

TENSIONES ENTRE LEGALIDAD E INFORMALIDAD: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A LA INTERVENCIÓN ESTATAL NIVEL CALLE EN ASENTAMIENTOS INFORMALES DE LA REGIÓN METROPOLITANA

Tensions between Legality and Informality: An Ethnographic Approach to State Intervention at the Street Level in Informal Settlements in the Metropolitan Region

NICOLÁS ACUÑA*

Fecha de recepción: 06 de enero de 2024 – Fecha de aprobación: 15 de mayo de 2024

Resumen:

Desde el año 2011, el Programa de Asentamientos Precarios ha actuado en 142 asentamientos informales en la Región Metropolitana, lo que lo sitúa como uno de los principales mecanismos de intervención de las políticas de vivienda ante la crisis habitacional que actualmente afecta al país. A partir de la recopilación de información etnográfica durante el trabajo de campo realizado entre enero y marzo de 2023, el presente artículo aborda las prácticas de discreción desplegadas durante la ejecución del programa de intervención analizando la relación entre la formalidad/legalidad, representada por el estado, y la informalidad/ilegalidad, representada por el campamento, dicotomías que se tensionan en el quehacer en terreno de los burócratas nivel calle. El artículo argumenta que, en aquel intersticio, el estado se posiciona paradójicamente como garante y regulador de una informalidad calculada. Asimismo, plantea que la aproximación etnográfica y su flexibilidad son clave en el abordaje de los dinámicos márgenes, límites y prácticas del estado.

Palabras clave: asentamientos informales; burocracia nivel calle; antropología del estado; informalidad.

Abstract:

Since 2011, the Precarious Settlements Program has intervened in 142 informal settlements in the Metropolitan Region, emerging as a key intervention mechanism in housing policies amidst the current housing crisis affecting the country. Drawing on ethnographic information collected during fieldwork conducted between January and March of 2023, this article explores the discreet practices deployed during the program's implementation, analyzing the relationship between formality/legality, represented by the state, and informality/illegality, represented by the settlement – dichotomies that are strained through the actions of street-level bureaucrats. The article argues that, in this interstice, the state paradoxically positions itself as both a guarantor and regulator of calculated informality. Additionally, the article suggests that the ethnographic approach and its flexibility are crucial in addressing the dynamic margins, boundaries, and practices of the state.

Keywords: informal settlements; street level bureaucracy; anthropology of the state; informality.

* Licenciado en Antropología Social, Universidad Alberto Hurtado, Santiago-Chile. ORCID: 0009-0000-0040-0352.
Correo-e: niacuna@uahurtado.cl

Introducción

En el marco de una crisis habitacional con índices considerables, materializados en la presencia de campamentos en la ciudad, el Programa de Asentamientos Precarios (Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano) se encuentra trabajando e interviniendo en asentamientos informales posicionados en diversas comunas de la Región Metropolitana. Desde 2011 a la actualidad, este programa ha focalizado su trabajo en los campamentos del país ingresados a los procesos de Catastro Nacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desarrollados en 2011, 2018 y 2021. Actualmente, el programa desarrolla sus labores bajo el alero del Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025 (MINVU, 2022a), impulsado por el gobierno del presidente Gabriel Boric Font.

Desde el MINVU, se define a los campamentos o asentamientos precarios como un “territorio habitado por familias en condiciones de precariedad y vulnerabilidad social, en posición irregular de un terreno y con carencia de al menos 1 de los 3 servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado)” (MINVU, 2022a). Por otro lado, los asentamientos informales, según ONU-Habitat (2015), se caracterizan como áreas donde sus habitantes no tienen la seguridad de tenencia del terreno, carecen de servicios básicos, infraestructura y de regulaciones urbanas y están localizados generalmente en áreas ambientalmente peligrosas.

Ahora bien, los asentamientos precarios o campamentos son espacios en constante cambio, que se modifican y adecúan a los tiempos modernos, y que deben ser comprendidos desde ese dinamismo, versatilidad y

porosidad. En contextos variables de crisis económicas y migratorias, junto al surgimiento de nuevos sujetos y dinámicas socioculturales, el fenómeno de los campamentos se ha vuelto cada vez más complejo en su abordaje por el Programa de Asentamientos Precarios.

Esta política pública se encuentra anexa al objetivo gubernamental de construir alrededor de 260.000 viviendas sociales para hacer frente a la crisis habitacional (MINVU, 2022a). Ante esto, elementos como la discreción, la negociación y los sinuosos tiempos del estado son parte de una trama de situaciones que convergen en la implementación de una política pública cuyo objetivo es, a nivel regional, la intervención de 142 asentamientos precarios en los cuales se hallan 13.392 hogares (MINVU, 2022b).

Humanos, de carne y hueso, se hacen cargo de un proyecto sumamente complejo dadas las condiciones de pobreza multidimensional presentes en los campamentos. Autores como De la Maza (2018) han profundizado en la producción del estado a partir de sus programas, el quehacer cotidiano y su comprensión unificada como constructo social que abarca desde lo micro a lo macro y viceversa. Esto ha implicado contextos complejos para la intervención, en que los tiempos y objetivos estatales demandan ritmos de trabajo de alta intensidad caracterizados por la toma de decisiones circunstanciales y la negociación constante entre los actores clave (burócratas y pobladores).

En ese sentido, este artículo reflexiona en torno a los límites del estado y su fuerza reguladora en aquellos espacios caracterizados institucionalmente por la informalidad, aspecto que se tensiona, de manera paradójica, si conce-

bimos los alcances y la omnipresencia del Leviatán estatal (Gauthier, 1969). Vale preguntarse, entonces, si la informalidad habitacional se desarrolla a las afueras del estado, en sus márgenes o bajo una constante delimitación por parte de este. Para entender tal tensión (entre lo formal e informal), se describen los modos de implementación en terreno del Programa de Asentamientos Precarios, cuya principal estrategia de intervención consiste en visitas desarrolladas por duplas de trabajo¹.

A través de la observación participante y el levantamiento de relatos etnográficos fue posible constatar cómo se despliegan prácticas de discrecionalidad que dan cuenta de las limitaciones presentes en la ejecución del programa y el cumplimiento de un objetivo claro: la disminución de este tipo de asentamientos en la ciudad. En ese sentido, se logró analizar la relación de negociación y tensión de lo formal/informal en el contexto de implementación del mencionado programa.

El trabajo de campo se realizó durante enero y marzo de 2023 en la Región Metropolitana de Chile y en él se aplicó como técnica de recolección de datos la observación participante desde la posición de funcionario del programa. Durante este período se desarrollaron visitas a campamentos ubicados en las comunas de Talagante, San Bernardo, Cerro Navia, Lampa y Colina.

Situarse en campamentos específicos en la región permitió aprehender, dentro de las limitaciones espaciotemporales, elementos determinantes de la implementación del programa en los contextos de precariedad habitacional más críticos y densamente poblados. Por medio del trabajo en terreno fue posible recopilar variables en tensión atinentes al problema que aborda

este escrito y corroborar la validez del método etnográfico en el abordaje de la informalidad en contextos urbanos.

El artículo se compone de cuatro partes. En una primera instancia se contextualizan y brindan algunos antecedentes relevantes para comprender los alcances de la crisis habitacional en la Región Metropolitana. En segundo lugar, se plantean los principales lineamientos metodológicos y el contexto en que se desarrolla la investigación. En tercer lugar, se presentan relatos etnográficos pertinentes que ilustran la problemática que aborda el artículo. Finalmente, una vez presentados los principales resultados, se despliegan las discusiones teóricas respecto del vínculo entre las prácticas de discrecionalidad, las limitaciones del estado y el abordaje de la informalidad.

Los campamentos y la política habitacional neoliberal

A nivel nacional, según datos del Centro de Estudios Techo-Chile (CES-Techo, 2023)², se contabiliza la presencia de 1.290 campamentos en los cuales habitan 113.997 familias. En contraste, según el Catastro Nacional de Campamentos de 2022 (MINVU, 2022b), en Chile existen 1.091 campamentos y 71.961 hogares compuestos por un promedio de tres personas por hogar.

Específicamente en la Región Metropolitana, los datos de CES-Techo (2023) identifican 167 campamentos y 20.355 familias. Estos se concentran en las comunas de Lampa, Puente Alto, Colina y Cerrillos. Del total de las familias que habitan en campamentos en esta región es posible precisar que 59 % corresponde a

familias migrantes, es decir, alrededor de 12.012 hogares, mientras que las familias chilenas alcanzan 41 % (8.343 hogares).

Los campamentos, caracterizados en los párrafos anteriores en términos cuantitativos, son uno de los variados ejemplos de ocupación informal dentro de Latinoamérica y el hemisferio sur (Fernandes, 2008; Acevedo et al. 2021). Estos espacios, atravesados por la informalidad, se caracterizan por la autoconstrucción, las tomas ilegales de terreno y la organización social, y constituyen una de las estrategias de acceso a la vivienda presente en Chile y el resto de Sudamérica³.

Los asentamientos informales en nuestro país poseen un largo recorrido histórico que se remonta, en primera instancia, a las llamadas “poblaciones callampa”, vinculadas al problema de la vivienda en distintas épocas históricas, desde los primeros asentamientos a las orillas del Zanjón de la Aguada en Santiago y la migración campo-ciudad hasta los campamentos de la actualidad, vinculados a un flujo migratorio Sur-Sur, es decir, entre países de Sudamérica (Elizalde et al., 2013).

Según Espinoza (1988), durante el siglo XX en Chile, para atender los problemas de acceso a la vivienda se precisó de algunos actores clave: el estado y el sector privado, por un lado, a través de políticas públicas enfocadas a la vivienda social, mientras que, por el otro, el denominado “movimiento de pobladores”, desarrollado entre los años cincuenta y 1973.

En efecto, el movimiento de pobladores es imprescindible para entender la historia de los asentamientos precarios (Castells, 1973; Angelcos, 2016). La emblemática toma de La Victoria en 1957 y la autoconstrucción tutelada

por el gobierno de Eduardo Frei Montalva se posicionan como hitos del hábitat informal, la autoconstrucción y las políticas de vivienda en el país que acabarían en una política segregadora (Márquez, 2006).

Desde entonces, el problema de la vivienda en Chile cambió rotundamente, al igual que las políticas para su tratamiento, de la mano de la dictadura civil-militar (Bruey, 2012; Tapia, 2011). A efectos de la instalación del modelo neoliberal surgió una industria inmobiliaria que traspasó la gestión de la vivienda del sector público al privado, lo que transformó por completo el panorama nacional en torno a la gestión de la vivienda. Asimismo, a finales de la década de 1970, se generó una nueva manera de acceder al hogar mediante subsidios. Ambos fenómenos, según Pérez (2023): “acabaron por conceptualizar la vivienda como un bien de consumo al que los pobres pueden acceder a través del mercado, con la ayuda tanto de subsidios públicos como de ahorros privados” (p. 48).

En consecuencia, la opresión y la nueva política habitacional permearon la organización de los pobladores. Siguiendo a Abufhele (2019), se dio paso a una “política de la pobreza”, es decir, una estrategia gubernamental que relega la pobreza como concepto clave y consolida el paso de la figura de pobladores a la de pobres urbanos. La autora afirma que la “política de la pobreza” tiene consecuencias directas en la relación estado-sujetos de gobierno. En este sentido, Abufhele indaga en la imposición de una construcción identitaria vinculada a la pobreza, es decir, la categorización y la producción de sujetos beneficiarios de la política gubernamental.

Este contexto abre nuevas perspectivas analíticas vinculadas al movimiento de pobladores en los últimos treinta años. Autores como Angelcos y Pérez (2017) proponen entender sus rupturas y continuidades, tales como la presencia de población migrante (Palma & Pérez, 2020) y la reemergencia del movimiento de pobladores, desde la concepción de estos actores como sujetos políticos que, a través de demandas por una vivienda digna y la reivindicación al derecho a la vivienda, se han plantado como actores políticos en la discusión pública.

En síntesis, considerando lo expuesto, es posible precisar que la irrupción del neoliberalismo, como un período caracterizado por la ruptura del sistema de organización política y social, se articula como un cambio radical en el rol del estado, el cual se vió reducido para dar espacio al sector privado (Raczynski, 1994). Asimismo, bajo un contexto de globalización, las olas migratorias han traído a los campamentos nuevos actores que dan forma a la demografía y matizan las dimensiones socioculturales de los campamentos en el país. Ello complejiza aún más la intervención desde los programas estatales que, de una forma u otra, requieren abordar el fenómeno desde una perspectiva multidimensional y entrelazada con otros programas de intervención estatal.

Dentro del Programa de Asentamientos Precarios

La información que compone el presente artículo se levantó durante el desarrollo de mi práctica profesional como antropólogo en el Programa de Asentamientos Precarios, en la Región Metropolitana, Chile, entre enero y marzo de 2023. Mi acercamiento a este espacio de formación laboral se debe, principalmente,

al interés por recopilar antecedentes sobre el fenómeno de los asentamientos informales en la región. De ese modo pude acceder a datos demográficos, índices de pobreza, condiciones habitacionales, el impacto de la migración, entre otros aspectos determinantes, que fueron plasmados en un informe de caracterización de campamentos para uso interno del programa.

Tal informe se componía de datos cuantitativos, recopilados a través del Catastro Nacional de Campamentos, y cualitativos, recopilados en algunas visitas a terreno enfocadas en la implementación de entrevistas etnográficas y en la observación de materialidades, dinámicas cotidianas de los campamentos, actores involucrados, zonas de emplazamiento, condiciones de habitabilidad y circuitos económicos. No obstante, considerando mi interés por las diversas dimensiones que componen el fenómeno, decidí sumar a estas observaciones los modos de implementación del programa en terreno y enfocarme concretamente en cómo los ejecutivos se desenvolvían en estos espacios, sus diálogos con dirigentes y habitantes, sus compromisos contractuales con los usuarios y sus apreciaciones respecto de la implementación del programa. Esta labor fue dialogada con los encargados del proceso (ejecutivos estatales), principales interlocutores de la investigación, y se incorporó al producto final de la práctica profesional a modo de reflexión del quehacer estatal y su trabajo con las personas en contextos complejos como el ya descrito.

Como mencioné, el Programa de Asentamientos Precarios se destaca por su labor en terreno, la entrada a los asentamientos donde encarna al estado y la construcción de vínculos con los habitantes de cada campamento. En ese sentido, es pertinente constatar que la

burocracia nivel calle se posiciona como uno de los bastiones de la intervención en una problemática que requiere del trabajo *in situ*, dada su constante variabilidad. Este concepto, acuñado por Lipsky (2010), refiere al posicionamiento del estado en el territorio, a los funcionarios públicos con los que se comunican los ciudadanos cotidianamente y que enfrentan dificultades en su trabajo por las limitaciones estructurales, ante las cuales desarrollan prácticas de discreción para sobrellevar estos marcos (Lipsky, 2010; Leyton, 2020).

El abordaje etnográfico del estado nos permite “observar las prácticas cotidianas, incluidas las prácticas de las representaciones y las representaciones de la práctica (del estado) en la cultura pública, [y] nos ayuda a llegar a una comprensión específicamente histórica e ideológicamente construida del estado” (Gupta, 2015, p. 130). Así, es factible analizar espacios de interacción, focalizándonos en los impactos, efectos y consecuencias de la implementación de la política pública en cuanto interacción entre diversos actores sociales y estatales que componen las agencias del estado (Hevia de la Jara, 2009; Marins, 2017).

Aludiendo a Hevia (2009), lo que nos convoca aquí es el interés operativo, es decir, el análisis y la caracterización de “el aquí y el ahora” de la actividad estatal. Este enfoque invita a comprender los procesos de formación del estado sin caer en un análisis normativo de lo que debería ser. Por otro lado, Abrams (1988) y Gupta (2015) argumentan que el estudio del estado es de difícil abordaje por su naturaleza compleja y cambiante, y que requiere un enfoque multidisciplinario que tenga en cuenta las relaciones de poder, el contexto histórico y las diferentes perspectivas teóricas.

En consecuencia, debido a mi inserción en el programa, aunque haya sido por un tiempo limitado (detalle sabido solo por mí y los funcionarios del programa), apliqué la observación participante como principal técnica de recopilación de información. Equipado con zapatos de seguridad y el uniforme del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) Metropolitano me involucré en las tareas del programa; participé en entregas de subsidios, en visitas a campamentos, diálogos con familias, negociaciones con dirigentes y policías, charlas informativas, reuniones del equipo, entre otras actividades. Algunas de ellas serán descritas en este artículo.

Siguiendo a Guber (2001, 2004), es a raíz de la observación participante que me fue posible generar un ejercicio reflexivo que profundizó en el rol encarnado como ejecutivo estatal en el campo. A través de esta técnica de recolección de datos elaboré breves relatos etnográficos, entendidos como la descripción sistemática de un conjunto de prácticas y actividades realizadas por un grupo específico, en este caso, los ejecutivos estatales. De ese modo, la etnografía nos permite comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de quienes los vivencian y nos aporta las coordenadas metodológicas para aproximarnos al estado desde una perspectiva que entienda las políticas públicas y a los actores involucrados en estas.

Informalidad urbana e implementación del programa

Según Fernandes (2008), América Latina se constituye como uno de los continentes más urbanizados a nivel mundial, con más de 75 % de su población habitando en áreas urbanas y con un patrón de urbanización caracteri-

zado por procesos de exclusión, segregación espacial y extensos casos de acceso informal a terrenos y viviendas dentro de la urbe. Esta característica ha tenido como resultado una proliferación de asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas. Fernandes (2008) advierte, además, que la informalidad urbana en América Latina:

... no se trata de un mero síntoma de un modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano o de una simple distorsión de dicho modelo, sino del modelo en sí mismo, de la forma latinoamericana de producir espacio urbano, es decir, una producción de ciudad que se da, cada vez más, al margen de la ley, incumpliendo especialmente los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística (p. 26).

Para Clichevsky (2007), se trata de un tipo de informalidad urbana enmarcada en la transgresión de aspectos dominiales (carencia de propiedad sobre el terreno habitado) y de un proceso de urbanización a través de prácticas como la autoconstrucción y el incumplimiento de normas y requerimientos ambientales. Este último aspecto alude al proceso de urbanización periférica que expande la ciudad a través de la agencia de los pobres urbanos, desplegada al margen de las lógicas institucionales de urbanización (Caldeira, 2007, 2015). Siguiendo a Herrera (2018) y Pérez (2019), lo que caracteriza a los asentamientos informales es la presencia de sujetos subalternos vinculados territorialmente a un espacio donde ejercen prácticas de apropiación y demandas respecto al derecho a habitar la ciudad.

Posicionados en espacios recónditos de la metrópolis, en cerros, riberas de ríos o terrenos baldíos, los campamentos y sus habitantes han sido históricamente asociados a características demonizantes: el caos, la desorganiza-

ción, el crimen o una baja participación en la vida de la ciudad (Mangin, 1967). Sin embargo, se trata de mitos que han sido derribados en estudios realizados por las ciencias sociales durante las últimas décadas. Estas investigaciones desarmen la lógica del enclave, es decir, del campamento como unidad en sí misma, relevando las movilidades, la autoconstrucción como práctica de ciudadanía, la asociación con otros actores y su interrelación con la ciudad (Acuña, 2023; Palma & Pérez, 2021; Imilán et al., 2020).

Bajo términos similares, dadas las condiciones de informalidad, transgresión de normativas legales y/o incumplimiento de regulaciones urbanas, se ha sostenido que los habitantes de estos espacios se posicionan al margen de la sociedad. No obstante, se trata de una problemática donde se ven implicados aspectos tanto formales como informales en diversos ámbitos, como el mercado o la ocupación de terrenos (Varley, 2013; Di Virgilio et al., 2014; Fernandes, 2008; Abramo, 2008). Al respecto, Rojas y Villagrán (2023) señalan:

En efecto, los asentamientos informales no surgen al margen de la ley y la institucionalidad, sino más bien en relación con esta. Los asentamientos informales y sus residentes son parte constitutiva de la ciudad y de los procesos sociales, económicos y culturales que sostienen la reproducción de las sociedades latinoamericanas (p. 99).

Siguiendo esa línea, Roy (2005) plantea la pregunta sobre cómo ciertas modalidades de planificación urbana pueden producir lo “no-planificable”, es decir, grados de informalidad como estados de excepción fabricados por el propio estado. La autora estipula que: “planning is implicated in this enterprise. To deal with informality therefore partly means confronting

how the apparatus of planning produces the unplanned and unplannable” (pp. 155-156).

En el marco de dicha discusión, tal como lo hacen Asad (2008) o Das y Poole (2008), vale preguntarse acerca de cuáles son los márgenes del estado. ¿Los campamentos corresponden a aquellas “periferias y territorios en los que el Estado aún debe penetrar” (Asad, 2008, p. 58)? ¿O son ese lugar incomprendido, desordenado, donde se tensiona la operatividad del estado? Siguiendo lo expuesto, la respuesta parece evidente si se considera la relación dialéctica entre formalidad e informalidad.

Varley (2013) menciona que en la dicotomía formalidad/informalidad existe un claro vínculo con la dicotomía legal/ilegal y se cuestiona si la informalidad corresponde únicamente a la carencia de autorización oficial. Nos invita así a pensar en una *informalidad calculada*, un espacio gris donde el sistema de regulación es, a su vez, desregulación, perpetuación de modos de control y de gobierno de los pobres urbanos. Es decir, se trata de un espacio intersticio donde los habitantes de los campamentos están sujetos a la autoridad estatal y en que la informalidad se torna difusa al exceder los límites de lo legal.

Por ello, dada la variación de los límites y prácticas estatales, propongo dirigir nuestra atención a la “omnipresente incertidumbre de la ley y a la arbitrariedad de la autoridad que busca asegurar la ley” (Asad, 2008, p. 61). Esa incertidumbre nos lleva a autores como Feldman (2005), quien enfatiza que las diferencias y oposiciones entre sujetos (ciudadano/extranjero, mayoría/minoría, seguridad/ crisis, legalidad/ilegalidad) se producen y reiteran en prácticas y discursos concretos y que no son

inherentes a los sujetos. Esto se ve reflejado en el funcionamiento del estado y en cómo su identificación de una “crisis” o “amenaza” no es una reacción a condiciones objetivas externas, sino un acto performativo que constituye al propio estado.

Esta consideración es fundamental si entendemos que la relación entre estado y asentamientos informales ha variado históricamente, ya que “los gobiernos han reprimido, tolerado, admitido o propiciado las ocupaciones de tierras y construcciones según las coyunturas políticas” (Clichevsky, 2007, p. 57). Otro punto clave es que la planificación urbana que se practica en Latinoamérica no alcanza a integrar las condiciones socioeconómicas de producción de la ciudad y, en paralelo, las leyes asociadas no cuentan con la rigurosidad de implementación y fiscalización requeridas dada la precariedad de recursos (económicos y humanos) de los gobiernos regionales y locales (Fernandes, 2008).

Evidentemente, los asentamientos informales poseen un conjunto de factores que conlleva su comprensión desde un enfoque de pobreza multidimensional, lo que desemboca en contradicciones en la intervención desde un enfoque integrado (Raczynski & Serrano, 2005), sobre todo a través de la inyección de ingresos (subsidios monetarios). No obstante, formalmente la consideración de otras áreas de intervención, como seguridad, migración y género, quedan al margen de la política y se externalizan a los municipios u oficinas correspondientes para abordar el problema solo en cuanto a vivienda.

Ahora bien, debido al trabajo en terreno, las prácticas de discreción son imperativas en el abordaje holístico de lo social, que se

inmiscuye en el proceso, en específico en la práctica *in situ*, como lo destaca Dubois (2019), durante la fabricación cotidiana de la política pública a través de su implementación en los pasajes del campamento. Tal trabajo en terreno nos invita a pensar, del mismo modo que Rojas (2019), que las prácticas de asistencia y las relaciones sociales asociadas a estas se posicionan en nuevos escenarios por fuera de los muros de las oficinas municipales y acercándose a los territorios.

Renoldi (2015) aborda la noción de “ilegalismos” para analizar los modos en que las personas despliegan estrategias que les permiten viabilizar sus formas de vida a pesar de las regulaciones estatales. Este enfoque lo lleva a entender el binomio legal/ilegal como un productor de fronteras morales entre lo aceptable e inaceptable desde el ojo estatal. Es ahí donde se plantea que el estado no posee un límite claro y se constituye en tramas de agentes y agencias que articulan “estados posibles” que tensionan el modelo formal del estado unificado.

Aproximaciones etnográficas

A continuación, se expondrán cuatro relatos etnográficos en los que se aborda el encuentro entre pobladores y burócratas nivel calle en cuatro comunas de la Región Metropolitana (San Bernardo, Cerro Navia, Lampa y Colina) que permiten ilustrar la discusión expuesta en el apartado anterior. Cada uno de ellos posee aspectos relevantes que han sido discutidos desde la teoría y el ejercicio reflexivo, que, a la vez, dan cuenta de mi presencia en el campo en representación del Programa de Asentamientos Precarios durante actividades de diversa índole.

Campamento Dignidad, San Bernardo, 16 de enero de 2023

El campamento Dignidad, ubicado en la comuna de San Bernardo, se emplazaba en un terreno municipal, específicamente una plaza pública destinada a actividades recreativas y juegos. Su amplitud, por lo tanto, no era superior a los 3.200 m². En este lugar habitaban, en ese momento, casi 62 familias. Pero, según el registro histórico, llegaron a concentrarse ahí hasta 67 grupos familiares.

La disminución del número de habitantes se debía primordialmente a las gestiones municipales y de SERVIU enfocadas en la erradicación de ese campamento con el objetivo de habilitar el espacio para su uso público.

La actividad realizada por funcionarios de SERVIU el 16 de enero de 2023 tenía como objetivo fiscalizar e identificar a las familias beneficiadas por subsidios de vivienda (denominado técnicamente como DS.49) que aún estaban habitando el territorio. A su vez, se pretendía sellar compromisos entre el organismo y los pobladores. Para ser específico, el compromiso más relevante era la inhabilitación de las viviendas por parte de las familias que se retiraban a sus nuevos hogares. Esto, por la simple razón de evitar repoblamientos.

A grandes rasgos, la estructura del campamento era similar a un fuerte: un enclave localizado justo en el centro de un barrio residencial donde, según lo expresado por dirigentes y funcionarios de SERVIU, se hacía presente el tráfico de drogas y actos delictivos de diversa índole. Por ello, el campamento era presentado como el principal foco de este tipo de situaciones, lo que tenía su expresión material en la presencia –a veces intimidante– de cámaras de

vigilancia en diversos sectores, todas dirigidas al campamento bajo una lógica de control y observación constante.

Este lugar, a simple vista, poseía un orden laberíntico donde una plaza central daba paso a diversos pasajes y pasadizos, cuatro en específico, en los cuales era posible encontrarse con personas que miraban la llegada de las autoridades y un sinfín de mascotas, entre gatos y perros, que parecían no tener dueño. En cuanto a las viviendas, estas se apilaban una junto a la otra, sin separaciones aparentes, lo que implicaba un serio peligro en caso de incendio: se quema una casa y se prenden todas.

Considerando la situación de inhabilitación o desarme, varias viviendas se encontraban inhabitadas. En el suelo se podían identificar clavos, vigas de madera, ropa, muebles, alimentos, entre otras pertenencias esparcidas por lo que, en algún momento, fue una casa habitada por una familia. Esos vestigios no eran más que escombros, foco de ratones y de insalubridad, lo que era considerado como una situación que debía impulsar el pronto abandono del sitio por parte de quienes aún se mantenían en él.

En ese espacio conversé con M., un dirigente que siempre había vivido en campamentos: antes de ser parte de la toma de ese terreno había vivido en el campamento Santa Isabel y había sido allegado en la casa de su suegra. Esta última experiencia lo llevó a buscar cierta independencia y, debido a lo difícil que puede llegar a ser acceder a una vivienda, solo había sido posible encontrarla en un asentamiento de estas características.

Durante esta conversación, M. relató que sus padres también habían habitado campamentos,

algo común según los funcionarios públicos. Para estos, el problema de los campamentos también posee una dimensión generacional, en que la congregación de los núcleos familiares, la instrumentalización de la acción colectiva y las demandas atingentes son los principales factores. “Accede uno y después llegan los otros” (Notas de campo, 16 de enero de 2023).

La jornada finalizó con una asamblea extraordinaria que resolvió las dudas de los habitantes beneficiados por el Programa de Asentamientos Precarios. Por mi parte, la utilización del uniforme (chaqueta) y la irrupción en las viviendas me dejó un gusto amargo y un cuestionamiento a las dinámicas de poder y la violencia simbólica implicadas; ¿qué representa mi presencia en el campo? Evidentemente, el estado.

Campamento Violeta Parra, Cerro Navia, 24 de enero de 2023

Ese día de enero, camino a la comuna de Cerro Navia, se me puso al tanto sobre la situación en que se encontraba el campamento Violeta Parra. Este, en algún momento, fue catalogado como un macrocampamento, ya que en él llegaron a vivir más de 600 familias. En una superficie de casi 10 hectáreas dirigidas a la construcción de viviendas sociales, pobladores organizados emplazaron su toma en 2019 para hacer presión para la consecución de un proyecto habitacional y conseguir un espacio en las listas de beneficiarios.

A partir de ese momento, el campamento tuvo un crecimiento exponencial, lo que complicó las gestiones de solución habitacional desde SERVIU y generó una intensa negociación entre este organismo, los pobladores y el municipio,

con sus pro y contras. Según relatan los encargados de la intervención, los “habitantes históricos” habían abandonado el campamento tras recibir sus beneficios y dejado como responsables de sus actos y decisiones a los que quedaban. Esto derivó en la creación de siete comités de vivienda gestionando en paralelo una solución habitacional. En cuanto al diálogo con las instituciones, los encargados eran dos dirigentes: un chileno y una peruana.

En el momento de la visita, tras un amplio trabajo de intervención desde SERVIU, el campamento se encontraba en gestiones de cierre con las familias que aún vivían ahí. Viviendas inhabitadas, desarmadas por dentro, con puertas clausuradas por tablonces de madera y clavos eran parte de un paisaje que, entre el calor del verano y las condiciones del terreno baldío, parecía desolador a primera vista. Sin embargo, entre sus habitantes había cierta alegría, una presencia patente de vida. Se mantenían organizaciones comunitarias como la olla común y el comercio dentro del campamento continuaba sus ventas; frutas, comidas nacionales e internacionales, condimentos, golosinas y bebidas (alcohólicas y de fantasía) forman parte de las complejas dinámicas socio-culturales de este tipo de asentamientos.

Al igual que en el caso anterior, la inhabilitación de las viviendas era un acuerdo establecido entre las partes involucradas y su objetivo era evitar repoblamientos. Se trataba de una estrategia de negociación gubernamental generada para dinamizar el proceso de erradicación. Así, de acuerdo con esa deuda con/para la institución, los pobladores debían presentar sus viviendas desarmadas a las autoridades comunales y de SERVIU, las que, al constatar la situación, procedían a hacer entrega de un

certificado que acreditaba el posterior recibimiento de un subsidio destinado al pago del arriendo de un domicilio. En esa ocasión, dos ciudadanos de origen haitiano procedieron a hacer “entrega” de sus viviendas; delante de los escombros de sus antiguos hogares fueron fotografiados con su certificado en la mano. Este acuerdo contractual, protagonizado por la demolición, sellaba el compromiso de abandono del campamento y evitaba la posibilidad de una venta informal de la vivienda.

El subsidio de arriendo transitorio es uno de los beneficios que contemplan las políticas de vivienda y cuya entrega se hace a través de un cheque, algo poco recurrente en este tipo de intervenciones. Este funcionamiento ha sido una estrategia gubernamental para agilizar el proceso de cierre de los campamentos, que tiene en ascuas la construcción de viviendas sociales en los predios. Esta ayuda demuestra que la burocracia a nivel calle trabaja a contratiempo y que se requieren desarrollar prácticas para hacer frente a la presión de los tiempos estatales.

Debido a los tiempos involucrados en las postulaciones, varios de los pobladores aún presentes en el lugar habían sido amenazados por los “habitantes históricos” del campamento, quienes demandaban su expulsión para dar paso, lo antes posible, a la construcción de las viviendas. A causa de situaciones de violencia de este tipo, SERVIU (saliendo de sus funciones particulares, focalizadas en la vivienda), el municipio y los pobladores habían organizado un trabajo articulado con la policía local a fin de resguardar la integridad de los habitantes, evitar el repoblamiento y continuar con el proceso expedito de cierre según lo planificado.

Bajo ese contexto, se desarrolló una reunión con carabineros, quienes se mostraron dispuestos a ser parte de ese trabajo colaborativo. El desarrollo de este encuentro es una constatación de la articulación de diversos actores en la regulación de una informalidad que, a pesar de la presencia policial, no es impugnada del todo dado los acuerdos contrac-

tuales de intervención. Se trataría de una informalidad calculada, delimitada por el estado y negociada con las partes involucradas. Como es visible, las demoliciones, la vigilancia y las tensiones forman parte del proceso crítico en que se desenvuelve el Programa de Asentamientos Precarios.

Imagen 1. Poblador haitiano presentando su vivienda desarmada. Campamento Violeta Parra, Cerro Navia



Fuente: Elaboración propia, 2023.

Campamento San Pedro, Lampa, 30 de enero de 2023

Si bien SERVIU es una entidad dirigida específicamente a la aplicación de políticas públicas en torno a vivienda y urbanismo, los trabajadores sociales que aquí ejercen su profesión han tenido que realizar diversos tipos de tareas que no están estipuladas de manera explícita entre sus funciones: mediar el diálogo entre los pobladores, atender problemas personales y solucionar conflictos son parte de su rutina laboral.

En Lampa, detrás del cementerio comunal, en un terreno perteneciente a la inmobiliaria SOCOVESA, se emplazaba la toma San Pedro, toma irregular que entró al catastro de campamentos durante 2018, que llegó a ser erradicada y que, en el momento de la visita, acababa de ser poblada nuevamente. En ella no habitaban más de 15 familias; algunas poseían subsidios de arriendo y otras subsidios para adquirir una vivienda. En el entorno era posible divisar surcos de gran magnitud donde antes hubo una vivienda, la cual había sido desarmada y entregada a SERVIU, tras lo cual se había inhabilitado el terreno para que no pudiera volver a asentarse otra persona.

En la visita se realizó una reunión resolutoria para conocer el posicionamiento de los

habitantes y barajar opciones de trabajo colaborativo entre las partes involucradas (municipalidad, representantes de SOCOVESA, los habitantes de la toma y SERVIU). “Nosotros queremos vivir acá”, “toda la vida he vivido aquí”, “es mi hogar”, fueron algunos de los comentarios que surgieron en una efusiva intervención de una de las habitantes. Si bien ciertos pobladores tenían sus subsidios y podían hacer efectivo el proceso de compra de una vivienda a lo largo del país, muchos no querían irse del lugar. ¿Las razones? Variaban, pero el apego al lugar era uno de los argumentos que sustentaba la negativa a buscar una vivienda en otra parte. Siguiendo a Skewes (2005), el campamento y la vivienda social implicaban direcciones opuestas. El traslado a otro espacio significaba para estas familias quedar supeditadas a la dinámica urbana y sus condicionantes. Una de las pobladoras involucradas exclamaba: “¡Nos quieren sacar de nuestra hábitat... vivir en departamento no es vida para los pobres!”.

Ante el desencuentro, los acuerdos fueron nulos. Esto significó finalizar la asamblea con la advertencia de que, lamentablemente, pronto se realizarían intervenciones legales (las cuales dependían de las decisiones del ente privado dueño del terreno), es decir, que la policía entraría a desalojar a los habitantes del sector en cualquier momento.

Imagen 2. In-habilitación; surcos y cercos. Campamento San Pedro, Lampa



Fuente: Elaboración propia, 2023.

***Nueva Comaico, Colina,
31 de enero de 2023***

Unos días después tuve la posibilidad de visitar, junto a la dupla encargada, el campamento Nueva Comaico, ubicado en la comuna de Colina. Este campamento se encontraba en ese entonces en gestión de cierre, que es una de las últimas fases de la intervención estatal durante la cual las familias comienzan a dejar el campamento para trasladarse a arriendos transitorios o a sus viviendas. Esta etapa, al igual que en Violeta Parra, podía apreciarse

materialmente en el terreno. Los escombros en los suelos daban cuenta de un proceso que, si bien, podía parecer exitoso debido a su estrecho vínculo con la erradicación y el cumplimiento del objetivo gubernamental, había sido complejo. La organización vecinal y los desentendimientos entre las partes son piedras de tope en el trabajo de SERVIU.

Al igual que en el campamento Violeta Parra, la inhabilitación de las viviendas y los terrenos había sido un acuerdo mutuo entre los pobladores y los ejecutivos a cargo. A medida que

recibían sus subsidios, los pobladores debían retirarse de sus viviendas y presentarlas desarmadas a SERVIU y al municipio. No obstante, dado el tamaño de algunas casas, había sido necesario ingresar maquinaria pesada, intervención que era gestionada por los burócratas nivel calle de SERVIU siguiendo algunos patrones de inhabilitación similares a lo que había hecho SOCOVESA en el campamento San Pedro de Lampa: hacer surcos en el solar.

Este proceso requería de una coordinación importante con las dirigencias, puesto que la verificación de las viviendas es paulatina. ¿Quiénes están en el campamento?, ¿quiénes quedan?, son preguntas constantes para evitar, por ejemplo, destruir una vivienda habitada, lo que podría tener consecuencias graves, como la muerte de algún poblador o pobladora. Los ejecutivos verificaban constantemente las casas y los habitantes que se mantenían en ellas. En ese proceso también se problematizaban los casos de las familias que no cumplían con los requisitos de postulación. Qué hacer cuando los escasos proyectos habitacionales no otorgaban solución a todas las familias era una las interrogantes que los interventores se planteaban durante la caminata por los pasajes del asentamiento.

Por las razones planteadas, pasamos casa por casa preguntando en qué fecha se haría el abandono de la vivienda. Esto, en palabras de los ejecutivos, no solo se trataba de mover a las personas como si fuesen cosas, sino de un proceso complejo de negociación donde se tomaba en consideración al usuario del programa: familias vulnerables. Algunos, de hecho, pedían aplazar los tiempos, pero los plazos no perdonan y tanto pobladores como ejecutivos se encontraban a merced

del Leviatán. Este último exigía que todos los pobladores de un sector específico abandonasen lo antes posible el lugar, en un lapso de dos semanas a partir de la visita. Estas obligaciones desde ambas partes generaban encuentros tensos y diálogos complejos llenos de promesas y estrategias de persuasión.

Entre las casas aún en pie, otras a medio armar y las demás por los suelos, el cierre del campamento era inminente, tras lo cual se pretendía dar paso a la construcción de viviendas sociales. Sin embargo, se trataba solo de un sector de un territorio repleto de habitaciones autoconstruidas por chilenos, dominicanos, peruanos y haitianos, que conviven y disputan un lugar en la ciudad.

Caminando por los pedrosos pasajes de Nueva Comaico, a lo lejos, entre las ruinas de las viviendas abandonadas, observé a un hombre recogiendo tablas, sacando clavos y organizando los objetos. Este, de origen dominicano, me comentó que pretendía construir una casa un poco más allá y, si era posible, vender algunos materiales que le sobrasen. Así, este espacio, desde los escombros, se seguía reproduciendo a través de la recuperación de materiales, como vigas de madera, que serían utilizadas para levantar otro hogar en las inmediaciones, contrarrestando los esfuerzos de los ejecutivos estatales.

Entre las ruinas, se divisaban algunas viviendas a medio armar, un indicador del proceso de cierre y destrucción. En la lógica de los pobladores, su precariedad manifestaba que no valía la pena seguir invirtiendo en una construcción que sería desarmada y mucho menos cuando se contaba con algún beneficio estatal que propiciaría una pronta salida del campamento.

Cabe señalar que todas las experiencias de los beneficiados por subsidios en el campamento estaban marcadas por la incidencia del contexto macroeconómico y la inflación de los precios. Esta situación macroestructural complejizaba encontrar viviendas a las cuales acceder, ya sea para arrendar o comprar. Esto, junto a cierto rechazo a los arriendos vinculados a experiencias habitacionales anteriores, había extendido la estadía en el campamento donde, según MINVU (2022b) y CES-Techo (2023), los pobladores percibían que su calidad de vida había mejorado. Pero, ¿cómo era posible esta percepción en un lugar supuestamente caracterizado por la informalidad, la vulnerabilidad y la carencia?

La respuesta no se encuentra en los datos, ni en las encuestas; solo el ejercicio en terreno puede explicar este fenómeno revelador de las aristas de un problema que no se centra solo en la vivienda. Se trata de una percepción vinculada a la experiencia habitacional previa; al acceso a espacios amplios para el desarrollo de una vida sin hacinamiento, con un poco más de privacidad; a un lugar donde los recursos económicos se destinan a alimento y no a un techo del cual podrías ser expulsado. El miedo a tener que salir a la fuerza del campamento también era latente, pero era un temor que podía ser postergado y cuya concreción dependía del ejercicio punitivo del estado y de una inesperada radicalización en las medidas para afrontar el problema.

Imagen 3. Proceso de cierre y burocracia nivel calle. Campamento Nueva Comaico, Colina



Fuente: Elaboración propia, 2023.

Imagen 4. Revalorización del escombro: la construcción de una nueva esperanza.
Campamento Nueva Comaico, Colina



Fuente: Elaboración propia, 2023.

**Para cerrar: burocracia nivel calle,
interacción, discreción y tensiones**

Las descripciones aquí presentadas abordan diferentes momentos, lugares, prácticas y actores vinculados al quehacer cotidiano de los ejecutivos estatales en asentamientos informales. Su foco de interés se centra en la dimensión operativa de la actividad estatal, razón por la cual se detallan las prácticas desplegadas por los ejecutivos para regular y mermar la proliferación de campamentos en la Región Metropolitana.

Cada relato, con sus particularidades, demuestra la dificultad de establecer una respuesta concisa sobre los límites del estado y su fuerza reguladora en estos contextos. Más que tratarse de símiles y comparaciones, se pretende rescatar los modos en que el estado logra adecuar sus dispositivos movilizándolo sus márgenes e integrando de manera dinámica el binomio formalidad/informalidad (Varley, 2013; Feldman, 2005; Di Virgilio et al., 2014). Como nos dice Feldman (2005). Estas categorías resultan móviles y se encuentran

legitimadas en prácticas y discursos que permiten dar cuenta del acto performativo desplegado por el estado ante la crisis habitacional. En la línea de lo planteado por Michael Lipsky (2010) respecto de la implementación en terreno de las políticas públicas, es válido precisar que aplicar el sistema al pie de la letra se hace difícil cuando las relaciones entre los humanos son primordialmente dinámicas y se encuentran, como es visible en los casos relatados, expuestas a un juego de tira y afloja. Así, los acuerdos y desencuentros hacen del trabajo en terreno un espacio repleto de disputas, negociaciones y transformaciones *in situ* de la implementación del programa y sus bases formales.

Esta tensión es evidente si consideramos que se trata de una constante negociación por el territorio desarrollada desde la pugna entre sus actores en un espacio simbólico-material concreto (Santos, 1990; Lefèvbre, 1974). El campamento y/o el territorio ocupado es el espacio que se disputan, por una parte, el estado, que posee un objetivo gubernamental que espera cumplir a largo plazo, y, por la otra, los habitantes de los asentamientos, quienes suelen generar afectos con el lugar, además de dedicar recursos materiales y monetarios a su constitución.

Lo interesante de estos relatos es que nos proponen pensar en cómo se delimita, con cierto dinamismo, lo informal y, a su vez, cómo, desde esa delimitación, se ejecutan estrategias para cumplir con los objetivos gubernamentales. Dado el contexto, estas estrategias poseen un sinfín de consecuencias, algunas exitosas y otras complejas, en particular durante su ejecución. A raíz de ello, se indaga en los modos en que el estado, concebido como un ente estático,

unificado y coherente, se construye a través de discursos y representaciones, prácticas e instituciones que se encuentran sujetas a cambios y contradicciones internas (Abrams, 1988).

Tales contradicciones son centrales para el análisis sobre la informalidad y la ilegalidad, frente a las cuales la planificación de la política pública se encuentra entorpecida por las contingencias del presente y las agencias de los habitantes, quienes, desde los escombros derivados de los planes de la política pública, no dejan de reproducir la informalidad ante los ojos de los humanos que encarnan al estado (Roy, 2005). Es así como esta reflexión pretende desprenderse del análisis normativo de lo que debería hacer el estado ante la informalidad y, más bien, centrarse en la actividad estatal desde quienes la ejercen en las calles.

Con uniformes, zapatos de seguridad y papeles en mano, los burócratas nos acercamos a los campamentos como si se tratara de un espacio hostil. Entre sus calles y pasadizos, donde a veces se pierde el rumbo, niños y adultos caminan con zapatillas, chalas e incluso con los pies descalzos. Nos diferenciamos inmediatamente de los denominados usuarios, quienes perciben nuestra presencia como intimidante y amenazadora, pero otras veces también como conciliadora y amable. Esta percepción de la presencia del ejecutivo en el campo depende de la tarea a cumplir en el terreno: levantamiento de datos, desarme de viviendas o entrega de subsidios. Estas diligencias son parte de un mismo proceso, pero divergen completamente entre sí y requieren de un conocimiento procesual del territorio, que termina por ser exhaustivo en términos técnico-materiales y sociales, según el vínculo que se genere con los dirigentes.

En los pasajes del campamento se difuminan las formalidades laborales impuestas por el estado, lo que se expresa en las prácticas recientemente descritas. Asimismo, el asentamiento es un lugar donde son expresadas las emociones ante la presencia del estado: los usuarios agradecen con euforia las ayudas estatales o cuentan sus tristezas sin tapujos. Abrazos y pequeños detalles de cortesía son importantes en estas interacciones de negociación, en las que cada lado termina cediendo y concediendo. Yo mismo he sido protagonista de ellas sin haber tenido implicancia directa en los procesos de postulación a viviendas sociales de los habitantes de las tomas.

Shore (2010), en “La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, y Das y Poole (2008), en “El Estado y sus márgenes: Etnografías comparadas”, plantean que el enfoque etnográfico y el diálogo con los usuarios y funcionarios públicos pueden ser instancias fructíferas en el estudio de la acción estatal y, podemos agregar, en los procesos de intervención y desarrollo de las políticas públicas en que el abordaje de la informalidad se posiciona como un desafío.

Desde esta perspectiva se observan, de forma específica, los vínculos formativos en los procesos de implementación de las políticas en terreno o a “nivel calle” (Lipsky, 2010; Leyton, 2020) desde su comprensión como el trabajo en los lugares con las personas beneficiadas en que los límites entre la formalidad del estado y la discreción o las agencias de sus ejecutivos se difumina en pos de las necesidades de las personas:

El ejercicio de la discreción es inevitable y necesario, ya que las reglas formales no pueden explicar todos los casos individuales y, en general, los recursos de

la agencia están por debajo de las que se requieren para cumplir con los ciudadanos, y debido a esto, el poder discrecional de los burócratas se convierte en imprescindible para que la organización se adapte a la realidad, y para que el trabajo cumpla con los requerimientos de los ciudadanos (Leyton, 2020, pp. 42-43).

Siguiendo a Leyton (2020), es posible plantear que los significados de las políticas cambian, por lo que los procesos y formas de aplicación de estas también han de variar dependiendo de los contextos de aplicación, los actores involucrados, las agendas gubernamentales y la (re)emergencia de fenómenos sociales, como las ocupaciones de terrenos en la urbe. Si las políticas cambian, ¿cuáles serían los cambios pertinentes que deberían implementarse? ¿Sigue siendo la intervención por familia una herramienta eficaz o se requiere un giro colectivo? Estas son preguntas complejas de responder y que vale mantener presentes en los casos donde la informalidad se posiciona como desafío.

Varley (2013) tensiona el análisis de los modos en que se comprende y discute la informalidad desde dos perspectivas. Por un lado, en su asociación a cierta resistencia, disputa y reconquista de lo urbano como desafío al orden, visión expuesta a un constante peligro de romantización. Por otro lado, en su asociación con sectores populares, lo que ignoraría la informalidad en las élites y, a su vez, las formalidades (ya sean leyes o los eventos aquí descritos) presentes en los espacios de lo informal.

Si bien existen resistencias y agencias implicadas que pueden pretender hacer frente al estado, la presencia de este y su variabilidad en términos de prácticas o formas de involucrarse con las comunidades a través de los

burócratas nivel calle en su acercamiento al territorio o desde la iniciativa de los pobladores nos invitan a pensar la informalidad no como la mera ausencia de la ley, sino desde la relación dialéctica entre una esfera y otra. Asimismo, nos llevan a entender la informalidad como un modo de producción del espacio urbano históricamente asociado a nuestro continente que requiere formas particulares de abordaje. De una forma u otra, cuestionar el binarismo implica entender que el estado está presente, aunque sea de manera subrepticia, inserto a veces en las lógicas internas de gestión y proyección de las comunidades.

Viviendas desarmadas, subsidios, papeleos, fotografías de reconocimiento, historias personales y colectivas son parte de un entramado

que, focalizado formalmente en el problema de la vivienda y en los asentamientos informales, se encuentra con otros factores que inciden en la problemática. Esto último puede parecer evidente pero, ante las formalidades de la política pública, su existencia corrobora la importancia de las aproximaciones etnográficas al Leviatán estatal y a los “estados posibles” (Renoldi, 2015). Poco escapa de las garras de este, sin embargo, pareciera que su magnitud y su abstracción son sumamente humanas. Es por ello que, dado lo expuesto a lo largo del artículo, es válido constatar la etnografía del estado como una entrada o herramienta clave para reflexionar en torno a los procesos de implementación de políticas públicas con estas características.

Notas

¹ Las duplas de trabajo se conforman con dos profesionales, uno asociado al área técnica, que podría corresponder a la arquitectura y/o construcción civil, y otro, al área social, correspondiente a los trabajadores sociales. Estas duplas son asignadas a provincias específicas dentro de la Región Metropolitana.

² Estos datos son recopilados del Catastro Nacional de Campamentos de CES-Techo Chile ya que poseen la información

más actualizada al respecto. De hecho, vale mencionar que existen diferencias importantes entre las cifras presentadas por dicho catastro y las del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

³ Las villas miseria (Argentina), las favelas (Brasil), las invasiones (Perú) o los *bidonvilles* (Haití) son otros ejemplos de ocupación informal en América Latina y el Caribe.

Referencias bibliográficas

Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: Un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, 18-19, 55-73.

Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, 1(1), 58-89. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.1988.tb00004.x>

Abufhele, V. (2019). La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile. *EURE*, 45(135), 49-69. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200049>

Acevedo, P., Poskus, M., Vera, F. & Zambrano-Barragán, P. (Eds.) (2021). Informando lo informal: Estrategias para generar información en asentamientos precarios. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003784>

Acuña, N. (2023). Habitar, cuidar y autoconstruir: Prácticas de gobernanza en el campamento El Sueño de Todos, Santiago de Chile. Tesis para optar al título profesional de antropólogo. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Angelcos, N. (2016). Movimiento de pobladores: Lucha social y política en el Chile Contemporáneo. *Educação em Perspectiva*, 7(2).

Angelcos, N. & Pérez, M. (2017). De la “desaparición” a la reemergencia: Continuidades y rupturas del movimiento de pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, 52(1), 94-109. <https://doi.org/10.25222/larr.39>

Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del Estado? *Cuadernos de Antropología Social*, (27), 53-62.

Bruey, A. J. (2012). Limitless land and the redefinition of rights:

popular mobilisation and the limits of neoliberalism in Chile, 1973–1985. *Journal of Latin American Studies*, 44(3), 523-552. <https://doi.org/10.1017/S0022216X12000399>

Caldeira, T. P. do R. (2007). Enclaves fortificados. En: T. P. do R. Caldeira, *Ciudades de muros: Crimen, segregación y ciudadanía en Sao Paulo*. Barcelona: Gedisa.

_____. (2015). Social movements, cultural production, and protests: São Paulo's shifting political landscape. *Current Anthropology*, 56(S11), S126-S136. <https://doi.org/10.1086/681927>

Castells, M. (1973). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 3(7).

CES-Techo (2023). Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023. Techo, Fundación Vivienda, Santiago de Chile.

Clichevsky, N. (2007). Informalidad y regularización del suelo urbano en América Latina: Algunas reflexiones. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 9(2). <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n2p55>

Das, V. & Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52.

De la Maza, F. (2018). Gobierno local, política y turismo indígena: enfoque etnográfico en contextos interculturales. *Antropologías del Sur*, 5(9), 199-213. <https://doi.org/10.25074/rantros.v5i9.939>

Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A. & Arqueros, M. S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVI*, 29(80), 17-51. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582014000100002>

Dubois, V. (2021). Sujetos en la burocracia: Relación administrativa y tratamiento de la pobreza. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado. <https://doi.org/10.2307/f.ctv3596x77>

Elizalde, A., Thayer Correa, L. E. & Córdova, M. G. (2013). Migraciones Sur-Sur: Paradojas globales y promesas locales. *Polis, Revista Latinoamericana*, 35. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000200001>

Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 34(102), 25-38. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>

Feldman, G. (2005). Development in theory: Essential crises: A performative approach to migrants, minorities, and the European nation-state. *Anthropological Quarterly*, 78(1), 213-246. <https://doi.org/10.1353/anq.2005.0008>.

Gauthier, D. P. (1969). The logic of Leviathan: The moral and political theory of Thomas Hobbes. Oxford: Oxford University Press.

Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: El discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En P. Abrams, A. Gupta & T. Mitchell (Coords.), *Antropología del Estado* (pp. 71-134). México: Fondo de Cultura Económica.

Guber, R. (2001). La etnografía: Método, campo y reflexividad. Bogotá: Norma.

---- (2004). *El salvaje metropolitano: Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós

Herrera, J. (2018). El nuevo movimiento de pobladores en Chile: El movimiento social desplazado. *Polis, Revista Latinoamericana*, 49. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682018000100177>

Hevia, F. (2009). Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Espiral*, 15(45), 43-70.

Imilán, W., Osterling, E., Mansilla, P. & Jirón, P. (2020). El campamento en relación con la ciudad: Informalidad y movi- lidades residenciales de habitantes de Alto Hospicio. *Revista INVI*, 35(99), 57-80. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200057>

Lefèbvre, H. (1974). La producción del espacio. *Revista de Sociología*, 219-229 <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v3n0.880>

Leyton, C. (2020). Profesionales a nivel de calle: Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 20, 37-56. <https://tsuadernosdetrabajosocial.cl/index.php/TSA/article/view/173>

Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Mangin, W. (1967). Latin American squatter settlement: A problem and a solution. *Latin American Research Review*, 2(3), 65-98. <https://doi.org/10.1017/S002387910001534X>

Marins, M. T. (2014). Repertórios Morais e Estratégias Individuais de Beneficiários e Cadastradores do Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia*, 4(2), 543-562. <https://doi.org/10.1590/2238-38752014V4210>

Márquez, F. (2006). Políticas sociales de vivienda en Chile: De la autoconstrucción tutelada a la privatización segregada 1967-1997. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 11(49), 79-108. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v11n49.44067>

MINVU (2022a). Plan de Emergencia Habitacional, 2022-2025. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

_____. (2022b). Catastro Nacional de Campamentos 2022. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

ONU-HABITAT (2015). Documento temático sobre asentamientos informales. Temas Habitat III. Organización de las Naciones Unidas.

Palma, C. & Pérez, M. (2021). De extranjeros a ciudadanos urbanos: Autoconstrucción y migración en el Gran Santiago. *Estudios Atacameños*, 67. <http://dx.doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2021-0010>

_____. (2020). Migrantes en campamentos: Autoconstrucción, aspiraciones de permanencia e integración en Santiago de Chile. *Antropologías del Sur*, 7(14), 15-33. <https://doi.org/10.25074/rantros.v7i14.1608>

Pérez, M. (2019). El derecho a la vida digna: Luchas por la vivienda y vida cotidiana en Santiago de Chile. *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, 51(3), 497-508. <https://doi.org/10.4067/S0717-73562019005001304>

_____. (2023). *Casa y dignidad: El movimiento de pobladoras y pobladores en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Raczynski, D. (1994). *Social policies in Chile: Origin, transformations, and perspectives* (Vol. 4). Notre Dame: University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies.

Raczynski, D. & Serrano, C. (2005). Las políticas y estrategias de desarrollo social: Aportes de los años 90 y desafíos futuros. En: P. Meller (Ed.), *La paradoja aparente: Equidad y eficiencia: Resolviendo el dilema* (pp. 225-283). Santiago de Chile: Taurus.

Renoldi, B. (2015). Estados posibles: Travesías, ilegalismos y controles en la Triple Frontera. *Etnográfica, Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, 19(3), 417-440. <https://doi.org/10.4000/etnografica.4049>

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>

Rojas, C. (2019). *Ayudar a los pobres: Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

Rojas, M. & Villagrán, G. (2023). Intervención pública en asentamientos informales: Nuevos escenarios, nuevos desafíos. *Urbano*, 26(48), 94-104.

Santos, M. (1990). El espacio como instancia social. En: M. Santos, *Por Una Geografía Nueva* (pp. 152-170). Madrid: Espasa

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 21-49. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>

Skewes, J. C. (2005). De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile. En: A. Rodríguez y A. Sugranyes (Ed.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (pp. 101-122). Santiago de Chile: Ediciones SUR

Tapia, R. (2011). Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002. *Revista INVI*, 26(73), 105-131.

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