La informalidad persistente: El rol del Estado en la (re)producción de la informalidad urbana en Valparaíso, Chile

Felipe Valenzuela

Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos
P. Universidad Católica de Chile, *Chile*

fevalenzuela@uc.cl

Este trabajo busca analizar los procesos de urbanización informal en la ciudad de Valparaíso Chile, que concentra la mayor cantidad de asentamientos informales en el país. Específicamente, se estudia el rol que ha jugado el Estado en la reproducción de la informalidad desde 1990 en adelante, a través de las políticas de vivienda, los programas de regularización y la planificación urbana. En términos teóricos, se busca actualizar las interpretaciones respecto a la marginalidad que se desarrollaron con fuerza a mediados del siglo XX (DESAL, 1969; Quijano, 1968) y complementarlas con perspectivas actuales para comprender la informalidad en América Latina (Abramo, 2012; Azuela, 1993; Calderón, 2016; Clichevsky, 2009; Di Virgilio, 2015; Edesio Fernandes, 2008; Jaramillo, 2008). Además, se propone establecer una conexión -poco desarrollada hasta ahora-, con las discusiones actuales en torno al concepto de informalidad en el Sur Global, desde una perspectiva que pretende superar las distinciones dualistas entre lo formal y lo informal (Alfaro d'Alençon et al., 2018; Marx & Kelling, 2019; McFarlane, 2012; Mitlin, 2001; Roy, 2005; Varley, 2013) .

El caso chileno ha sido presentado internacionalmente como un ejemplo en la superación del déficit habitacional por la vía de un sistema de subsidios en un contexto neoliberal (Gilbert, 2002). Si bien esta política logró reducir de manera importante los índices del déficit cuantitativo, significó también la aparición de nuevos problemas urbanos, asociados a la segregación, la escasez de servicios y problemas importantes de convivencia en los nuevos barrios de vivienda social (Rodríguez & Sugranyes, 2005). Por ello, la discusión en torno al problema de la vivienda de los sectores populares en Chile se ha trasladado hacia las condiciones de integración social y urbana de estos nuevos barrios, dejando en un segundo plano los problemas relacionados a la informalidad, las tomas de terreno, y la autoconstrucción, que aparecen como problemas de una época anterior. Situaciones como la de Valparaíso, donde los asentamientos informales han crecido, son interpretadas entonces como una especie de "anomalía". Sin embargo, al analizar el caso del Gran Valparaíso, los problemas relacionados a la informalidad parecen estar lejos de ser una anomalía y más bien parecen corresponder a una característica estructural y persistente de su modo de urbanización. En este contexto, este trabajo busca estudiar las condiciones en que se está desarrollando la producción de la informalidad urbana y los mecanismos estructurales que promueven su continuidad en el Gran Valparaíso, de la manera en que ha sido estudiado para el caso de

otros países latinoamericanos donde la informalidad es más extendida (Abramo, 2012; Fernandes, 2011; Jaramillo, 2008).

La investigación contempla una metodología mixta, combinando métodos cuantitativos y cualitativos. Específicamente, se realiza: 1) un análisis estadístico de datos secundarios (censos y catastros) y entrevistas en profundidad con habitantes de campamentos para analizar la producción de la informalidad urbana y su persistencia; y 2) un análisis de documentos de política y entrevistas semi-estructuradas con funcionarios de instituciones públicas para analizar el rol de las políticas urbanas implementadas por el Estado.

El área metropolitana de Valparaíso está ubicada en la costa central de Chile. Tiene cerca de 1 millón de habitantes, muchos de los cuales viven en cerros y quebradas. Su crecimiento urbano ha estado marcado por la ocupación informal de terrenos en los cerros, donde las familias pobres han encontrado una opción accesible para asentarse, teniendo en cuenta la insuficiencia de la disponibilidad de vivienda formal con precios asequibles (Millán-Millán, 2016; Urbina, 1999). Algunos resultados preliminares obtenidos de datos censales y catastros indican que el 2017 cerca de un 13% de los hogares del Gran Valparaíso presentan alguna condición de informalidad, ya sea referida a la autoconstrucción, la tenencia irregular de la vivienda o el acceso irregular a servicios básicos. Si bien se han aplicado programas de regularización en estas zonas, que han significado el "cierre" de muchos campamentos, ello no necesariamente ha resuelto los problemas de precariedad que se manifiestan tanto dentro como fuera de los límites de los campamentos, donde vive solo el 3% de los hogares.

En este contexto, la informalidad constituye una problemática relevante en el Gran Valparaíso, donde representa un problema estructural y no residual. Existen antecedentes para suponer que esta persistencia de la informalidad tiene una importante relación con la inadecuación de las políticas urbanas implementadas desde el Estado, debido a factores como: 1) la incapacidad de generar suficientes alternativas habitacionales formales a través de proyectos de vivienda social dentro de las comunas de Valparaíso y Viña del Mar; y 2) la descoordinación institucional que deriva en la entrega de títulos de dominio sin la existencia de condiciones de infraestructura para reducir la vulnerabilidad de los asentamientos.

REFERENCIAS

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metropolis latinoamericanas. *EURE*, *38*(114), 35–69. https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002

Alfaro d'Alençon, P., Smith, H., Álvarez de Andrés, E., Cabrera, C., Fokdal, J., Lombard, M., … Spire, A. (2018). Interrogating informality: Conceptualisations, practices and policies in the light of the New

Urban Agenda. *Habitat International*, *75*(November 2017), 59–66. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2018.04.007

Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, *55*(3), 133–168.

Calderón, J. (2016). *La Ciudad Ilegal. Lima en el Siglo XX*. Lima: Magreb Producciones.

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitacora Urbano Territorial*, *14*(1), 63–88.

DESAL. (1969). *Marginalidad en América Latina. Un ensayo de diagnóstico*. Barcelona: Editorial Herder.

Di Virgilio, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios Demograficos y Urbanos*, *30*(3), 651–690.

Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas. *Eure*, *XXXIV*, 25–38.

Fernandes, E. (2011). *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. (Lincoln Institute of Land Policy, Ed.). Cambridge, EEUU. Recuperado a partir de http://www.lincolninst.edu/pubs/1906_Regularization-of-Informal-Settlements-in-Latin-America

Gilbert, A. (2002). Power , Ideology and the Washington Consensus : The. *Housing Studies*, *17*(2), 305–324. https://doi.org/10.1080/0267303022012324

Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, (18/19), 11–53. Recuperado a partir de http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=50658735&lang=es&site=ehost-live

Marx, C., & Kelling, E. (2019). Knowing urban informalities. *Urban Studies*, *56*(3), 494–509. https://doi.org/10.1177/0042098018770848

McFarlane, C. (2012). Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City. *Planning Theory and Practice*, *13*(1), 89–108. https://doi.org/10.1080/14649357.2012.649951

Millán-Millán, P. (2016). Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso (Chile). *Eure*, *42*(125), 273–292.

Mitlin, D. (2001). The formal and informal worlds of state and civil society: What do they offer to the urban poor? *International Planning Studies*, *6*(4), 377–392. https://doi.org/10.1080/13563470120092386

Quijano, A. (1968). Dependencia , cambio social y urbanizaci6n en Latinoamerica. *Revista Mexicana De Sociologia*, *30*(3), 525–570.

Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005). *Los con Techo. Un Desafío para la Política de Vivienda Social*. Santiago: Ediciones SUR.

Roy, A. (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, *71*(2), 147–158. https://doi.org/10.1080/01944360508976689

Urbina, R. (1999). *Auge y ocaso del viejo "Pancho" 1830-1930*. Valparaíso: Editorial Puntángeles.

Varley, A. (2013). Postcolonialising informality? *Environment and Planning D: Society and Space*, *31*(1), 4–22. https://doi.org/10.1068/d14410