguirre (2001) y Observatorio Habitacional MINVU (s/f).

11 El estudio consideró, en una etapa previa al desarrollo del terreno, la detección de informantes clave –residentes o dirigentes sociales– que tuvieran una visión integral de la situación del asentamiento a estudiar.

de que yo termine de pagar estas 149 cuotas vienen 169 más por el mismo valor. Ahí yo me caí de espalda. Son como 30 años más en realidad”¹².

La segunda se presenta en el marco de iniciativas de reparación o reemplazo de viviendas sociales, como el programa “Segunda Oportunidad” o el de reconstrucción postterremoto. En estos casos, las entrevistas muestran que los/as habitantes perciben que la compensación ofrecida por el Estado no les permite adquirir una nueva vivienda en el entorno de sus barrios, obligándoles a desplazarse hacia nuevas áreas de la periferia más alejadas que su ubicación presente. Esta situación se evidencia en la Villa Futuro de Chiguayante, donde parte de sus residentes se muestran disconformes con el subsidio entregado para su reubicación: “Están muy caras las casas, y con las 700 UF, que son aproximadamente quince millones, no alcanzan a comprar una casa. A menos de ir mucho más lejos”¹³.

Respecto de la habitabilidad, se identifican varias situaciones que evidencian déficits en este atributo. La primera es una plaga de termitas que afecta a las poblaciones del sur de Santiago, las que han deteriorado las bases y estructuras de sus viviendas; la segunda tiene relación con la instalación de conjuntos de viviendas sociales en terrenos no saneados, como basurales, lo que deriva en la exposición de sus habitantes a las emanaciones de gases y la inestabilidad del suelo bajo los asentamientos. Ejemplo de esto es lo que ocurre en El Castillo, comuna de La Pintana: “Acá nosotros nos llovemos, nos entra el agua. También están las termitas, la filtración en el baño, porque toda esta cuestión está muy mal hecha. Usted pega un clavo y sale para el otro lado. Nosotros caminamos y se hacen hoyos en las tablas”¹⁴.

A lo anterior se suma el hacinamiento derivado del tamaño de las viviendas sociales, sobre todo en aquellas cuya superficie es inferior a 40 m². Al respecto, un habitante relata: “Son viviendas muy básicas, son soluciones habitacionales muy precarias, no tienen una proyección para familias que van a crecer”¹⁵. Sobre este mismo aspecto, otro entrevistado

afirma que ampliaciones irregulares y tomas de espacios comunes se han ido generando por las necesidades producidas por el hacinamiento: “Todas las familias llegaron con 3 o 4 personas en un departamento [...] pero después el hijo se juntó con la vecina del frente, tuvieron familia y la mamá lo puso en una pieza... y así empezó... en el fondo se empezó a crear un hacinamiento, se empezó a esconder los campamentos, porque al final tenemos campamento dentro de los mismos departamentos”¹⁶.

En materia de gastos soportables, las mayores dificultades apuntan al costo de los servicios considerando, entre otros, el del transporte público. En muchos casos, las personas entrevistadas indican que los ingresos familiares no alcanzan para cubrir los gastos básicos de subsistencia, lo que se evidencia en el siguiente testimonio: “O le das educación, comida y otras necesidades básicas a tu familia, o pagas la casa. Entonces, es como estar entre la espada y la pared”¹⁷.

La política de vivienda social, más allá de los avances que se han observado en las últimas décadas, en muchos casos ha agudizado la segregación socioespacial, desplazando y concentrando a la población vulnerable en los márgenes de la ciudad, en sectores con baja oferta de oportunidades laborales, servicios públicos y transporte. Al respecto, los resultados del estudio muestran que la ubicación es un aspecto particularmente sensible en los casos analizados, pues genera a los habitantes costos de tiempo y recursos, y deteriora la calidad de vida y las relaciones familiares. Lo señalado en el siguiente testimonio es elocuente: “Acá hay una pura entrada y una pura salida. Mi papá vive a siete kilómetros de acá y cuando uno toma la micro para ir a visitarlo, cuando hay taco, me demoro una hora u hora y media, lo mismo que te demoras en ir a Viña del Mar, que es otra ciudad. Estar parado [en la micro] una o dos horas para volver a tu casa o para ir a tu trabajo es muy estresante. Ese es uno de los grandes problemas que tiene Quilicura, la conectividad vial es pésima. Eso empeora la calidad de vida”¹⁸.

12 Hombre, Villa Los Jardines.

13 Mujer, Villa Futuro.

14 Mujer, Población El Castillo.

15 Hombre, Villa Bicentenario.

16 Hombre, Villa Francisco Coloane.

17 Mujer, Villa Los Jardines.

18 Mujer, Villa Los Jardines.

CAMPAMENTOS

Los casos estudiados dan cuenta de una alta heterogeneidad dentro de la tipología de los campamentos. Sin embargo, todos corresponden a asentamientos informales generados como estrategias habitacionales de las familias ante la falta de soluciones adecuadas a sus necesidades por parte de las políticas de vivienda social. Se trata de hogares de bajos ingresos y en su mayoría de jefatura femenina, que habitan viviendas precarias, de materiales diversos y autoconstruidas (MINVU, 2011).

Los microcampamentos de Talca surgieron ante la destrucción del centro histórico de la ciudad producto del terremoto del 27 de febrero de 2010 y la negativa de las familias allegadas o arrendatarias a trasladarse a las zonas periféricas en que se ubican los proyectos de reconstrucción. De forma similar, el caso de la toma de terrenos en La Florida nació como una medida de presión de un comité de allegados para asegurar que se ejecute un proyecto habitacional en la ubicación previamente comprometida, con los beneficios asociados a la ubicación pericentral de esta comuna.

Por otro lado, los campamentos emplazados en el sector alto de Viña del Mar son grandes conjuntos de viviendas precarias, formados por el crecimiento demográfico de décadas anteriores en la ciudad y que hoy acogen a más de mil familias que no han podido acceder a la vivienda formal. A diferencia de los casos anteriores, se caracterizan por su lejanía de los centros urbanos, falta de infraestructura y servicios de transporte adecuados.

De acuerdo con los resultados del estudio, los atributos de la vivienda adecuada más deficitarios en este tipo de asentamientos son la seguridad de la tenencia, el acceso a servicios y las condiciones de habitabilidad.

Los campamentos se caracterizan por la ocupación informal de los terrenos en que se ubican, producto de la necesidad de sus habitantes de contar con un lugar para vivir. La inseguridad de la tenencia del sitio ocupado es un aspecto central que coloca en un segundo rango el cumplimiento de los otros atributos del derecho a la vivienda. En estos casos, la inseguridad se relaciona con la posibilidad de ser desalojados del terreno tomado, en la medida que este último es

de propiedad privada, municipal o fiscal. Con la ocupación de un terreno, las familias inician un largo camino (que según los entrevistados puede durar seis meses) para lograr el reconocimiento de su situación de pobreza y de vulnerabilidad por parte de las autoridades públicas, y así ser incorporadas en los programas habitacionales de campamentos que desarrolla el MINVU.

La falta de seguridad de tenencia se relaciona con la precariedad de las viviendas, dado que la incertidumbre de la permanencia en el lugar limita las posibilidades de invertir en mejorarlas, traduciéndose en importantes deficiencias en acceso a servicios y habitabilidad. Si bien existen casos en que, por el tipo y localización del terreno o de la propiedad ocupada, las familias cuentan con servicios básicos e infraestructura adecuada, se puede afirmar que en sus inicios, y a veces por largo tiempo, los residentes en esta categoría de asentamiento suelen carecer de acceso permanente a servicios de agua potable y alcantarillado.

Por otra parte, se identifican situaciones de riesgo ambiental, como el caso de un campamento en Viña del Mar ubicado en las inmediaciones de un antiguo basural: *“Era un basural de toda clase de basura, para que usted se imagine, era un basural también de escombros, de animales muertos, y hubieron muchas violaciones y muertes aquí”*¹⁹.

Por último, aun cuando la ubicación no es un atributo deficitario en la actualidad —dado que en muchos casos una de las principales motivaciones de las familias que viven en campamentos es asegurar una adecuada ubicación en la ciudad—, es importante señalar que entre los relatos recogidos se manifiesta la aspiración de obtener una solución habitacional en el mismo terreno que se habita, en vez de ser erradicados y desplazados a viviendas sociales ubicadas en sectores alejados: *“...para mí significa eso, una condena. Mucha gente está triste, deprimida, tengo una vecina que cuando piensa que tiene que irse llora, porque dice ‘no me imagino mi vida viviendo en un lugar tan inhóspito, donde no hay nada todavía’*”²⁰.

19 Mujer, campamento Viña del Mar.

20 Mujer, Toma “Don Bosco”.

CONVENTILLOS O CITÉS

El caso estudiado representa la realidad de un cité donde muchos y distintos grupos de migrantes latinoamericanos viven en precarias condiciones y sufren la vulneración de casi todos los atributos del derecho a la vivienda adecuada. En este sentido, el único atributo que se destaca por su cumplimiento es la ubicación, en la medida que la residencia en el centro de la ciudad les permite el acceso a servicios y oportunidades laborales.

Sobre la seguridad jurídica de la tenencia, se observa que para los/as habitantes del cité no la hay, en tanto alquilan espacios o cuartos en inmuebles mediante acuerdos de palabra y sin contratos de arrendamiento. Además, los testimonios recabados señalan que la discriminación es una de las principales dificultades que tienen las personas migrantes al momento de conseguir un lugar para vivir, pues a pesar de contar con los recursos para arrendar una vivienda en muchas ocasiones se les rechaza, por los corredores de propiedades o los dueños, en razón de su país de origen.

En materia de habitabilidad se constató un problema derivado de la falta de espacio y el hacinamiento al interior de las viviendas. En efecto, las condiciones observadas en terreno son deplorables: las habitaciones carecen de iluminación natural y de ventilación, presentando problemas frecuentes de humedad; la obsolescencia del material de construcción de las viviendas genera riesgos para sus habitantes, y existe un número reducido de baños comunes (tres baños para 17 familias), lo que abre focos de insalubridad. Al respecto, una entrevistada señala: “[Vivo] en una pieza grande que la han dividido. Así nos las ingeniamos nosotros cuando venimos. Yo a veces me siento mal porque mi hijita me dice ¿cuándo tendré mi pieza?, ¿cuándo me comprarás una cama? Porque lamentablemente ella duerme en colchón no más. Yo le dije algún día hijita, vamos a encontrar una casita, y ahí vas a tener tu piecita como sea, no te va a faltar nada”²¹.

Respecto de los gastos soportables, las personas entrevistadas refieren que los precios de los arriendos son altos y representan parte importante de sus ingresos. A esto se suma el pago de los servicios, los que en ocasiones no lo-

gran cubrir y se ven expuestos/as a cortes de suministro. Por último, en materia de adecuación cultural, las personas entrevistadas indican que la comunidad migrante manifiesta su cultura al encontrarse, comer y divertirse. Señalan que a la gente les gusta compartir, pero que en los cités no se dan las condiciones, por los reducidos espacios, para recibir visitas o realizar celebraciones.

ALDEAS DE EMERGENCIA

En el caso de las “aldeas de emergencia”, los problemas se radican en el acceso a servicios, las condiciones de habitabilidad, el acceso preferente a grupos vulnerados y la ubicación adecuada.

Sin perjuicio de lo anterior, el estudio muestra que los habitantes presentan además temores asociados a la seguridad de la tenencia, los que no se relacionan con el hecho de residir en un hábitat provisorio, sino con el logro posterior de una vivienda definitiva.

En cuanto al acceso y disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, el estudio revela que posterior a los desastres, los/as habitantes de estos asentamientos deben pasar por un largo proceso para lograr condiciones mínimas de acceso a servicios: la disponibilidad de un terreno, la instalación de las mediaguas, el acceso al agua potable, a la electricidad, y la conectividad con el tejido urbano. Ante la lentitud y confusión de los servicios estatales y privados en la situación de emergencia, contrasta la capacidad de organización de los/as habitantes de las aldeas, que toman iniciativas para exigir tales servicios y/o desarrollar alternativas propias. Así lo señala una entrevistada: “el primer año a nosotros se nos volaban los techos, nos goteábamos todo, el agua entraba por todas partes y aquí no vino ningún equipo de emergencia de la municipalidad, de ningún lado, porque no tenían acceso. Ahí estaban los vecinos, el comité de emergencia. Los hombres estaban arriba de los techos, oscuros en la noche, y las mujeres trayendo palos gruesos o algo pesado para que no se volaran más. Yo digo que nosotros hemos sido una aldea que lo ha pasado mal, pero a la vez lo hemos pasado bien. Hemos sabido sacar provecho de lo malo, porque no nos hemos quedado ahí”²².

21 Mujer, cité.

22 Mujer, Aldea Cerro Centinela.

Respecto de las condiciones de habitabilidad, la respuesta a emergencias a través de mediaguas de 36 m², además de proveer espacios insuficientes para sus habitantes, conlleva riesgos por la calidad del material, el que se deteriora a los pocos meses desprotegiendo a las personas frente a las inclemencias del tiempo. Frente a este problema, contrarrestan las iniciativas de las aldeas estudiadas que han buscado soluciones para ampliar las viviendas y mejorar el aislamiento térmico mediante forros en sus paredes. Por otro lado, para solucionar las condiciones de vida en las aldeas, el Estado ofreció “bonos de arriendo”, lo que resulta difícil de implementar en un área damnificada, donde la presión sobre el mercado tiende a subir los precios de alquiler, llevando a situaciones de hacinamiento y allegamiento. Al respecto, una entrevistada señala: *“Nos daban 200 mil pesos al tiro, como para pagar mes de garantía y mes de arriendo. Una casa que antes del incendio costaba 80 mil pesos, ahora costaba 120 mil pesos [...] y todas las familias son numerosas, hay que tener una casa con dos habitaciones y eso ya cuesta más de 150 lucas [...] todos querían arrendar y la gente se aprovechó, yo vivía en una casa con una sola habitación en un segundo piso y eso me costaba 80 mil pesos [...] y era tan precario y estaba en tan malas condiciones que yo me tuve que ir, no podíamos estar ahí con mi familia”*²³.

Por su parte, la vida en una aldea representa un gran esfuerzo de voluntad y empeño entre las personas que no se conocían de antemano. Este esfuerzo exige también elevados gastos, especialmente para la electricidad, que por su instalación provisoria puede resultar de mala calidad, con variaciones en el voltaje que pueden dañar los aparatos domésticos salvados del desastre, y pago de facturas elevadas. Es en estos términos que las personas entrevistadas refieren problemas asociados al atributo de gastos soportables.

En cuanto a la ubicación adecuada, el estudio da cuenta que los instrumentos de planeamiento socioespacial no contemplan áreas de reserva para posibles emergencias, por lo que las aldeas de emergencia suelen ubicarse en espacios periféricos o residuales. Una entrevistada refiere que la lejanía del asentamiento asignado impedía incluso la llegada

de servicios básicos de saneamiento: *“antes ni siquiera podía subir el camión del agua y tenían que tirar mangueras por la carretera”*²⁴.

Por último, en materia de adecuación cultural, el carácter de asentamiento provisorio y de emergencia dificulta generar espacios que consideren la adecuación cultural de sus habitantes. Sin embargo, la lucha por la sobrevivencia en condiciones adversas durante tres a cuatro años, sí puede marcar un nuevo tejido de vínculos solidarios, como lo evidencia el caso analizado de una aldea en Constitución.

HALLAZGOS TRANSVERSALES Y SITUACIONES PRIORITARIAS

Además del análisis de cada tipología de asentamiento precario, a lo largo del estudio fue posible detectar algunos hallazgos transversales y situaciones que se revelan como prioritarias en materia del derecho a la vivienda adecuada.

Un primer aspecto a destacar es que, si bien hay situaciones de mayor precariedad en algunos asentamientos, en todos los casos analizados se observa algún grado de vulnerabilidad derivado del incumplimiento de uno o más atributos del derecho a una vivienda adecuada. A esto se suma la constatación de que la vulneración del derecho a la vivienda adecuada afectaría con mayor fuerza a algunos segmentos de la población, entre los que se encuentran i) las mujeres, principalmente aquellas que habitan en campamentos, así como a las jefas de hogares monoparentales en poblaciones y villas; ii) las personas adultas mayores y con discapacidad, pues las viviendas sociales no tienen estándares adecuados que faciliten su desplazamiento al interior de las casas en su entorno; iii) los jóvenes, quienes no necesariamente tienen la capacidad de pago o el interés de acceder a una vivienda en propiedad, única modalidad de la política habitacional chilena²⁵; y iv) los colectivos no familiares²⁶, debido a que la persona postulante

23 Mujer, Rodelillo.

24 Mujer, Aldea Cerro Centinela.

25 Para mayor información, consultar el Decreto 1/2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que describe el actual Sistema Integrado de Subsidio Habitacional.

26 Como podría ser el caso de dos tías adultas mayores o los casos de familiares con lazos más lejanos.

a un subsidio habitacional (titular) solo puede acreditar a familiares directos como parte del núcleo beneficiario²⁷.

Otro elemento que se destaca en las entrevistas es la falta de información y situación de desventaja frente a las autoridades reclamada por los y las habitantes de asentamientos precarios, situación que se agudizaría en momentos de erradicación de campamentos, realización de reparaciones posterremoto o demoliciones. En estos casos, la exigencia tiene relación con obtener información oportuna y establecer instancias de participación en la toma de decisiones que, cuando corresponda, pudieran ser vinculantes.

Lo anterior está estrechamente relacionado con las situaciones de *mobbing*²⁸ que declara vivir una parte importante de las personas entrevistadas, sobre todo en la Villa Francisco Coloane de Puente Alto²⁹ y la Villa Futuro de Chiguayante³⁰, lo que se acompaña de una percepción de riesgo a ser desalojados/as forzosamente. Al respecto, una entrevistada señala: “Hay asistentes sociales del SERVIU que nos amenazan diciendo que tenemos que irnos. Hicieron reuniones por block y nos amenazaban de esa forma, que si nosotros no nos íbamos, nos cortaban la luz y el agua y nos echaban a los pacos. Como los echamos de acá, de Villa Futuro, empezaron a llamar por teléfono”³¹.

Esta situación constituye un tema a ser monitoreado por el INDH, sobre todo porque la expansión de las ciudades y el crecimiento del mercado inmobiliario podrían generar presión para que poblaciones que hoy gozan de una buena conectividad se vean expulsadas hacia los límites de la ciudad y empeoren su calidad de vida.

27 Según el Decreto 1/2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Declaración de Núcleo podrá incluir solamente a: i) su cónyuge o conviviente; ii) hijos/as de hasta 18 años del postulante o su cónyuge; iii) hijos/as mayores de 18 y hasta 24 años, del postulante o su cónyuge, que vivan juntos y a sus expensas; iv) padres del postulante o de su cónyuge, reconocidos como carga familiar, que vivan juntos y a sus expensas.

28 Concepto utilizado para denotar las distintas formas de presión desarrolladas por inmobiliarias o por el Estado, a efectos de que quienes residen en la zona abandonen sus viviendas.

29 Producto de la demolición de sus blocks para la implementación del Programa Segunda Oportunidad en la zona.

30 Conjunto habitacional que sufrió daños producto del terremoto de 2010 y cuya localización es apetecida por empresas privadas para el desarrollo de proyectos inmobiliarios de mayor valor.

31 Mujer, Villa Futuro.

BIBLIOGRAFÍA

ATISBA. (noviembre de 2010). *Reporte Estudio Guetos en Chile*. Recuperado el 18 de octubre de 2012, de Atisba: http://atisba.cl/wp-content/uploads/2011/06/Reporte_Guetos_en_Chile2010.pdf

Cámara de Diputados. (2009). *Informe de la Comisión Especial relativa a las Denominadas Deudas Históricas*. Obtenido de <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=1744&prmtipo=SOBR> ETABLA

Comisión Asesora Presidencial para la Política Nacional de Desarrollo Urbano. (6 de mayo de 2013). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Obtenido de MINVU: <http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/11/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Desarrollo-Urbano.pdf>

Gobierno de Chile. (25 de septiembre de 2013). *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*. Obtenido de MINVU: <http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/11/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Desarrollo-Urbano-Definitiva.pdf>

INDH. (2012). *Informe Anual 2012. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago.

INDH. (en prensa). *Segunda Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Santiago.

Larrañaga, O. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Documento de trabajo*. Obtenido de PNUD: http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010_4.pdf

MINVU. (2010). *Encuesta Panel de Vivienda*. Obtenido de http://www.observatoriohabitacional.cl/opensite_20080317172111.aspx

MINVU. (2011). *Catastro 2011: Mapa Social de Campamentos*. Obtenido de http://www.minvu.cl/aopensite_20110523144022.aspx

MINVU. (2012). *Plan Integral de Rehabilitación Urbana Bajos de Mena 2012-2014*. Recuperado el 17 de octubre de 2012, de http://issuu.com/gobiernodechile/docs/plan_reconversi_n_urbana_bajos_de_mena

Observatorio Habitacional. (s/f). *Subsidios otorgados y pagados período 1973-1989*. Obtenido de MINVU: http://www.observatoriohabitacional.cl/opensite_20080122171314.aspx

Rabi, S., & Aguirre, B. (2001). Trayectoria institucional de la CORVI. En A. Raposo, *Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena 1953-1976*. Santiago: Universidad Central.

Rolnik, R. (3 de mayo de 2012). *Entrevista de Patricio López a Raquel Rolnik*. Obtenido de Radio Universidad de Chile: <http://radio.uchile.cl/wp-content/uploads/2012/05/Sem%C3%A1foro-Web-03-05-012.mp3>