



CÁTEDRA UNESCO SSIIM

Sobre Inclusión Social y Espacial de Migrantes Internacionales – políticas y prácticas urbanas

El derecho a una vivienda adecuada para migrantes - hojas informativas

N.9 Santiago de Chile

Julio 2010

**CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA DE LOS INMIGRANTES
INTERNACIONALES EN CHILE 2010**

Camilo Arriagada Luco,

Profesor Departamento de Sociología de la U. de Chile y

Director Académico del Núcleo de Investigación en Integración de los Inmigrantes Internacionales

con la colaboración del Sociólogo **Nelson Carroza**

SSIIM UNESCO CHAIR

Univesità Iuav di Venezia

Ca' Tron, Santa Croce 1957

30135 Venezia- Italy

E-mail: info@unescochair-iuav.it

Web site: www.unescochair-iuav.it



El derecho a una vivienda adecuada para migrantes - hojas informativas

El derecho a una vivienda adecuada para migrantes es una serie de hojas informativas temáticas sobre el nivel de acceso de los migrantes a condiciones habitacionales adecuadas en diferentes contextos urbanos. Escrito por investigadores y académicos expertos, y solicitado por la Cátedra SSIIM UNESCO, las hojas informativas fueron diseñadas para proporcionar un fondo informativo para el Informe 2010 de la Dr. Raquel Rolnik, ONU-ESPECIAL Rapporteur, en Habitación Adecuada.

Aparte de presentar la imagen de la situación general de la habitación para migrantes en los contextos relacionados, se les solicitó a los autores destacar cuales eran las condiciones de los migrantes internacionales (regulares y sin documentos) con respecto a:

- conseguir acceso a vivienda pública y/o subvenciones estatales
- conseguir acceso a préstamos para la casa
- conseguir acceso a al mercado de la vivienda privado (actitudes discriminatorias)
- inclusión en la regularización y políticas de tenencia de la tierra (si existen, destacando si es una política local o una política centralizada del gobierno).

Los autores también fueron invitados a subrayar si hay diferencias entre las políticas/actitudes entre la población local pobre (incluyendo migrantes rural-urbanos) y emigrantes internacionales puestos en el lugar; y si alguna política particularmente interesante ha sido implementada y que pudiera ser considerada como un ejemplo innovador.

A través de la red de las universidades asociadas, los centros de investigación y otros actores relevantes, La Cátedra SSIIM UNESCO en Inclusión Social y Espacial de Emigrantes Internacionales - Políticas y Prácticas Urbanas- aspira a:

- Identificar políticas y prácticas que promuevan la inclusión urbana de emigrantes internacionales
- Apoyar a las administraciones municipales a modelar acciones adecuadas para fomentar un gobierno urbano efectivo y la integración social/espacial de migrantes internacionales
- Difundir las experiencias que pueden proporcionar un campo para un intercambio efectivo de políticas (buenas prácticas)
- Fortalecer el conocimiento de diseñadores de políticas y de la sociedad civil en general, en la importancia de la inclusión internacional urbana, social y espacial de emigrantes.

Con base en datos resultantes del procesamiento especial de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN 2006, en este documento se abordan las siguientes dimensiones del derecho al alojamiento de los inmigrantes internacionales:

- Acceso a programas públicos para la vivienda y/o subsidios gubernamentales
- Acceso a prestamos bancarios (incluidos bancos públicos)
- Acceso al Mercado Privado de la Vivienda y Practicas Discriminatorias
- Inclusión en Políticas de regularización y tenencia de la Tierra
- Numero de Inmigrantes en Viviendas Precarias en ciudades o regiones
- Niveles de Pobreza en Inmigrantes y Habitantes Locales
- Ejemplos de políticas relevantes aplicadas recientemente
- Desafíos para un Pleno Derecho a la Vivienda

Introducción General:

La población migrante internacional (nacida en el extranjero según el Censo) bordea los 210 mil personas y alcanza los 104 mil habitantes en el Area Metropolitana de Santiago de Chile, los que representan menos del 5% tanto de la población del país como de la ciudad capital. En el período intercensal 1992-2002, la población nacida en el extranjero creció de modo importante. Los migrantes recientes son la población extranjera que ha llegado al país con menos de cinco años de anterioridad al Censo, alcanzando cerca de 60 mil personas el 2002. La mayoría de la población inmigrante proviene de otros países latinoamericanos. En términos de países, al año 2002 la población peruana y argentina aporta las mayores cifras. Luego se ubica otro grupo de países latinoamericanos con cifras superiores a 2 mil habitantes, pero menores a 6 mil: Ecuador, Brasil, Venezuela, Colombia, Cuba y Bolivia. Durante los años noventa, los migrantes internacionales que más aumentaron su número fueron los peruanos, ecuatorianos y cubanos. www.miurbal.net

Numero de Inmigrantes en Viviendas Precarias en ciudades o regiones

Según los datos de la Encuesta CASEN 2006, el número de inmigrantes internacionales suma cerca de 155 mil personas a nivel nacional, 119 mil con información sobre el Tipo de Vivienda que habitan. La gran mayoría habita casas sólidas (95%), solo un 5,1% en viviendas cuya tipología por definición plantea la demanda o necesidad de mejoramientos de materialidad: pieza en casa antigua o conventillo, mediaguas y mejoras afectando a cerca de 6 mil inmigrantes. Solo un 0,25% esto es menos de 500 inmigrantes habitan viviendas miserables o de materiales ligeros según la Encuesta CASEN de MIDEPLAN.

Debe recordarse que Chile es uno de los países en Desarrollo que más construye y que su sistema de subsidio habitacional es de gran nivel de producción y que la cobertura de alcantarillado y agua potable es muy elevada.

Tabla N° 1
Chile, 2006

Inmigrantes Internacionales Recientes y Nacionales según Tipo de Vivienda

N° de Personas	Nacional	Extranjera
Casa o casa en cité	14.240.864	109.694
Casa en condominio	160.177	3.454
Pieza en casa o departamento	4.653	4
Pieza en casa antigua o conventillo	63.945	5.233
Mediagua	90.658	472
Mejora	15.716	435
Rancho, ruca o choza	12.179	220
Otro tipo	31.239	83
TOTAL	14.619.429	119.596
% Columna	Nacional	Extranjera
Casa o casa en cité a)	97,41	91,72
Casa en condominio b)	1,10	2,89
Pieza en casa o departamento c)	0,03	0,00
Pieza en casa antigua o conventillo d)	0,44	4,38
Mediagua e)	0,62	0,40
Mejora f)	0,11	0,36
Rancho, ruca o choza g)	0,08	0,18
Otro tipo h)	0,21	0,07
TOTAL	100,00	100,00
RESUMEN	Nacional	Extranjera
Subtotal Vivienda adecuada a+b`c)	98,54	94,61
Subtotal Vivienda Mejorable d+e+f)	1,17	5,13
Subtotal Vivienda Precaria G+H)	0,30	0,25
TOTAL	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con base en CASEN 2006.

Niveles de Pobreza en Inmigrantes y Habitantes Locales

Según los datos de la Encuesta CASEN 2006, el número de inmigrantes internacionales suma cerca de 155 mil personas a nivel nacional, 145 mil de ellos localizados en áreas urbanas. La pobreza medida según el método de la línea de pobreza por ingresos del hogar afecta como total a 15 mil inmigrantes esto es un 9,4% del total de personas nacidas en el extranjero, lo cual está por debajo del 14% de pobreza que afecta a los chilenos como promedio general.

Tabla N° 2

Chile, 2006:

Niveles de Pobreza según Condición Migratoria Internacional y área de Residencia

Zona	Nacionalidad	Situación de indigencia o pobreza			
		Indigentes	Pobres	No pobres	Total
Urbana	Nacionales	3,2	10,8	86,1	100
	Extranjeros	2,0	7,4	90,6	100
Rural	Nacionales	3,5	8,8	87,7	100
	Extranjeros	3,4	6,6	90,0	100
TOTAL	Nacionales	3,2	10,5	86,3	100
	Extranjeros	2,1	7,3	90,6	100
TOTAL N	Nacionales	510.912	1.668.754	13.711.820	15.891.486
	Extranjeros	3.195	11.335	140.149	154.679

Fuente: Elaboración propia con base en CASEN 2006.

Acceso a programas públicos para la vivienda y/o subsidios gubernamentales y acceso al Mercado Privado de Vivienda

Las distintas Líneas de Acción Habitacional consideran procedimientos de postulación cuyo total de inscritos podía asimilarse al concepto de "Lista de Espera". En el caso del sistema de atención a situaciones de marginalidad urbana el registro permanente de postulantes consigna el número de personas que están activas en el sistema y pueden resultar seleccionadas en un llamado futuro. Por su parte, los restantes sistemas habitacionales (Subsidio Unificado, Rural y Fondo Solidario), que hoy son la mayoría de unidades activas y registran su demanda de postulantes por convocatoria.

La Encuesta CASEN permite un análisis detallado de los programas habitacionales (se incluyen 16 programas diferentes en la pregunta respectiva en la CASEN 2006), con lo que se pudo procesar si los propietarios de vivienda habían adquirido el inmueble con el aporte de alguno de los distintos tipos de subsidios habitacionales del Estado (Vivienda SERVIU, Fondo Solidario de Vivienda, Programa Privado y Otro programa). A ello se agregan las categorías de Propietario sin Ayuda de Programa Estatal y No Propietario.

Como lo muestra el siguiente Cuadro, generado mediante el procesamiento de datos para los Jefes de Hogar del área Metropolitana del Gran Santiago, los inmigrantes internacionales recientes (es decir aquellos que arribaron a la ciudad desde otro país entre 2002-2006), en dos tercios de los casos son hogares no propietarios de su vivienda. Otro 32% son hogares propietarios de la vivienda que habitan pero sin ayuda de subsidio o programa estatal o sea mediante el mercado privado de alojamiento. Según nuestros datos solo un 1% de los jefes de hogar inmigrantes internacionales ha comprado su vivienda con ayuda del subsidio estatal del Fondo Solidario de Vivienda. Ello representa una gran diferencia con

el promedio de los hogares chilenos metropolitanos, donde un 13% ha comprado vivienda con ayuda del estado. Hay que aclarar en todo caso que ello puede deberse más a factores de ingreso (los inmigrantes como promedio reportan mejor ingreso que los locales) que a reglamentaciones que impidan la postulación de extranjeros, puesto que lo único que requiere el Fondo Solidario para formar parte de un proyecto es el Carnet de Identidad que se obtiene con la residencia.

Tabla N° 3

Gran Santiago, 2006

Inmigrantes Internacionales Recientes según Tenencia de la vivienda y Ayuda de Programas y subsidios del Estado para su compra.

Origen de la Vivienda Propia	Nacidos Otro País	%	Chilenos	%
VIVIENDA SERVIU	0	0	12.038	6
FONDO SOLIDARIO	0	0	124	0
SUBSIDIOS MODALIDAD PRIVADA	106	1	7.025	4
OTRO SUBSIDIO	0	0	5.599	3
PROPIETARIO SIN SUBSIDIO	5.323	32	47.492	26
NO PROPIETARIO DE LA VIVIENDA	11.335	68	113.837	61
Total	16.764	100	186.115	100

Fuente: Elaboración propia con base en CASEN 2006 en Convenio FACSO/CCHC.

Acceso a préstamos bancarios (incluidos bancos públicos)

A nivel nacional, los datos de la Encuesta CASEN muestran que la población nacida en el extranjero que reside en Chile, tiene un 25% de nivel de endeudamiento o acceso al crédito según sea que se mire. La forma dominante de acceso al crédito es las casas comerciales y en segundo lugar las tarjetas de crédito bancarias o financieras. Las deudas habitacionales son bastante bajas (menos del 2%), sobre todo mirando que el caso de Chile es un país de elevado desarrollo y competitividad del mercado de Créditos Hipotecarios.

Tabla N° 4

Chile, 2006

Inmigrantes Internacionales Recientes y Nacionales según Existencia de Deudas con Sistema Financiero y Tipo de Deuda

TIPO DE DEUDA	Nacional		Extranjero	
	N	% Col	N	% Col
Tarjetas de crédito bancaria	304.089	2,8	5.880	4,8
Línea de crédito bancario	141.111	1,3	770	0,6
Casas comerciales	2.520.429	23,1	17.594	14,3
Préstamos de consumo bancario	291.772	2,7	2.676	2,2
Préstamos de consumo financiero	120.847	1,1	403	0,3
Crédito automotriz	21.710	0,2	116	0,1
Crédito Social (CCAAF)	52.108	0,5	0	0,0
Deudas Educativas	100.849	0,9	1.359	1,1
Otras deudas	261.380	2,4	2.790	2,3
No tiene deudas	7.084.064	65,0	91.459	74,3
Total	10.898.359	100,0	123.047	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en CASEN 2006.

Acceso al Mercado Privado de la Vivienda y Practicas Discriminatorias

La discriminación en el sector de la vivienda esta vinculada a la prohibición constitucional de todo tipo de discriminación legal. La Constitución Política de Chile en su Artículo 1º plantea que "Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos", y en el Artículo 19 N°2 "Ni la ley ni autoridad alguna podrá establecer diferencias arbitrarias" y 19 N°1: "Hombres y mujeres son iguales ante la ley". Se agregan otras legislaciones y programas específicos sobre discriminación por razones de género, edad, apariencia, que son aplicables perfectamente a inmigrantes y locales. (Tomado del Informe del Cumplimiento del Derecho de la Vivienda del MINVU presentado por el Gobierno de Chile en el Palacio de Naciones Unidas de Ginebra, 2004)

Con respecto a los desalojos, la Ley N°18.101 del 21 de enero de 1982 (relativa a los derechos de los inquilinos o arrendatarios) contiene reglas para la protección contra el desahucio, sin que constituya un derecho absoluto, ya que está condicionado por el cumplimiento que dé el arrendatario a las obligaciones por él contraídas. El desahucio debe ser judicial y el arrendatario goza de un plazo mínimo de cuatro meses para dejar la vivienda arrendada, plazo que se aumentará en dos meses por cada año completo, no pudiendo exceder de un año. La renta de arrendamiento es convencional. Por regla general, el sector vivienda no arrienda las viviendas que construye. En casos calificados el juez puede postergar el lanzamiento hasta un plazo máximo de seis meses. Los derechos que establece la ley N°18.101 son irrenunciables. (Tomado del Informe del Cumplimiento del Derecho de la Vivienda del MINVU presentado por el Gobierno de Chile en el Palacio de Naciones Unidas de Ginebra, 2004)

No hay estudios sobre discriminación en el Mercado de arriendo o compraventa de propiedades habitacionales, pero si se han realizado estimaciones de los niveles de segregación de ciertos grupos de inmigrantes con el índice de disimilitud para el caso de Santiago, resultantes en niveles del 55% para los migrantes internacionales en general y minorías visibles en particular. Es decir, Santiago de Chile

tiene menos migrantes, pero tiende a segregarlos o concentrarlos más que a los pobres, pero están menos concentrados que las elites metropolitanas. Los grupos específicos de migrantes son importantes : en Santiago, la segregación es notablemente superior en el caso de los peruanos (73% como resultado de sus dos pautas de concentración, hombres empleados en actividades informales y de construcción en el centro deteriorado y mujeres empleadas como servicio domestico en el sector oriente) y también entre los asiáticos, que esencialmente se refiere a coreanos que reproducen un índice de auto segregación propio de los sectores de altos ingresos concentrados en el cono oriente. (Arriagada, Camilo, 2010, Revista Notas de Población, CELADE, en Prensa)

Tabla N° 5
AMGS (2002) Índices Duncan de Segregación a Escala Distritos y Comunas
Para Inmigrantes Internacionales y Pobres Locales

INDICE DUNCAN 2002	Distritos	Comunas
Peruanos	0,48	0,42
Argentinos	0,21	0,18
Coreanos	0,83	0,74
Hogares Pobres Locales	0,36	-

Fuente: Arriagada, Camilo (2010) con base en Censo 2002

Inclusión en Políticas de regularización y tenencia de la Tierra

Las estadísticas habitacionales regulares no registran las viviendas y asentamientos ilegales, situación que impide un análisis longitudinal del número de habitantes en dicha situación. En 1996, el Ministerio de Vivienda en conjunto con la Universidad de Chile realizaron un Catastro Nacional de campamentos y loteos irregulares, arrojando un computo nacional de 445.943 personas, residentes en 93.457 viviendas, localizadas en 972 asentamientos irregulares. Como porcentaje de la población chilena y del stock habitacional esta condición representaba, a esa fecha, menos del 4,0% de los habitantes del país y un 3% del parque habitacional. Hacia el año 2010, la población residente en asentamientos precarios se ha reducido a si mínima expresión producto de los planes de gobierno y la acción de la ONG Un Techo para Chile.

Es creado en 1997 el Programa "Chile-Barrio", el cual corresponde a una instancia intersectorial que surge como una iniciativa pública orientada a abrir oportunidades, para que los habitantes de los asentamientos precarios del país puedan superar su situación de pobreza, a través de un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de vida de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral. Los ámbitos de acción abordados por este programa son: el desarrollo comunitario e inserción social, habilitación laboral y productiva; el mejoramiento de la vivienda y el barrio, y el fortalecimiento institucional en torno a superación de pobreza.

El Estudio de CELADE/MINVU (1998) *Población y Vivienda en Asentamientos Precarios*, recupero los datos del Censo de 1992 de las manzanas censales ocupadas por Campamentos y loteos irregulares registrados por el Programa Chile Barrio y como parte de un completo perfil socio-demográfico pudo evaluar el origen migratorio de los residentes, resultando en que menos del 3% de los residentes de Asentamientos Precarios eran inmigrantes internacionales, esto es una cifra menor mil trescientas personas.

Ejemplos de políticas relevantes aplicadas recientemente

Las políticas de barrios que se llevan a cabo en Europa muchas veces fueron originadas en la intervención en barrios deteriorados donde se concentraban inmigrantes internacionales. En Chile, el año 2006, el gobierno creó el Programa Quiero Mi Barrio (PQMB) como programa piloto de regeneración focalizado en 200 barrios a lo largo de las 15 regiones del país. Adoptó un enfoque integral para la recuperación de los barrios que, en una primera instancia, ha significado intervenir tanto en aspectos físicos como sociales, por cuanto combina inversiones en espacios públicos con proyectos de responsabilización ciudadana para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Los ejecutores de proyectos integrales de recuperación de barrios son principalmente los municipios, pudiendo ser externalizada la ejecución del Plan de Gestión Social, el acompañamiento al Plan de Gestión de Obras y la Gestión Multisectorial en entidades consultoras externas.

La inversión en obras realizada en el marco del programa comprende Áreas Verdes (plazas, arborización, juegos infantiles, etc); Circulación (aceras, pasajes, vías intermedias y locales, ciclovías); Equipamiento Comunitario (salas multiuso, multicanchas, camarines, infocentros, etc.); Obras complementarias (mobiliario urbano, alumbrado, muros de contención, pozos absorbentes de aguas lluvias, etc.). En todos los casos, se suman recursos para "iniciativas sociales". Este programa es la primera fase de una política necesaria de intervención social y urbanística sobre barrios vulnerables. Los barrios centrales degradados, que constituyen el tejido de conventillos, cités y edificios deteriorados de construcción antigua en los centros de nuestras ciudades, donde sus residentes tienden a ser pensionados, trabajadores informales, migrantes andinos ha sido incorporado sólo excepcionalmente por este Programa que se recomienda avanzar en su focalización hacia jóvenes y también los inmigrantes internacionales.

Otro antecedente relevante es el Terremoto que afectó el país en Marzo 2010 y que provocó daños en las viviendas de barrios centrales de Santiago, Valparaíso, Concepción, y las ciudades de las regiones VII y VIII en general. Por la concentración de los primeros daños en zonas de vivienda antigua se produjeron visibles focos de damnificados en zonas de vivienda alquiladas por inmigrantes internacionales de bajos recursos que motivaron acciones de ONGs de Inmigrantes y de Iglesia en Santiago.

Desafíos de los derechos consagrados en el Artículo 11 sobre Derecho a la Vivienda de los Inmigrantes:

Para el autor de este Informe, los desafíos que plantea el derecho a la Vivienda en el caso de los Inmigrantes Internacionales Pobres es el Siguiente:

- En el caso de los inmigrantes internacionales no existe un Diagnóstico Habitacional Completo, como si existe en otros grupos vulnerables como infancia, mujeres, población anciana. -
- La Mayoría de Inmigrantes con problemas de vivienda son habitantes de barrios centrales deteriorados que es uno de los programas que el Sistema Habitacional Chileno ha desarrollado menos.-
- No existe discriminación normativa ninguna del Subsidio a la Vivienda para los Inmigrantes Internacionales, pero si es imprescindible que estos sean legales puesto que cualquier postulación exige la Cedula de Identidad.
- Comparativamente los Municipios son actores débiles en el Sistema de Producción Habitacional y en manejo de temas sociales de inmigrantes, siendo que son estas Instituciones las que deberían poder canalizar mejor la postulación habitacional de los inmigrantes pobres.
- Existe una oportunidad de Desarrollo Comercial de Barrios y Ciudades Pequeñas en la presencia de Inmigrantes Internacionales que no ha sido debidamente comprendida ni traducida a proyectos
- No existen fondos concursables específicos para ONGs serias que trabajan con inmigrantes recién llegados y refugiados y deben resolver el problema de vivienda temporal de modo urgente.

Santiago de Chile, 6 de julio de 2010.-