

CAPÍTULO IV

**Derecho a la vivienda adecuada:
asentamientos informales**

Derecho a la vivienda adecuada: asentamientos informales

ANTECEDENTES¹

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Naciones Unidas, 2015) define los asentamientos informales como “áreas residenciales en las cuales los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana, y las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas” (p. 2).

La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada (2018) ha indicado que las condiciones de vida en los asentamientos informales “constituyen una de las violaciones más generalizadas de los derechos humanos en todo el mundo” (p. 2). Bajo un enfoque de derechos humanos, la informalidad de este tipo de asentamientos debe comprenderse como consecuencia de la exclusión sistémica, generada por la acción o inacción del Estado, que afecta al ejercicio del derecho a la vivienda adecuada y que repercute sustantivamente en la vulneración de otros derechos humanos².

Sobre esta base, distintos órganos internacionales, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991, 1997) y la Relatora Especial (2018 y 2020) han efectuado recomendaciones a los Estados para garantizar los derechos de quienes residen en asentamientos informales. Estas recomendaciones se vinculan también con los compromisos adquiridos por los Estados en la Agen-

1 El objetivo de este capítulo es analizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada, enfocado en las afectaciones de este derecho en personas que viven en asentamientos irregulares, considerando las particularidades de grupos de especial protección. Para ello se identifican y describen los estándares internacionales que orientan el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada; se describe la situación de asentamientos irregulares y la afectación a este derecho de las personas que allí habitan, junto con las posibles afectaciones a otros derechos derivados de la situación en la que viven, como los derechos a la salud y educación, entre otros, incluido el derecho a la propiedad en consideración de su función social. Asimismo, se describen y analizan las medidas adoptadas por el Estado para garantizar el derecho a la vivienda adecuada y su adecuación a los estándares internacionales en la materia, en el caso de personas en asentamientos irregulares, considerando además la función social de la propiedad que favorece un uso del suelo orientado a la satisfacción del derecho a la vivienda.

2 La Relatora Especial (2018) precisa, respecto de la exclusión sistémica, que “la informalidad es creada y agravada por la imposición de un sistema determinado de leyes, mercados privados, planificación y asignación de recursos que no respeta y viola los derechos fundamentales de quienes no tienen más remedio que recurrir a los asentamientos informales” (p. 5).

da 2030 para el Desarrollo Sostenible³, particularmente, aquellos asociados al objetivo 11 que se propone “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

En Chile, la situación de los asentamientos informales se enmarca en el contexto de una aguda crisis de acceso a la vivienda que, según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), es similar a la experimentada a inicios de los años 90⁴. La realidad actual se caracteriza por un elevado número de hogares que comparten viviendas en condición de allegados, con un alto grado de hacinamiento; familias incapaces de continuar pagando un arriendo; barrios que en el pasado accedieron a soluciones urbano-habitacionales de precaria calidad, donde hoy se concentran la pobreza y la inseguridad (MINVU, 2022).

Los factores detrás de esta crisis son diversos y revelan las variables que concurren en el enfoque asumido por el Estado como facilitador de la relación entre quienes demandan una vivienda y quienes las proveen a través de proyectos inmobiliarios, al subsidiar la capacidad de adquisición de una parte de la población. En este sentido, el MINVU destaca el incremento en los precios de venta y arriendo de las viviendas en la última década, superior al alza de las remuneraciones⁵; las condiciones de financiamiento y la exclusión en el acceso al crédito de numerosas familias; el aumento del costo de los materiales y el alza de los precios de los terrenos situados en zonas bien ubicadas (MINVU, 2024a). Al respecto, la Cámara Chilena de la Construcción (2023) ha advertido sobre la escasez de suelos aptos para la construcción en zonas urbanas, unido a una creciente demanda en áreas densamente pobladas. Asimismo, los expertos también señalan que en las alzas de precios incide la compra de viviendas con fines de inversión y no para destino residencial (Larraín y Razmilic, 2019)⁶.

3 Aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

4 En marzo de 1990 en Chile, 800.000 familias no disponían de una vivienda digna, en su inmensa mayoría vivían como allegados. Otras 330.000 familias, si bien tenían un techo, se encontraban en condiciones precarias y no contaban con los servicios elementales.

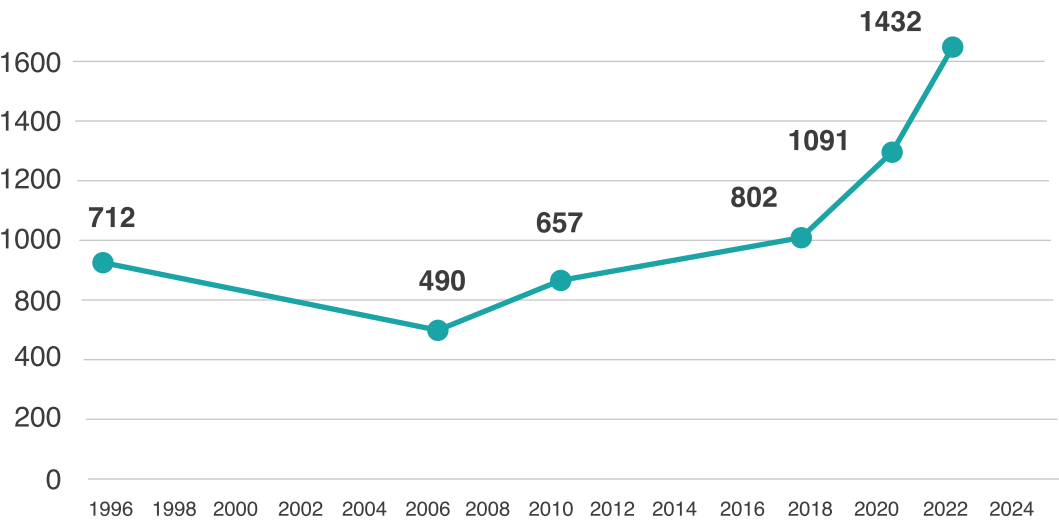
5 “Según datos de los estudios realizados por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2019), Inciti (2021) y Serey (2022) existe una brecha creciente en el precio de las viviendas y los ingresos de las familias. En concreto, los datos de Inciti dan cuenta que a partir del año 2010 comienza a evidenciarse un desacople entre los precios de las viviendas y los ingresos autónomos de los hogares, de acuerdo a los datos del Conservador de Bienes Raíces (CBR) y Casen, según lo cual para el año 2021, el ingreso de las familias había aumentado un 55,4% y el de las viviendas un 202,8%” (Centro Políticas Públicas UC, 2022, p. 26).

6 Estos autores mencionan otros estudios que indican que “las alzas se deben principalmente a la especulación, a las altas expectativas de rentabilidad y a la creciente demanda por vivienda como inversión más que como espacio residencial (Vergara y Aguirre, 2019; López y Herrera, 2018; Gasic, 2018). Entre otras cosas, se señala que este fenómeno descansaría en la lógica subsidiaria del Estado que promovería el endeudamiento de la clase media y en la renuncia a cualquier tipo de regulación de precios o rentabilidades” (p. 3).

A la vez, la modalidad de subsidio ofrecida por el Estado ha encontrado sus limitaciones debido a la restrictiva oferta inmobiliaria para sectores de menores ingresos quienes, aunque dispongan de un subsidio, no encuentran alternativas para utilizarlo (MINVU, 2022; Vergara, Greene y Correa, 2021; Brown, 2021)⁷.

En este contexto, el MINVU ha estimado que la falta de vivienda afecta a cerca de 650.000 hogares⁸. Esto genera distintos problemas que impactan el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, entre ellos, el incremento de la precariedad, a través de asentamientos informales o campamentos, que actualmente llegan a 1.432, y que han aumentado sostenidamente desde el año 2007, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Evolución del número de campamentos



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por MINVU, 2024.

Las regiones del país que concentran mayor número de campamentos son Valparaíso con un total de 374, Biobío con 225 y la Región Metropolitana con 168.

7 Adicionalmente, las soluciones habitacionales promovidas por el Estado se han localizado en lugares periféricos, precisamente por las dificultades de acceso al mercado de suelos en las ciudades (CEDEUS, 2018).

8 Un hogar puede estar constituido por una persona o un grupo de personas. Puede ocurrir que en una vivienda existan uno o más hogares. Sin embargo, un hogar no puede ocupar más de una vivienda. Se consideran miembros de un hogar a todas aquellas personas que residen en una misma vivienda, que pueden tener, o no, vínculos de parentesco y habitualmente hacen vida en común, es decir, se alojan y se alimentan juntas. Dicho de otra forma, habitan en la misma vivienda y tienen presupuesto de alimentación común (CASEN, 2022).

Tabla 1. Número de campamentos, según región

Región	Número de campamentos
Arica y Parinacota	14
Tarapacá	64
Antofagasta	116
Atacama	121
Coquimbo	52
Valparaíso	374
Metropolitana	168
O' Higgins	59
Maule	25
Ñuble	24
Biobío	225
La Araucanía	70
Los Ríos	40
Los Lagos	67
Aysén	10
Magallanes	3
Total nacional	1.432

Fuente: Elaboración propia a partir del Catastro de Campamentos MINVU, 2024.

Sin embargo, al revisar el porcentaje de hogares que residen en campamentos, respecto del total de hogares en cada región, se advierte que las regiones que concentran la mayor proporción de hogares en asentamientos informales respecto del total regional de hogares, son Tarapacá (7,2%) y Atacama (4,8%).

Tabla 2. Número de hogares en campamentos y proporción respecto al total de hogares, según región

Región	Hogares en campamentos	Proporción de hogares en campamentos respecto al total de hogares
Arica y Parinacota	1.412	1,6%
Tarapacá	9.300	7,2%
Antofagasta	7.384	3,0%
Atacama	5.463	4,8%
Coquimbo	1.748	0,6%
Valparaíso	18.405	2,6%
Metropolitana	13.392	0,5%
O' Higgins	1.191	0,3%
Maule	324	0,1%
Ñuble	371	0,2%
Biobío	7.122	1,2%
La Araucanía	1.545	0,4%
Los Ríos	1.182	0,8%
Los Lagos	2.715	0,8%
Aysén	236	0,6%
Magallanes	171	0,2%
Total nacional	71.961	1,0%

Según datos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF, 2021), la mayoría de los campamentos (58,3%) se ubican en terrenos de propiedad fiscal, un 32% se encuentra en terrenos de propiedad privada (245 campamentos) y el 9,5% se sitúa en terrenos de propiedad mixta (73 campamentos).

TECHO-Chile (2023a) señala que el aumento de personas que residen en campamentos se debe al alto costo de los arriendos (74,8%), la necesidad de independencia (73,6%), los bajos ingresos (72,5%) y la falta de empleo (52,9%). Igualmente, el MINVU (2022) indica que dificultades económicas como los bajos ingresos del hogar (55%), el alto costo de los arriendos (47%) y la falta de empleo o cesantía (21%) son factores determinantes para el desplazamiento de los hogares a campamentos.

En cuanto a la caracterización socioeconómica de los campamentos, de acuerdo con el Catastro de Campamentos 2022 del MINVU y la Encuesta Casen 2022, el 48% de las personas que viven en campamentos están bajo la línea de la pobre-

za, versus el 7% a nivel nacional; el 58% de las personas que viven en campamentos sólo ha alcanzado la educación básica, mientras que a nivel nacional, el 30% tiene educación media incompleta o menos; por otro lado, un 7% de las personas en campamentos se encuentra desocupada, similar al 8% en el país. A su vez, el 51% de quienes viven en campamentos son mujeres, 31% son niños, niñas o adolescentes, 6% son personas mayores y un 4,5% son personas con discapacidad.

Entre los cambios más significativos en las características sociales de los campamentos en los últimos diez años, destaca su creciente diversidad cultural, debido a la presencia de población migrante (Anderson, Dastres y Vergara, 2023). Si en 2011 el 1,2% de las familias que vivían en campamentos eran de origen extranjero, en 2022 aumentó a 40% (MINVU, 2022). Según el MINVU (2022), los campamentos que concentran la mayor cantidad de personas migrantes están en las regiones Metropolitana (31%), Tarapacá (27%) y Antofagasta (24%).

Al evaluar las condiciones de vida en los campamentos, la Relatora Especial en su visita a Chile en 2018 observó hacinamiento y ausencia de servicios básicos, incluida el agua potable. Asimismo, manifestó su preocupación por la ubicación de asentamientos informales en antiguos vertederos y/o sitios expuestos a una mayor contaminación ambiental y en zonas de riesgos socio naturales, como inundaciones e incendios forestales (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018b, p. 21).

El aumento de campamentos a través de las tomas de terrenos ha puesto de relieve también la necesidad de analizar la afectación del derecho a la propiedad de quienes son titulares de aquellos terrenos donde se emplazan los asentamientos. En este sentido, Chile cuenta con mecanismos normativos para resguardar el derecho de propiedad y para que los dueños de un bien inmueble -ya sea el Estado o particulares- puedan obtener su restitución, cuando otras personas se lo apropien indebidamente.

Por otro lado, actualmente no existe un marco regulatorio que permita conciliar el resguardo del derecho a la propiedad con el respeto de los estándares de derechos humanos de las personas que viven en campamentos y que los proteja frente a posibles desalojos. Esto, teniendo en cuenta que la función social de la propiedad implica reconocer su valor social y que “debe estar al servicio de la persona y de la sociedad”, según lo ha establecido el Tribunal Constitucional⁹ al interpretar el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política que consagra el derecho de propiedad en Chile¹⁰.

9 Tribunal Constitucional, Rol N° 245 y Rol N° 246, del 2 de diciembre de 1996, considerandos 22° y 25°.

10 El artículo 19 N° 24 de la Constitución establece en su inciso 2° que sólo “la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Al considerar las problemáticas expuestas relacionadas con la situación de los asentamientos informales, este capítulo se propone analizar las obligaciones del Estado en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada y las condiciones de vida en los campamentos, y que inciden en la afectación de este y otros derechos, como el derecho a la salud, a un medio ambiente libre de contaminación y a la vida e integridad física y psíquica.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA Y ASENTAMIENTOS INFORMALES

El derecho a la vivienda adecuada está consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en concordancia con el artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, como uno de los elementos que integran el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Asimismo, distintos instrumentos internacionales referidos a grupos de especial protección -entre ellos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas migrantes y personas mayores- contienen disposiciones y obligaciones específicas sobre el ejercicio de este derecho por parte de quienes pertenecen a dichos grupos¹¹.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), el derecho a la vivienda adecuada no debe concebirse como el mero cobijo físico, sino como “el derecho a vivir en un hogar en paz, con seguridad y dignidad” (Comité DESC, 1991, p. 2). Esto implica considerar la estrecha relación entre este derecho y el ejercicio de otros, como el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a la integridad física y psíquica.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 2.1 del PIDESC, una de las principales obligaciones de los Estados para lograr la efectividad de este derecho es adoptar todas las medidas requeridas, incluidas las legislativas. Al respecto, tanto el Comité DESC (2015) como la Relatora Especial (2018b) han precisado que, en el caso

11 En este sentido, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) en su artículo 14.2, letra h); la Convención sobre los derechos del niño (1989), en su artículo 27.3; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), en su artículo 28.1; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), en su artículo 5, letra e, numeral iii); la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), en su artículo 43.1, letra d), y la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (2015), en su artículo 24.

de Chile, una de estas medidas debe ser incluir una referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada en la Constitución y disponer su exigibilidad mediante recursos o acciones judiciales¹².

Adicionalmente, para orientar y asegurar la adopción de las medidas para garantizar este derecho, los órganos mencionados han recomendado a los Estados la elaboración de una estrategia nacional de vivienda que priorice a los segmentos más marginados de la población, como las personas que residen en asentamientos informales¹³. En esa línea, la Relatora Especial (2018), luego de su visita a Chile, recomendó al Estado “prevenir, combatir y eliminar la falta de hogar mediante la adopción de una estrategia, y regularizar todos los asentamientos informales de conformidad con esos compromisos” (p. 20).

Esta estrategia debería aportar a garantizar la coherencia y coordinación entre distintos sectores y materias¹⁴; precisar las obligaciones por cumplir, detallar los objetivos, plazos y responsables; incorporar un mecanismo de supervisión independiente; considerar la participación efectiva de personas que viven en asentamientos informales y de otros grupos desfavorecidos, y asegurar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por las medidas que se incluyan (Comité DESC, 2016; Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2020).

En cuanto a las medidas administrativas y presupuestarias, los Estados deben demostrar que las medidas que desarrollan son suficientes para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de todos sus habitantes en el menor tiempo posible y utilizar el máximo de los recursos disponibles, ya sea que las acciones para la provisión de la vivienda las realice directamente el Estado o en colaboración con el sector privado. Adicionalmente, los Estados deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables (Comité DESC, 1991).

12 En el año 2016, el Comité reiteró su preocupación por la falta de reconocimiento constitucional de este derecho, precisando que “el recurso de protección establecido en la Constitución deja fuera de la protección jurídica algunos de los derechos contenidos en el Pacto, limitando su aplicabilidad directa por los tribunales nacionales (art. 2, párr. 1). A la luz de su recomendación anterior (E/C.12/1/Add.105, párr. 29), el Comité recomienda al Estado parte que garantice el reconocimiento integral y la protección jurídica necesaria de los derechos económicos, sociales y culturales en el nuevo texto constitucional”. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2015, p. 2).

13 Al abordar esta materia, la Relatora Especial enfatiza la necesidad de dar cumplimiento a la recomendación del Comité DESC (2016) a Chile en cuanto a elaborar “una estrategia integral basada en los derechos humanos para la vivienda social, con los siguientes aspectos: a) prioridad para los segmentos más marginados de la población, como los que viven en asentamientos informales, zonas rurales o en condiciones inadecuadas; b) protección contra los desalojos forzosos; c) prohibición de la segregación; d) dotación de fondos suficiente, con rendición de cuentas y supervisión”. (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018b, p. 19).

14 Específicamente, la Relatora Especial menciona que la estrategia debería abordar la coordinación de los siguientes sectores: “el urbanismo, la regulación de la tierra, la fiscalidad y las finanzas, y los servicios y las prestaciones sociales” (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2020, p. 8).

A este respecto, el Comité DESC (2016) observó que en Chile existe “un déficit habitacional afectando especialmente a las familias más desfavorecidas y marginadas que viven en zonas rurales, zonas urbanas desfavorecidas y en asentamientos informales” (párrafo 26), y que las medidas adoptadas han sido insuficientes para eliminar la persistente segregación habitacional y exclusión social. Consecuentemente, recomienda al Estado disponer “una dotación de recursos acorde con la necesidad de vivienda social que aún no se ha satisfecho” (párrafo 26, letra d).

En 1991, el Comité identificó las siguientes siete dimensiones que componen el concepto de adecuación de la vivienda, que deben ser considerados por los Estados al adoptar las medidas mencionadas y las estrategias específicas para abordar la situación de los asentamientos informales (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018b, 2020).

1. **Seguridad jurídica de la tenencia:** comprende la protección legal contra el desahucio, hostigamiento y otras amenazas. Esta protección debe operar en todas las formas de tenencia, incluido el caso de las personas que residen en asentamientos informales (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018a y 2018 b).

Para cumplir esta dimensión los Estados deben abstenerse de realizar desalojos forzosos¹⁵. Esta obligación también deriva de las normas de derecho internacional que consagran los derechos a la no discriminación, a no ser sujeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia y a la protección de la ley contra esas injerencias (Comité DESC, 1997; Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2007).

El Comité DESC (1991) ha señalado que “los casos de desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sólo pueden justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional” (párrafo 18).

Un ejemplo de circunstancia excepcional que podría habilitar al Estado para ejecutar un desalojo, de acuerdo a lo que plantea el Comité DESC (1991), podría ser efectuar daños a una propiedad alquilada injustificadamente. Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades competentes siempre deben garantizar que

15 En los *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada (2007) define los desalojos forzosos como todos aquellos “desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras (...), eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda” (párrafo 4).

los desalojos se lleven a cabo de acuerdo a una legislación compatible con el Pacto, y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados (Comité DESC, 1997).

En consecuencia, las acciones que adopte el Estado para garantizar el derecho de propiedad de quienes tienen legítimamente el dominio de los terrenos ocupados por los asentamientos informales deben ponderar la garantía del derecho a una vivienda adecuada de las personas que allí residen y la eventual afectación de otros derechos, como su integridad física y psíquica, debido a la adopción de una medida de desalojo y el despliegue de la fuerza pública.

Específicamente, el Estado debe cumplir los siguientes estándares aplicables a este tipo de procedimientos en las siguientes etapas:

- Antes de que se produzcan los desalojos: el Relator Especial sobre Vivienda Adecuada (2007) ha recomendado a los Estados informar oportunamente a las personas que podrían verse afectadas por un desalojo sobre su posible ejecución y los respectivos planes de reasentamiento, junto con otorgar un plazo razonable para la formulación de comentarios y/o objeciones a los planes propuestos; ofrecer asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo a las personas afectadas sobre sus derechos y opciones; celebrar audiencias públicas para que las personas afectadas puedan impugnar la decisión de desalojo y presentar propuestas alternativas.
- Durante el desalojo: el Comité DESC (1997) recomendó disponer de la presencia de funcionarios de gobierno o sus representantes en el desalojo; entregar la identificación exacta de quienes materializan el desalojo, y no efectuar desalojos de noche o con mal tiempo, salvo que las personas afectadas den su consentimiento. El Relator Especial sobre vivienda adecuada (2007) también sugirió permitir el acceso de observadores neutrales; respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, así como los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; garantizar que nadie sea objeto de ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, especialmente dirigidos contra las mujeres, niños y niñas, así como asegurar que nadie sea privado arbitrariamente de sus bienes o posesiones a consecuencia de la demolición, el incendio intencionado y otras formas de destrucción deliberada, negligencia o cualquier forma de castigo colectivo; y permitir a las personas conservar sus posesiones y materiales de construcción.
- Después del desalojo: el Estado debería entregar una indemnización justa, alojamiento alternativo suficiente o la restitución cuando sea factible. Además, las autoridades competentes deben garantizar que las personas o los grupos desalojados, especialmente los que

no pueden ganarse el sustento, tengan acceso seguro a alimentos esenciales, agua potable, alojamiento básico y vivienda, vestimenta apropiada, servicios médicos esenciales, educación e instalaciones para el cuidado de niños y niñas, alimento para los animales y acceso a otros recursos comunes (Relator Especial sobre el Derecho a la vivienda adecuada, 2007).

2. **Gastos soportables:** los gastos destinados a vivienda deben ser proporcionales a los niveles de ingreso y no deberían comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2019), también denominado ONU-Hábitat, este tipo de gastos no deberían ser superiores al 30% de los ingresos de un hogar. Este ámbito se relaciona con el deber del Estado de proveer subsidios y apoyo al financiamiento de las viviendas y disponer la protección de los inquilinos contra aumentos desproporcionados de los alquileres¹⁶.

El cumplimiento de esta dimensión se vincula también con la obligación del Estado de evitar toda discriminación por motivos socioeconómicos para ejercer el derecho a una vivienda adecuada, puesto que la exclusión de grupos desfavorecidos incide directamente en el surgimiento de asentamientos informales y su mantenimiento (ONU-Habitat, 2020).

Por lo mismo, diferentes organismos han recomendado a los Estados abordar la discriminación sistémica por motivos socioeconómicos por medio de, entre otras medidas, la revisión de las políticas relativas al uso del suelo, ordenamiento territorial y planificación urbana (Comité DESC, 1991; Naciones Unidas, 2017; ONU-Habitat, 2020; Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018a, 2020).

3. **Disponibilidad:** considera el acceso a prestaciones necesarias para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de quienes habitan una vivienda. En particular, todas las viviendas deberían disponer de acceso a “recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia” (Comité DESC, 1991, p.3).

16 Al abordar la situación de los asentamientos informales, este estándar resulta especialmente relevante para evaluar las acciones desarrolladas por el Estado orientadas a prevenir la proliferación de asentamientos informales, en particular, medidas de financiamiento o provisión de viviendas, regulación de los precios de alquiler y otorgamiento de créditos y otras formas de financiamiento de las viviendas (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018b).

Esta dimensión se relaciona también con la obligación del Estado de garantizar el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud¹⁷. En este sentido, el Comité DESC (1991) especifica que para asegurar este derecho es deber de los Estados proveer servicios indispensables, tales como, agua potable, calefacción, instalaciones sanitarias, aseo, eliminación de desechos, drenaje y acceso a servicios de emergencia.

Asimismo, según lo planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los Estados tienen el deber de ofrecer protección a todos sus habitantes, mediante políticas de seguridad ciudadana. Este deber deriva de la obligación de adoptar medidas positivas para garantizar otros derechos -a la vida, integridad física y psíquica, a la libertad y seguridad personal- que podrían verse amenazados como consecuencia de hechos delictivos y su concentración en ciertos territorios (CIDH, 2009).

En el marco de las medidas que se adopten, la Relatora Especial destacó la importancia de que la policía y fuerzas de seguridad reciban capacitación y educación en derechos humanos para combatir los estereotipos discriminatorios respecto de las personas que viven en asentamientos informales. Además, recomienda que las autoridades trabajen junto con los residentes para encontrar respuestas eficaces a la delincuencia (Consejo de Derechos Humanos, 2018b).

4. **Ubicación apropiada:** las viviendas se deben ubicar a poca distancia o de fácil acceso a los lugares de trabajo, servicios de salud, escuelas y servicios sociales. El Estado debe adoptar medidas para evitar la segregación habitacional, respetar la decisión de las personas que viven en asentamientos informales de permanecer en sus lugares de residencia, y proporcionar alternativas de vivienda que cumplan con estas condiciones de ubicación.
5. **Habitabilidad:** exige que las características espaciales y materiales de la vivienda ofrezcan seguridad y resguardo frente a condiciones climáticas adversas, riesgos estructurales, amenazas para la salud y vectores de enfermedades¹⁸. En este sentido, el Comité ha precisado que las condiciones materiales de las viviendas deberían ofrecer protección frente a amenazas a la salud (Comité DESC, 1991).

Esta dimensión también se relaciona con el deber de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación¹⁹ de quienes habitan en asentamientos informales. En particular, el Comité DESC (1991) y la Relatora

17 Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

18 Esta dimensión del derecho a la vivienda suele verse fuertemente amenazada en los asentamientos informales, debido a la ausencia de planificación urbana y la falta de desarrollo de planes que permitan prevenir daños generados por catástrofes, enfermedades y los efectos devastadores del cambio climático en ciertos territorios (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2018a).

19 Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Especial (2018a) han recomendado a los Estados prevenir su instalación en lugares contaminados o cercanos a fuentes de contaminación y que se adopten medidas para la reubicación de estas viviendas en tales casos.

6. **Asequibilidad:** el Estado debe atender las necesidades especiales de los grupos marginados y garantizar el acceso a la vivienda de manera equitativa, además de otorgar prioridad a los grupos desfavorecidos.

Esta condición se vincula con la obligación general del Estado de garantizar el derecho a una vivienda adecuada sin discriminación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 del PIDESC. Esta obligación exige la adopción de medidas para evitar la exclusión de grupos que han sido tradicionalmente marginados del pleno disfrute del derecho a la vivienda adecuada²⁰.

Específicamente, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar a las personas con discapacidad la accesibilidad de las viviendas y su entorno. Además, debe identificar y eliminar los obstáculos y barreras de acceso en estos espacios, conforme al artículo 9.1, letra a) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2017) ha recomendado establecer normas de construcción obligatorias para asegurar la accesibilidad de las viviendas nuevas y renovadas.

Al mismo tiempo, los órganos de tratados del Sistema Universal de Derechos Humanos han recomendado a Chile diversas medidas dirigidas a garantizar este derecho a los grupos de especial protección. Entre ellas, reforzar las acciones adoptadas para salvaguardar el acceso de niños, niñas y adolescentes a una vivienda adecuada (Comité sobre los Derechos del Niño, 2022); combatir y sancionar la explotación de los alquileres y facilitar el acceso a programas de subsidios de vivienda a las personas migrantes (Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2021) y desarrollar una estrategia para prevenir la discriminación por los motivos prohibidos por el PIDESC en el acceso a la vivienda (Comité DESC, 2016).

En cuanto a la población LGBTIQ, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (2016) advirtió en su visita a Chile las dificultades que tienen las personas transgénero para acceder a la vivienda. Al respecto, recomendó al Estado incorporar la dimensión de la orientación sexual y la identidad de género en sus programas sociales y establecer “una institución especializada encargada de examinar, en consulta con los grupos afectados,

20 La Relatora Especial señala que “los refugiados, los solicitantes de asilo, los migrantes, especialmente los indocumentados, los desplazados internos, los apátridas, las personas con discapacidad, los niños y los jóvenes, los pueblos indígenas, las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, las personas de edad y los miembros de minorías raciales, étnicas y religiosas están desproporcionadamente representados entre las personas que no tienen hogar o viven en alojamientos informales y viviendas inadecuadas, y a menudo son relegados a las zonas más marginales e inseguras” (Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2020, p. 12).

todas las políticas sociales o de otra índole que haya que reformar a los fines de tener en cuenta las necesidades específicas de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y asegurar la igualdad de trato” (párrafo 80).

7. **Adecuación cultural:** es deber del Estado respetar la identidad y diversidad cultural de quienes acceden a una vivienda, lo que debería incidir en la manera en que se diseña la política habitacional, los materiales utilizados y los usos de los espacios.

A continuación, se expone el cuadro resumen de las obligaciones y estándares vinculados con la garantía del derecho a la vivienda adecuada.

Bajo un enfoque de derechos humanos, la informalidad de los campamentos debe comprenderse como consecuencia de la exclusión sistémica, generada por la acción o inacción del Estado, que afecta al ejercicio del derecho a la vivienda adecuada y que repercute sustantivamente en la vulneración de otros derechos humanos.

Cuadro 1. Obligaciones y estándares relativos al derecho a la vivienda adecuada

Obligación	Estándar	Descripción
Adoptar todas las medidas requeridas para garantizar el derecho a la vivienda adecuada ²¹ sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social ²² .	Adoptar medidas para el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda adecuada y mecanismo de exigibilidad.	El Estado debería incluir una referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada en la Constitución y disponer su exigibilidad mediante recursos o acciones judiciales.
	Elaborar una estrategia nacional de vivienda que aborde la situación de asentamientos informales.	La estrategia nacional de vivienda debe proporcionar coherencia intersectorial; determinar objetivos, plazos y responsables; establecer un mecanismo de monitoreo y garantizar la participación de grupos marginados.
	Adoptar medidas administrativas y presupuestarias para garantizar el derecho a la vivienda adecuada.	Los Estados deben disponer de recursos suficientes, hasta el máximo disponible, y priorizar las necesidades de los grupos desfavorecidos para asegurar el derecho a la vivienda adecuada.
	Cumplir con las dimensiones de adecuación del derecho a la vivienda adecuada.	Los Estados deben garantizar el cumplimiento de los elementos esenciales que componen el derecho a una vivienda adecuada, es decir, seguridad de la tenencia, gastos soportables, disponibilidad, ubicación apropiada, habitabilidad, asequibilidad y adecuación cultural. En el marco de la dimensión de seguridad de la tenencia, los Estados no sólo deben abstenerse de efectuar desalojos forzosos²³, sino también velar por que cuando un desalojo se lleve a cabo en virtud de la legislación nacional, se ajuste plenamente al derecho internacional. Además, deben derogar todas las leyes y medidas que sancionen o penalicen la falta de hogar. La dimensión de asequibilidad se vincula al deber de los Estados de adoptar medidas positivas para garantizar el derecho a la vivienda adecuada a los grupos de especial protección que han sido tradicionalmente excluidos del ejercicio de este derecho. Además, las políticas habitacionales no deben tener efectos discriminatorios y se debe asegurar la accesibilidad de las viviendas a las personas con discapacidad. La garantía de las dimensiones de disponibilidad y habitabilidad se vinculan también con el ejercicio de otros derechos, tales como, derecho al nivel más alto posible de salud, derecho a un medio ambiente libre de contaminación y los derechos a la seguridad personal e integridad física y psíquica.

Fuente: Elaboración propia a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y recomendaciones del Comité DESC (1991, 1997) y del Relator Especial sobre vivienda adecuada (Consejo de Derechos Humanos, 2007, 2018a, 2018b).

21 Artículos 2.1 y 11, ambos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

22 Artículo 2, inciso 2°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

23 Artículos 2.2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ASENTAMIENTOS INFORMALES EN CHILE Y EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

Para cumplir con las obligaciones derivadas del derecho a la vivienda adecuada, el Estado debe implementar medidas legislativas, administrativas y presupuestarias que, como se mencionó anteriormente, contemplen la seguridad de la tenencia, disponibilidad, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, ubicación apropiada y adecuación cultural.

A continuación, se revisarán los alcances y limitaciones de la normativa vigente relacionados con el derecho a la vivienda. Luego, se abordarán los planes y programas que permiten al Estado enfrentar la situación de los asentamientos informales y cómo, a través de éstos, se han dispuesto medidas para que quienes allí habitan puedan acceder a las soluciones habitacionales que ofrece el Estado, mientras se les ofrecen condiciones de habitabilidad, aunque de carácter transitorio, que les permitan efectuar distintas acciones que contribuyan a la materialización del derecho a la vivienda adecuada.

1. Adopción de medidas legislativas, administrativas y presupuestarias

a. Marco constitucional y legal

Tanto el Comité DESC (2014) como la Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada (2018) y el INDH (2012, 2013 y 2014) han recomendado a Chile “reconocer, a nivel constitucional y legal, el derecho a una vivienda adecuada de acuerdo a los estándares internacionales en derechos humanos” (INDH, 2012, p. 339), ante la omisión que se mantiene en el catálogo de derechos fundamentales que consagra el artículo 19 de la Constitución vigente²⁴.

Asimismo, estos órganos han recomendado al Estado establecer en el derecho interno mecanismos de reclamación judicial ante la amenaza y vulneración del derecho a la vivienda adecuada (Comité DESC, 2014, y Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada, 2018).

Por su parte, el INDH (2013) recomendó al Estado efectuar modificaciones normativas e institucionales que aseguren a la población que vive en asentamientos precarios “la mejora de su situación habitacional, de acuerdo con estándares internacionales” (p. 270).

24 Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5°, inciso 2°, de este cuerpo normativo, los órganos del Estado tienen el deber de respetar y promover los derechos garantizados tanto por la Constitución como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Dentro de este marco constitucional, el derecho a la vivienda adecuada debería ser igualmente respetado y promovido por las distintas instituciones estatales considerando las disposiciones del derecho internacional que consagran el derecho a una vivienda adecuada.

En el marco normativo actual se omite el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en asentamientos informales (Alarcón et al, 2016; Gil, 2015). Específicamente, no provee la suficiente planificación territorial y regulación del uso de los suelos para garantizar que las personas con menores ingresos, incluidas quienes viven en asentamientos informales, puedan acceder a una vivienda en una ubicación adecuada (Alarcón et al, 2016; Gil, 2015) y carece de protección del derecho de las personas que viven en campamentos frente a desalojos y hostigamientos (Lorca y Gil, 2023).

En este contexto, se reconoce como un avance la promulgación, en 2022, de la Ley 21.450 sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional, que fortalece las funciones del MINVU para implementar políticas y programas habitacionales dirigidos a las familias más vulnerables, e incluye políticas de suelo para promover la integración e inclusión social y urbana. De este modo, la Ley obliga a los municipios y Gobiernos Regionales a incorporar disposiciones que resguarden o incentiven la construcción de viviendas de interés público²⁵ en los instrumentos de planificación territorial.

b. Planes y programas

El Estado ofrece distintos apoyos para acceder a una vivienda, a través de programas implementados por el MINVU. La mayoría consideran la asignación de subsidios, es decir, aportes en dinero dirigidos a hogares de diferentes realidades socioeconómicas, para financiar parcialmente la compra, construcción, arriendo²⁶, mejoramiento del entorno o ampliación de una vivienda.

Entre los programas orientados a los hogares de menores ingresos destaca el *Fondo Solidario de Elección de Vivienda* (FSEV) regulado por el Decreto Supremo N° 49 del MINVU (2012), cuyo objetivo es facilitar el acceso a la compra o construcción de una vivienda al 40% más vulnerable de la población²⁷. Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 1 del MINVU (2011) regula el *Sistema Integrado de Subsidio Habitacional* (SISH), a través del cual se entregan subsidios para financiar la adquisición o construcción de una vivienda, a hogares de distintos niveles de ingreso.

25 En su artículo tercero, esta Ley define viviendas de interés público como aquellas “destinadas a hogares que, en atención a su condición de vulnerabilidad socioeconómica o derivada de otros factores, requieren apoyos estatales u otras medidas de colaboración o impulso que les permitan acceder a una solución habitacional adecuada, sea ésta temporal o definitiva”.

26 El programa del subsidio de arriendo regulado por el Decreto Supremo N° 52 del MINVU (22 de noviembre de 2013) está dirigido a familias pertenecientes hasta el 70% más vulnerable de la población nacional, pero capaces de financiar un arriendo mensual.

27 El Decreto Supremo N° 49 establece que “el precio de la vivienda estará conformado por el monto del subsidio habitacional, el ahorro acreditado por el postulante y los aportes adicionales públicos y/o privados, si los hubiere. Los beneficiarios del presente programa no podrán optar a un crédito para complementar el financiamiento del precio de la vivienda a adquirir o construir”.

Los requisitos de ahorro para acceder al subsidio varían según los tramos del valor de la vivienda²⁸. El *Programa de Integración Social y Territorial* (PIST) regulado por el Decreto Supremo N° 19 del MINVU (2016) entrega un subsidio habitacional específico, o complementario a otro previamente otorgado, para financiar la adquisición de una vivienda dentro de un conjunto habitacional ubicado en un terreno que favorezca la integración de los hogares. Finalmente, el objetivo del *Programa de Habitabilidad Rural* (PHR), según el Decreto 10 del MINVU (21 de octubre de 2015), es mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias que residen en sectores rurales, mediante proyectos de construcción o mejoramiento de vivienda y su entorno.

En los últimos 30 años el Estado ha formulado e implementado diversas iniciativas para abordar la situación de los campamentos. Entre 1996 y 2005 se implementó el programa intersectorial *Chile Barrio*, enmarcado en el *Programa Nacional de Superación de la Pobreza* de 1994, que comprendía medidas de mejoramiento de las viviendas, así como habilitación social y laboral para las familias que vivían en este tipo de asentamientos (Madrid et al., 2019).

Luego, entre 2005 y 2010, la *Línea de Atención a Campamentos* del MINVU se focalizó en ofrecer soluciones habitacionales por medio de los programas, instrumentos y normativa vigentes, con la intención de integrar este tipo de asentamientos en la atención regular del ministerio (Madrid et al., 2019).

En 2011, se creó el *Programa de Campamentos* del MINVU que sigue vigente y está enfocado a la obtención de soluciones habitacionales definitivas para avanzar en el cierre de los asentamientos informales²⁹. Este programa contempla tres estrategias de intervención:

- Radicación mediante el otorgamiento de subsidios para adquirir una vivienda en el mismo emplazamiento del campamento.
- Radicación por medio de un proyecto de urbanización y consolidación barrial que considera el acceso a servicios básicos, obtención del título de dominio y mejoramiento del entorno.

28 El subsidio habitacional de los tramos 1 y 2 está orientado a familias de sectores medios con capacidad de ahorro y/o endeudamiento. El tramo 1 corresponde a familias de hasta el 60% más vulnerable de la población nacional y el tramo 2 hasta el 80%, según la información derivada de la aplicación del instrumento de caracterización socioeconómica. En ambos tramos, si se trata de postulantes de 60 años o más, incluso quienes los cumplen durante el año calendario del llamado a postulación, podrán pertenecer hasta el 90% más vulnerable de la población nacional.

29 Las intervenciones siguen criterios de priorización, entre ellos, factores de riesgo, antigüedad del campamento, déficit de servicios, número de hogares por campamentos y composición de la población de cada campamento en cuanto a grupos etarios y criticidad social. También se priorizan campamentos “que tengan inversiones de arrastre o continuidad en la operación, es decir, aquellos que están en proceso de atención y se debe continuar a la siguiente fase de atención” (MDSF, 2023).

- Relocalización, que implica el otorgamiento de subsidios para acceder a una vivienda en un lugar distinto al campamento, con traslado individual o del conjunto de la comunidad (DIPRES, 2019).

Según el MINVU (2022), en el marco de este programa, en el período comprendido entre 2011 y 2022 se finalizó “la intervención en un total de 179 campamentos, de un universo histórico de 1.543”. Del total, 141 campamentos fueron relocalizados, en cambio, sólo 15 fueron intervenidos exitosamente mediante la estrategia de radicación vía urbanización y 23 se adjudicaron proyectos habitacionales para su radicación.

En 2013, se formuló la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU)³⁰ que entre sus objetivos incluye fortalecer y mejorar los programas para erradicación o radicación de campamentos; fomentar el emplazamiento de viviendas sociales en sectores con buena infraestructura, conectividad y equipamiento, e implementar mecanismos normativos y de gestión pública que aseguren la disponibilidad de suelo para la vivienda social, orientados a la generación de barrios integrados y diversos (MINVU, 2013).

Para la implementación de esta política se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, 2014). Esta instancia consultiva elaboró el documento *Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana*, cuyas recomendaciones fueron consideradas parcialmente en la Ley 21.450 de 2022³¹.

Adicionalmente, esta Ley incluyó el mandato de implementar un *Plan de Emergencia Habitacional* (PEH) y mecanismos periódicos de seguimiento, evaluación y reporte de su avance y cumplimiento. El desarrollo de este Plan responde al diagnóstico realizado por el MINVU (2022) sobre el déficit habitacional en todas las regiones del país, focalizado en la situación de los hogares más vulnerables y en el 40% de la población con menores ingresos.

El objetivo general del PEH es “recuperar el rol del Estado en la planificación y gestión habitacional para avanzar en el derecho a la vivienda digna y adecuada, garantizando la tenencia segura ya sea en propiedad individual, colectiva o en arriendo, evitando los abusos y la especulación” (MINVU, 2022, p. 25). Específicamente, el PEH busca “reducir el déficit habitacional cuantitativo, en particular el derivado

30 Esta política fue elaborada por una comisión asesora en el mandato del Presidente Sebastián Piñera, que estuvo conformada “por 28 personas, de distintas áreas de la sociedad y del conocimiento, representantes gremiales, decanos de universidades, parlamentarios, ex ministros, representantes de organizaciones ciudadanas, ministros en ejercicio, y profesionales expertos en diferentes materias” (MINVU, 2013, p. 3).

31 Historia de la Ley 21.450 sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional. Mensaje del 3 de diciembre de 2018.

del allegamiento, del hacinamiento, de la habitabilidad precaria y los campamentos, en todas las comunas del país” (MINVU, 2022, p. 25) y, en particular, beneficiar a 25.894 hogares, que equivalen al 36% de los hogares en campamentos³².

El PEH incluye la implementación de un *Sistema Nacional de Atención a Campamentos*, en cuyo marco “se proyecta utilizar diversas estrategias para los asentamientos precarios”, también el desarrollo de una cartera de inversión plurianual y multisectorial, y el acceso a viviendas en arriendo protegido para familias provenientes de campamentos. Sin embargo, el MINVU informó al INDH que este sistema aún no se ha concretado, por lo tanto, todo lo relacionado con asentamientos informales sigue siendo gestionado por el Departamento de Asentamientos Precarios, dependiente de la División de Política Habitacional de ese ministerio.

Ante los resultados insuficientes del *Programa de Campamentos*, el MINVU en el reciente PEH (2022) anunció el desarrollo de dos nuevos planes para reformular las estrategias del Programa.

En primer lugar, el plan *Construyendo Barrios* busca fortalecer y agilizar las estrategias de radicación dirigidas a campamentos factibles de ser radicados. Sus acciones apuntan a consolidar barrios y comunidades; mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, acelerar los procesos de urbanización y mejoramiento de sus viviendas, y facilitar la convivencia e integración de las personas en las distintas ciudades y localidades donde se emplazan actualmente los asentamientos (MINVU, 2022).

Adicionalmente, el *Plan de Gestión Habitacional* se propone potenciar la relocalización de aquellos asentamientos informales que no pueden ser radicados, ya sea por no contar con factibilidad para implementar servicios básicos, riesgos ambientales u otros factores. Este Plan considera la ejecución de proyectos habitacionales; la aplicación de subsidios individuales para viviendas nuevas o usadas; la gestión de suelo a nivel nacional para la materialización de 5.000 viviendas; el desarrollo de planes de acompañamiento social y comunitario y procesos participativos con las comunidades; la ejecución de proyectos para mejorar el espacio público e infraestructura comunitaria en territorios de asentamientos informales relocalizados, y acciones de atención primaria dirigidas a mejorar la habitabilidad de los asentamientos (MINVU, 2022).

Respecto del avance del PEH en *Construyendo Barrios* y el *Plan de Gestión Habitacional*, TECHO (2024a) ha estimado un avance de un 29,5%, en tanto, las intervenciones terminadas llegan a 2,4%.

Una de las principales observaciones al *Programa de Campamentos*, derivada de la última evaluación realizada por la DIPRES (2019), es que “la modalidad de subsidio como mecanismo principal de resolución de carencia de vivienda por parte de este programa es insuficiente para el propósito mismo del programa, que es

32 Mediante soluciones colectivas de radicación (12.626) y soluciones individuales con aplicación del subsidio para adquisición de una vivienda construida (5.365), urbanizaciones (4.034) y proyectos de arriendo (200), y subsidios de arriendo (3.669) (MINVU, 2022, p. 57).

el mejorar la habitabilidad de las familias (obteniendo soluciones de vivienda y/o urbanización) más allá de la gestión de los ‘vouchers’ a cobrar en el mercado de la vivienda que caracterizan a la política habitacional chilena” (p. 14).

En ese sentido, en entrevista con el INDH, tanto Benjamín Donoso SJ, de Techo Chile, como Ana Sugranyes³³ critican que la mayor parte de la oferta de este programa sigue estando centrada en el otorgamiento de subsidios para la adquisición de viviendas, pese a la intención manifiesta del PEH de reformular y ampliar las prestaciones.

Recientemente, un conjunto de expertos convocados por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (2024) recomendaron diversificar las acciones del Estado para abordar las barreras de acceso a una vivienda adecuada³⁴. Su sugerencia es fomentar la política de arriendo protegido; descentralizar la oferta de servicios de centros urbanos; aumentar la inversión pública focalizada para disminuir los niveles de inequidad territorial en bienestar, además de “revisar los efectos de la masificación de viviendas como inversión” (p. 2).

En cuanto a la disponibilidad de suelo para la construcción de nuevas viviendas y avanzar hacia un desarrollo coherente entre densificación e infraestructura, los expertos sugieren mayor coordinación entre los instrumentos de planificación territorial y los planes de inversión. Asimismo, destacan la necesidad de “alinear los intereses de vecinos y autoridades locales con los de la ciudadanía en general y el Estado, especialmente en los casos de desarrollo de Viviendas de Interés Público” (Centro de Políticas Públicas UC, 2024, p.2).

c. Medidas presupuestarias

En cuanto a las medidas presupuestarias adoptadas para la implementación de las acciones que considera el *Programa de Campamentos*, el aporte fiscal que recibió en 2023 representa el 1% del monto neto de la partida asignada al MINVU en la Ley de Presupuestos³⁵, pese a que los hogares en campamentos en 2022 representaban, aproximadamente, el 11% de la demanda habitacional proyectada para ese año³⁶ por el MINVU (2022). A su vez, se observa un progresivo

33 Arquitecta, Presidenta del Comité Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile y de *Housing and Land Rights Network*, entrevistada por el INDH el 10 de junio de 2024.

34 El Centro desarrolló mesas de diálogo en las que contó con la participación “de más de 60 expertos del sector público, privado, sociedad civil y la academia en las 5 instancias virtuales del mes de diciembre de 2023, y presencial en enero de 2024”. El propósito fue revisar los hallazgos de un estudio sobre asequibilidad de las viviendas, realizado junto a la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y TOCTOC (Centro Políticas Públicas UC, 2024).

35 Según la información reportada en el sitio web del Senado, la partida 18 referida al Ministerio de Vivienda Urbanismo registra un monto de \$4.241.602.688.

36 Esta demanda se calcula basada en una proyección del Censo 2017 y del Catastro de Campamentos 2021 (MINVU, 2022).

aumento del aporte para la implementación del programa entre el año 2019 y 2023 (Tabla 3).

Tabla 3. Aporte fiscal destinado a la implementación del Programa de Campamentos en miles de pesos entre 2019 y 2023

Año	2019	2020	2021	2022	2023
Aporte fiscal	19.659.091	25.200.538	37.912.819	34.101.141	45.071.748

Fuente: DIPRES, 2024³⁷.

Sin perjuicio de esta progresión, la Tabla 4 indica que el MINVU reportó una subejecución presupuestaria inicial³⁸ de este Programa en los años 2022 y 2023. Específicamente, en 2022 se ejecutó un 76% del presupuesto, mientras que en 2023 disminuyó 15 puntos porcentuales debido a dificultades en la gestión de los recursos³⁹. Esta situación ha obstaculizado el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del PEH en relación con los asentamientos informales, en consecuencia, el Estado ha incumplido su deber de utilizar el máximo de los recursos disponibles para garantizar el derecho a una vivienda adecuada a todos sus habitantes en el menor tiempo posible (Comité DESC, 1991).

Tabla 4. Ejecución presupuestaria inicial y final del Programa de Campamentos del MINVU en los años 2021, 2022 y 2023

Año	Ejecución presupuestaria inicial	Ejecución presupuestaria final
2021	143%	92%
2022	76%	103%
2023	61%	99%

Fuente: Elaboración propia a partir de ficha de evaluación del *Programa de Campamentos* de 2023 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

37 Información publicada en el sitio web de la Dirección de Presupuestos (2024), en el apartado “Presupuesto por instituciones”.

38 El presupuesto inicial corresponde al total de gastos definidos en la Ley de Presupuestos del sector público, o en su defecto, es el monto asignado inicialmente por el Servicio cuando el programa no está expresamente identificado en la Ley de Presupuestos. La ejecución presupuestaria inicial corresponde al presupuesto ejecutado año t / presupuesto inicial año t *100 (MDSF, 2023).

39 El MINVU señala que esta subejecución se habría ocasionado debido a la sobrecarga laboral de los equipos del Programa que tuvieron que responder solicitudes de transparencia y reportar información en el marco de las auditorías de la Contraloría General de la República en el nivel central y regional, y otras solicitudes del Ministerio Público, derivadas del llamado “Caso Convenios” (referido a denuncias sobre transferencias irregulares del MINVU a terceros, a través de convenios con organizaciones no gubernamentales que gestionan actividades o componentes específicos de los programas). Adicionalmente, debieron concentrar sus esfuerzos en el desarrollo “de nuevas normativas para las transferencias de recursos, rendiciones y preparación de sistemas” (MDSF, 2023 p. 8).

Por su parte, la Tabla 5 muestra el aumento del gasto promedio⁴⁰ del Programa por campamento beneficiado⁴¹. El incremento en 2023 se debe a que, desde el año 2022, se implementó *Construyendo Barrios*, que implica el desarrollo “de planes maestros, urbanizaciones y soluciones transitorias como habitabilidades primarias”, cuyos componentes son más costosos que otros tipos de gasto (MDSF, 2023). La mayor inversión en medidas dirigidas a la radicación de las familias que viven en asentamientos informales va en línea con la recomendación de la Relatora Especial de vivienda (2019) de garantizar que las personas permanezcan en el lugar en el que residen, siempre que sea posible, para evitar el desarraigo con su entorno⁴².

Tabla 5. Evolución de gasto promedio por campamento beneficiado por la intervención del Programa Campamentos

Año	Gasto promedio por campamento beneficiado (en millones de pesos)
2021	\$54.806,93
2022	\$51.660,99
2023	\$69.083,75

Fuente: Elaboración propia a partir de ficha de evaluación del *Programa de Campamentos* de 2023 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

En la Tabla 6 se advierte que el mayor número de campamentos intervenidos se registra -en concordancia con la cantidad de campamentos que allí existen- en la Región de Valparaíso, seguida por las regiones del Biobío y Metropolitana. Por su parte, las regiones con mayor porcentaje de campamentos intervenidos respecto del total de asentamientos catastrados son Aysén, Maule y Los Ríos, mientras que las regiones de O'Higgins, Arica y Parinacota, y La Araucanía cuentan con menos campamentos intervenidos respecto del total.

40 Considera el gasto por componentes y administrativo ejecutado cada año.

41 En este Programa, la población objetivo es el número de campamentos catastrados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en los que no se ha finalizado su intervención. La población beneficiada comprende “la totalidad de campamentos en los que se invirtieron recursos” durante el año en que se evalúa su ejecución (MDSF, 2023).

42 Según recomienda la Relatora (2019) “Los Estados deberían defender el derecho de los residentes a permanecer en el lugar siempre que sea posible y estos así lo deseen. La reubicación sólo debería producirse si los residentes están de acuerdo y una vez se hayan explorado todas las demás opciones a través de consultas significativas con los residentes y con la participación de estos” (p. 11).

Tabla 6. Número de campamentos registrados y número de campamentos beneficiados por el programa, según región

Región	Número de campamentos	Campamentos beneficiados	Porcentaje respecto del total de campamentos beneficiados	Porcentaje de campamentos beneficiados respecto al total de campamentos en la región
Arica y Parinacota	12	2	0,5%	17%
Tarapacá	55	32	7,8%	58%
Antofagasta	85	40	9,7%	47%
Atacama	106	48	11,7%	45%
Coquimbo	43	18	4,4%	42%
Valparaíso	255	64	15,6%	25%
Metropolitana	142	49	12, 1%	11,9%
O'Higgins	47	5	1,2%	11%
Maule	18	19	4,6%	106%
Biobío	156	61	14,8%	39%
Ñuble	21	12	2,9%	57%
La Araucanía	59	11	2,7%	19%
Los Ríos	28	27	6,6%	96%
Los Lagos	56	16	3,9%	29%
Aysén	6	6	1,5%	100%
Magallanes	2	1	0,2%	50%
Total nacional	1.091	411	100%	38%

Fuente: Elaboración propia a partir del Catastro de Campamentos MINVU, 2022 y de la de ficha de evaluación del *Programa de Campamentos* de 2023 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023).

DIMENSIONES DEL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

A continuación, se describen las dimensiones que abarca el derecho a la vivienda, teniendo en cuenta la realidad de las personas que viven en campamentos y las acciones del Estado frente a esta situación.

a. Seguridad de la tenencia

Esta dimensión del derecho a la vivienda adecuada, por regla general, no está garantizada en el caso de las personas que viven en asentamientos informales. La propia definición del concepto de campamento señala que comprende a “hogares que habitan en posesión irregular un terreno”⁴³ (MINVU, 2024).

No obstante, según han establecido el Comité DESC (1991, 1997) y la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada (2018a y 2018 b), los Estados tienen el deber de ofrecer “protección legal contra el desahucio, hostigamiento y otras amenazas” a aquellas personas que carecen de la tenencia regular de sus tierras, incluidos quienes viven en asentamientos informales. El cumplimiento de esta obligación constituye un importante desafío para el Estado puesto que, al mismo tiempo, debe resguardar el derecho de propiedad de los legítimos dueños de los terrenos en los que se encuentran los campamentos.

Para conciliar el resguardo del derecho a la propiedad y la garantía de seguridad de la tenencia de quienes viven en campamentos, el Estado -basado en la función social de la propiedad⁴⁴- podría establecer “una regulación que permita adscribir un cierto uso a una propiedad, manteniendo el dueño no obstante su título” (Alarcón et al., 2016, p. 120)⁴⁵. Sin embargo, a la fecha, el Estado no cuenta con una política pública que apunte al cumplimiento de este objetivo.

43 El MINVU (2022) precisa que, al evaluar la tenencia irregular del terreno en el catastro de campamentos, se incluyen “terrenos arrendados sin contratos, cedidos, propiedad privada ocupada de hecho, propiedad del Estado ocupada de hecho, propiedad municipal ocupada de hecho”, entre otras situaciones.

44 La Corte IDH ha enfatizado que “la función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional”. Corte IDH, Salvador Chiriboga vs Ecuador, Sentencia de 6 de mayo de 2008 (excepción preliminar y fondo), párrafo 60.

La Constitución chilena también se refiere expresamente a la función social del derecho a la propiedad. El artículo 19, N° 24 señala que “comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”. Según ha establecido el Tribunal Constitucional (TC), la función social de la propiedad implica reconocer su valor social y que “debe estar al servicio de la persona y de la sociedad”. Además, la misma norma constitucional precisa que el Estado puede establecer, legalmente, limitaciones y obligaciones que deriven de la función social de la propiedad.

45 En 2016 el Informe Anual de Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, basado en el cumplimiento de los estándares exigibles sobre vivienda adecuada en los asentamientos informales, recomendó al Estado desarrollar políticas habitacionales para garantizar la seguridad de tenencia a las personas que viven en campamentos y sugirió “considerar la posibilidad de reinterpretar la función social de la propiedad para permitir que el Estado defina su uso, sin tener que expropiar” (Alarcón et al, p. 121).

En línea con las recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos, el Estado, a través del PEH, se ha propuesto fortalecer las estrategias de radicación de los asentamientos informales mediante su urbanización, o el desarrollo de nuevos proyectos habitacionales en los terrenos donde se encuentran o en lugares cercanos. Según ha señalado la Relatora (2018), las reubicaciones sólo se deberían hacer efectivas cuando no sea posible ni deseable para sus habitantes permanecer en los terrenos en los que se encuentran los campamentos.

Hasta la fecha, el *Programa de Campamentos* del MINVU ha ofrecido soluciones habitacionales centradas en la entrega de subsidios para la adquisición de viviendas, pero en las cifras que reporta sobre estos subsidios no distingue si apuntan a la radicación o reubicación de las viviendas, y si esta respondería al riesgo asociado a la localización de los campamentos⁴⁶ o a otros factores que justifiquen esta medida.

Los subsidios que ofrece este programa se pueden otorgar a quienes viven en campamentos en el marco del desarrollo de un nuevo proyecto habitacional, en los que un grupo de personas postulan colectivamente a subsidios para financiar la compra de una vivienda en el nuevo proyecto, o mediante subsidios individuales a los que postulan de manera independiente para la adquisición de una vivienda nueva o usada.

A pesar de la intención del PEH de agilizar la respuesta del Estado para ofrecer este tipo de soluciones, la Tabla 7 muestra que, desde marzo de 2022 a julio de 2024, sólo un 3,4% de los hogares en campamentos ha sido beneficiado con un subsidio habitacional. Además, el otorgamiento de estos subsidios es dispar a lo largo del país, pues fluctúa entre 0% en las regiones más extremas del país y 9,9% (Los Ríos); la única región fuera de ese rango es Maule donde llega a 31,7%.

La aplicación de subsidios para hogares en campamentos, ha sido insuficiente y lenta considerando la dimensión que actualmente alcanza en el país esta problemática.

46 MINVU, Oficio N° 330 de 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH. Indica que se ha avanzado en identificar el número de campamentos en áreas de amenazas antrópicas, remoción en masa, inundación, incendio forestal y tsunamis, los que alcanzan 889 asentamientos irregulares

Tabla 7. Número de hogares en campamentos en 2022 y subsidios habitacionales asignados entre 2022 y 2024, porcentaje de hogares con subsidios asignados respecto del total de hogares en campamentos, según región

Región	Hogares en campamentos	Subsidios habitacionales asignados desde 2022	Porcentaje de hogares con subsidios asignados respecto del total de hogares en campamento en la región
Arica y Parinacota	1.412	3	0,2%
Tarapacá	9.300	383	4,1%
Antofagasta	7.384	277	3,7%
Atacama	5.463	95	1,7%
Coquimbo	1.748	82	4,7%
Valparaíso	18.405	284	1,5%
Metropolitana	13.392	493	3,7%
O’Higgins	1.191	30	2,5%
Maule	324	103	31,7%
Ñuble	371	33	8,8%
Biobío	7.122	291	4,1%
La Araucanía	1.545	129	8,3%
Los Ríos	1.182	117	9,9%
Los Lagos	2.715	153	5,6%
Aysén	236	7	2,9%
Magallanes	171	0	0%
Total nacional	71.961	2.480	3,4%

Fuente: Elaboración propia a partir del Catastro de Campamentos MINVU 2022 e información proporcionada por MINVU al INDH vía Oficio N° 330 de 26 de agosto de 2024.

Por su parte, la tabla 8 muestra que, entre enero de 2022 y junio de 2024, 2.890 hogares -que equivalen al 4% de los que viven en asentamientos informales- han logrado acceder a una solución habitacional mediante subsidios. Si se compara la aplicación de subsidios⁴⁷ con años anteriores, se observa que es superior al período 2018-2021, pero inferior al período 2014-2017.

47 Por “aplicación de subsidios” se entiende el uso del subsidio habitacional previamente asignado en la adquisición de una vivienda.

Tabla 8. Número y promedio anual de subsidios aplicados entre enero de 2014 y junio de 2024

Período de años	Subsidios aplicados	Promedio de subsidios aplicados por año
2014-2017	4.783	1.195
2018-2021	2.906	727
Enero 2022-junio 2024	2.890	1.156

Fuente: Elaboración propia a partir de la presentación del Departamento de Asentamientos Precarios del MINVU, julio de 2024 (Cámara de Diputados, 2024).

En cuanto a la construcción de nuevos proyectos habitacionales, desde marzo de 2022 a junio de 2024 se han gestionado nueve terrenos a nivel nacional, en los cuales se proyecta cabida para 1.276 familias⁴⁸. En ese mismo período, se debieron gestionar suelos para la construcción de proyectos habitacionales para más de 2.800 familias, según la meta propuesta (MINVU, 2022). Esto revela un lento avance en el compromiso del PEH respecto a la disposición de suelos a nivel nacional para construir más de 5.000 viviendas destinadas a familias que viven en campamentos.

Además del trabajo desarrollado para la ejecución de subsidios y desarrollo de nuevos proyectos habitacionales, en el marco del PEH, el MINVU (2022) se propuso potenciar la radicación *in situ* de los campamentos que cumplan con las condiciones requeridas, lo que debería contribuir a asegurar la tenencia regular de las viviendas en los mismos lugares o en lugares cercanos a su ubicación actual, con foco en su integración social y urbana. Con ese fin, el *Plan Construyendo Barrios* considera la intervención en 276 campamentos mediante la estrategia de radicación vía urbanización, equivalente al 19,27% de los campamentos incluidos en el último catastro del MINVU (2024). Actualmente, 230 asentamientos ubicados en trece regiones del país están siendo intervenidos a través de acciones como el diseño de planes maestros y proyectos urbanos integrales⁴⁹ y el desarrollo de proyectos y obras de urbanización⁵⁰.

48 Ídem.

49 Los planes maestros y proyectos urbanos integrales son instrumentos de planificación urbana para ayudar a las comunidades a crear una visión de cómo quieren y proyectan sus territorios, solucionar y mejorar las condiciones de urbanización, movilidad, centralidad, encuentro, medio ambiente, riesgos de desastres y espacios públicos recreativos y deportivos (MINVU, 2024).

50 Este tipo de proyectos comprende un conjunto de iniciativas de inversión relacionadas con la estrategia de radicación de campamentos, tales como sistemas de agua potable, sistemas de evacuación de aguas servidas, electrificación domiciliaria y alumbrado público, sistema de evacuación de aguas lluvias, pavimentación local y áreas verdes (MDSF, 2023).

Según informa el MINVU, el compromiso 2022-2025 del *Construyendo Barrios* considera seis términos y 69 inicios de obras de urbanización, que llevan un 23,5% de avance⁵¹.

Para la regularización de los títulos de dominio de las personas que habitan en los campamentos en proceso de radicación, se aplican, entre otras, las disposiciones del DL N° 2.695 (1979) que fija normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y la Ley 20.234 (2008) que establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos⁵². Sin embargo, en el monitoreo de los avances que reporta el MINVU no se incluye información sobre cómo se ha avanzado en esta materia.

En relación con la implementación de esta última estrategia, Ana Sugranyes califica positivamente el diseño del plan *Construyendo Barrios* centrado en el mejoramiento de barrios y no sólo en el financiamiento de viviendas, como ocurre con la política de subsidios, pero manifiesta su preocupación por la demora en el desarrollo de las intervenciones planificadas.

En cuanto a los obstáculos observados para avanzar en garantizar seguridad de la tenencia de las personas residiendo en asentamientos informales mediante las estrategias mencionadas, el MINVU señala que los aspectos más críticos de su implementación han sido la “baja prioridad en la agenda pública”, el “bajo acceso a la oferta programática disponible”, la “baja oferta de viviendas accesibles”, además de “insuficientes recursos para la planificación y ciclo presupuestario” (MINVU, 2024). Se agregan demoras en la tramitación de resoluciones internas y de convenios con terceros, así como en la aprobación de proyectos por parte de las Direcciones de Obras Municipales (DOM). También, se advierte una falta de relación con las municipalidades y una limitada disponibilidad de proveedores en las regiones extremas (MINVU, 2024).

Los actores entrevistados por el INDH para este capítulo, tanto del MINVU como de organizaciones de la sociedad civil, enfatizan la importancia de fortalecer el trabajo intersectorial⁵³, debido al volumen y diversidad de necesidades de las personas que viven en asentamientos informales. En este sentido, Enrique Inostroza, Jefe de la División de Gobierno Interior de la Subsecretaría del Interior⁵⁴, menciona como una buena práctica de trabajo intersectorial la iniciativa *Chile*

51 Así se detalla en la presentación del Departamento de Asentamientos Precarios del MINVU de julio de 2024 (Cámara de Diputados, 2024).

52 Esta ley dispone en su artículo 1, letra f) que los campamentos que formen parte del catastro 2019 del MINVU, cuya estrategia sea de radicación podrán acogerse a un procedimiento simplificado y excepcional para el saneamiento y regularización de las obras mínimas de urbanización.

53 La evaluación del programa efectuada por la DIPRES (2019) señala que “se requiere en cambio una mirada más intersectorial, donde intervenga de manera más protagónica, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de que los campamentos disminuyan o al menos dejen de aumentar. En términos concretos, la multisectorialidad que se describe en el programa parece ser por el momento más declarativa que suficiente para contrarrestar de manera eficaz los factores que causan el problema de los campamentos en Chile”.

54 Entrevistado por el INDH con fecha 21 de agosto de 2024.

Barrio, que se implementó entre 1996 y 2005, que consideraba acciones y recursos de distintos ministerios y servicios -incluidos el MDSF, el Ministerio de Bienes Nacionales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo- con el fin de contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país, a través de un mejoramiento de su situación residencial, la calidad de su hábitat, y de las oportunidades de inserción social y laboral.

Desde TECHO Chile⁵⁵, también se plantea la preocupación por la falta de capacidad y recursos de la institucionalidad vigente para responder a las necesidades múltiples y urgentes de los campamentos. Benjamín Donoso, Capellán de TECHO Chile, señala que, desde el punto de vista técnico y social, el Departamento de Asentamientos del MINVU resulta insuficiente para abordar las necesidades de los campamentos:

Si tú haces un diagnóstico, una evaluación de los campamentos que son radicables [sic], que son sujetos de ser constituidos como barrio, tú tienes que tener capacidad para hacer eso (la radicación). Y tal vez, no basta con externalizar a un municipio que te ejecuta algunos programas, o a la fundación X o Y que lo haga. Se necesitaría (...) robustecer ese departamento y plantear estrategias que permitan multiplicar la capacidad que tengan las comunidades para ir mejorando (...) agilizando los trámites para la regularización, y para la obtención de sus subsidios para los conjuntos nuevos que puedan construirse, tanto en el sitio como en algún otro lugar.

Adicionalmente, Isidora García, Directora Social de TECHO Chile, considera que existe falta de voluntad política para responder oportunamente a las necesidades de las personas viviendo en campamentos y, en general, una negativa percepción social respecto de quienes habitan en ellos:

(...) veo como una falta de voluntad, quizás, como de abordar este problema decididamente, porque creo que lo que se escucha en varios lugares, no sé si es necesariamente de este Gobierno, sino como de la sociedad toda, creo que hay una percepción negativa de los campamentos, y una sensación de que los campamentos se dan por aprovechamiento (...) como si las personas estuvieran (...) estratégicamente yéndose a una toma de terreno, cuando en realidad lo que ha pasado es que, por una inacción del Estado, por una falta de una política habitacional acorde, el campamento se ha configurado como una solución.

Según lo expuesto, pese a que se evidencian esfuerzos del Estado para asegurar la tenencia regular de viviendas a personas que viven en asentamientos informales, cuyos resultados se dan mayoritariamente asociados a la aplicación de subsidios, la respuesta ofrecida ha sido insuficiente y lenta ante las necesidades

55 Equipo de TECHO Chile, en entrevista con el INDH el 11 de junio de 2024.

de los hogares que aún no han podido obtener un título de dominio de las viviendas en las que habitan en aquellos campamentos que deberían ser radicados. Además, la cobertura de subsidios habitacionales otorgados es baja respecto al total de hogares que existen en los campamentos.

Con relación a la protección contra desalojos forzosos, el cumplimiento de los estándares de derechos humanos aplicables a los desalojos de personas que viven en asentamientos informales debe comprender acciones concretas de distintas instituciones del Estado antes, durante y después del desalojo, y también regulación específica que garantice que la medida de desalojo sea utilizada como último recurso (Comité DESC, 1997; Relator Especial sobre una vivienda adecuada, 2007).

En este sentido, el Comité DESC (2016) recomendó a Chile, especialmente, dar prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados que viven en campamentos y, en este contexto, “garantizar la protección contra los desalojos forzosos, asegurando una compensación adecuada o la opción de una vivienda adecuada” (párrafo 26, letra b).

Por otro lado, el Estado debe velar también por el resguardo del derecho de propiedad de los legítimos propietarios de los terrenos ocupados. Si al evaluar todas las medidas alternativas posibles, el Estado puede justificar el desalojo de un asentamiento informal en conformidad con la normativa vigente, debe dar pleno cumplimiento a los estándares de derechos humanos referidos previamente.

Tanto el Comité DESC (1997) como el Relator Especial sobre vivienda adecuada (2007) han establecido que los desalojos deben estar autorizados por ley. Chile cuenta con diversas normas constitucionales y legales, que establecen mecanismos para que los propietarios de un bien inmueble, ya sea el Estado o particulares, puedan obtener su restitución, incluidos aquellos terrenos en los que se ubican campamentos o asentamientos informales. Estas normas facultan a los tribunales de justicia⁵⁶ y a ciertas autoridades administrativas (Delegados Presidenciales⁵⁷ y alcaldes⁵⁸) para instruir y ordenar el desalojo de un inmueble con el auxilio de la fuerza pública.

56 Entre estos procedimientos judiciales se identifican las acciones de comodato precario y de precario establecidas en el artículo 2.195 del Código Civil; la medida cautelar real especial de desalojos, regulada por el artículo 157 ter del Código Procesal Penal y el recurso de protección regulado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República.

57 Según el artículo 4, letra d) y h) de la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, los delegados Presidenciales Provinciales tienen la atribución de impedir la ocupación ilegal de bienes del Estado o todo empleo ilegítimo que entorpece su uso común, así como también de exigir administrativamente su restitución cuando proceda e instruir el auxilio de la fuerza pública.

58 La máxima autoridad municipal puede ordenar la demolición de obras y desalojar edificaciones que incumplan la Ley General de Urbanismo y Construcciones (artículos 145 y 154 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones).

La Ley 21.633 (2023), que regula los delitos de ocupación ilegal de inmuebles, fija nuevas penas y formas comisivas e incorpora mecanismos eficientes de restitución. Asimismo, introduce la medida cautelar real especial de desalojos que permite, tanto al Ministerio Público como a la víctima solicitar al juez, en cualquier etapa del procedimiento, que decreta el desalojo de los ocupantes ilegales con el auxilio de la fuerza pública, siempre que se acrediten la inscripción del inmueble y la ocupación⁵⁹.

En el marco de la tramitación de esta legislación se discutió ampliamente el tratamiento diferenciado que se debía dar a las personas que residen en asentamientos informales. Expertos y parlamentarios hicieron presente la situación de exclusión de acceso a la vivienda formal de muchas de las personas que actualmente viven en terrenos tomados, y la indebida criminalización de estas circunstancias que podría producir esta normativa.

Aunque la Ley 21.633 considera excepciones respecto de las personas que residen en campamentos catastrados por el MINVU hasta 2024 para la aplicación de medidas privativas de libertad en caso de flagrancia⁶⁰, la nueva normativa no las excluye de ser sancionadas penalmente por esta circunstancia ni de ser desalojadas, tanto aplicando la medida cautelar ya mencionada o luego de dictarse la sentencia definitiva. Asimismo, esta excepción no aplica respecto de las personas que se encuentran en asentamientos informales aún no catastrados por el MINVU, y los que surjan con posterioridad al último catastro de 2024.

En la práctica, algunas Cortes de Apelaciones del país se han pronunciado sobre la aplicación de la medida cautelar real especial de desalojos, respecto de denuncias ingresadas antes y después de la entrada en vigencia de la Ley. En la mayoría de los casos, las Cortes se pronuncian favorablemente respecto de la aplicación de esta medida y se observa que, en general, en las resoluciones no se refieren a la situación habitacional de las personas desalojadas, para verificar que las personas cuenten con alguna alternativa de vivienda ni a los demás estándares de derechos humanos aplicables a los procedimientos de desalojos⁶¹.

En este contexto, resulta destacable la reciente resolución de la Corte de Apelaciones de La Serena del 24 de septiembre de 2024 que confirmó la aplicación de esta medida cautelar respecto de un grupo de familias residentes en un terreno

59 La medida está regulada en el actual artículo 157 ter del Código Procesal Penal.

60 La normativa aprobada considera la siguiente excepción en su artículo transitorio (inciso primero): "No podrá ser detenida conforme al artículo 134 del Código Procesal Penal la persona que estuviere imputada por alguno de los delitos descritos en los artículos 457, 457 bis, 458 y 458 bis del Código Penal si se encontrare ocupando un inmueble que forme parte de un campamento incluido en el Catastro Nacional de Campamentos elaborado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo vigente al 1 de marzo de 2024". Adicionalmente, el inciso tercero del mismo artículo establece que "tampoco procederá lo dispuesto en el artículo 189 del Código Procesal Penal respecto de las personas referidas en el presente artículo".

61 Información obtenida a través de la búsqueda de sentencias de Cortes de Apelaciones que hacen referencia a la medida cautelar real de desalojos, en la base jurisprudencial del Poder Judicial.

ubicado en el sector de Rinconada El Sauce de la comuna de Coquimbo⁶². La Corte señaló que se debía considerar “la existencia de subsidios que se encuentran en la actual tramitación, así como la eventual presencia de menores de edad y mujeres embarazadas entre los afectados por la medida”. En atención a estas consideraciones, la Corte dispuso oficial “al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al Ministerio de Bienes Nacionales, al Instituto Nacional de Derechos Humanos, al Departamento Social de la Municipalidad de Coquimbo y al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con la finalidad de que las referidas instituciones tomen las medidas pertinentes para velar que el desalojo, en caso de ser necesario, sea ejecutado bajo las condiciones que garantizan la dignidad e integridad de las personas a quienes atañe la medida y prevenir o al menos reducir en gran medida el impacto social o las consecuencias adversas que son inherentes a un proceso como el de la especie”⁶³.

Los tribunales superiores de justicia, al resolver acciones de protección, en caso de constatar la vulneración del derecho a la propiedad del recurrente, también han ordenado el desalojo de asentamientos informales. Hasta noviembre de 2022, los fallos de la Corte Suprema no ordenaban la restitución de los terrenos ocupados⁶⁴, sólo se limitaban a ordenar una coordinación entre las autoridades competentes y el propietario del terreno afectado “a fin de otorgar de manera conjunta, una solución global y efectiva a la situación que actualmente vivían los recurridos, con el propósito de resguardar sus derechos” (Mortera, 2024, p. 1).

Desde noviembre de 2022, en estos casos, la Corte Suprema ha ordenado, en primer lugar, el retiro de los ocupantes irregulares. Si no se cumple esta orden en el plazo de seis meses, instruye a las autoridades competentes que soliciten el auxilio de la fuerza pública para proceder al desalojo de los ocupantes y que den cumplimiento a estándares de derechos humanos al ejecutarlos⁶⁵ (Mortera, 2024). Por lo tanto, se advierte un cambio en el criterio jurisprudencial de la Corte Suprema.

En cuanto a la regulación administrativa de los procedimientos de desalojo, la Subsecretaría del Interior emitió, en 2017, la Circular N° 19, que contenía orientaciones específicas para los desalojos de bienes estatales instruidos por las autoridades administrativas competentes⁶⁶. En esa oportunidad se incorporaron

62 Corte de Apelaciones de La Serena, 24/09/2024, Rol 1346-2024, apelación incidente penal.

63 De acuerdo con lo informado por la Sede Regional del INDH de Coquimbo, presente en la audiencia de 17 de octubre de 2024 del Juzgado de Garantía de Coquimbo, el tribunal de primera instancia aplazó la aplicación de la medida de desalojo, debido a que quienes ocupan el terreno pronto recibirán sus viviendas. Adicionalmente, instruyó a las instituciones mencionadas remitir informes sobre la situación de las personas afectadas y asistir a una próxima audiencia para definir la forma de ejecución de la medida cautelar.

64 Corte Suprema, 19/01/2022, Rol N°1062-2022, protección y Corte Suprema, 30/10/2019, Rol N°22086-2019, protección.

65 Corte Suprema, 29/11/2022, Rol N°1536-2022, protección; Corte Suprema, 20/02/2023, Rol N°7.875-2021, protección; Corte Suprema, 2/10/2023, Rol N°162.213- 2022, protección.

66 De acuerdo con la normativa vigente al momento de la elaboración de esta Circular, la Ley 19.175, Orgánica

algunos estándares de derechos humanos aplicables, y medidas específicas para personas en situación de vulnerabilidad⁶⁷. Sin embargo, estas instrucciones fueron dejadas sin efecto por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mediante la Resolución Exenta N° 2137, del 25 de abril de 2018⁶⁸, y hasta la fecha no se han dictado nuevas instrucciones.

Si bien el Estado regula por ley la aplicación de medidas de desalojos, no ha avanzado en incorporar normas que contribuyan al cumplimiento de los estándares de derechos humanos aplicables a los procedimientos de desalojo, que orienten la actuación de las instituciones responsables antes, durante y después de ellos, y garanticen que esta medida se ejecute sólo en circunstancias excepcionales.

La falta de estos estándares en el derecho interno, tales como, la entrega de soluciones alternativas y otras medidas de coordinación intersectorial, no sólo amenaza la protección de los derechos de las personas que viven en asentamientos informales, también dificulta que el Estado proteja adecuadamente el derecho de propiedad de los legítimos propietarios de los terrenos ocupados. El resultado es que en el contexto de una situación de necesidad y ante la ausencia de soluciones habitacionales alternativas oportunas, las personas tienden a ocupar nuevamente los mismos sitios o se instalan en terrenos cercanos.

Asimismo, la ausencia de regulación de los procedimientos de desalojos y la atribución de responsabilidad a las distintas entidades responsables, obstaculiza la coordinación, ejecución y el financiamiento de la respuesta del Estado para cumplir diligentemente las recientes sentencias de los tribunales superiores de justicia que no sólo instruyen los desalojos, sino que también ordenan el cumplimiento de estándares de derechos humanos (Mortera, 2024).

Entre el 24 de noviembre de 2023 y el 24 de mayo del presente año, se han efectuado 67 desalojos en los que se ha aplicado la Ley 21.633 (información provista por Carabineros de Chile publicada en La Tercera, 2024). Por su parte, el MINVU informa que, tras la aplicación de distintas normativas, a junio de 2024, 21 de los

Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y el Decreto con Fuerza de Ley (DFL), 22, que fija el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República, que específicamente en su artículo 26, letra f, establece como atribución del Gobernador Provincial "exigir administrativamente la restitución de cualquier bien de propiedad fiscal o perteneciente a entidades del Estado con patrimonio distinto al del Fisco, o nacional de uso público, que este indebidamente ocupado. En caso de oposición, podrá hacer uso de las facultades que le otorga la presente ley", las que deben cumplirse de acuerdo con las normas relativas a garantías y derechos constitucionales. Actualmente, esta facultad la detentan los delegados presidenciales provinciales.

67 En su visita a Chile en 2017, la Relatora Especial de vivienda de Naciones Unidas valoró que este documento incluyera algunos estándares de derechos humanos y que "por lo general, en los asentamientos informales situados en tierras públicas no se producían desalojos forzosos".

68 Este Ministerio fundó su decisión en que el Oficio Circular de la Subsecretaría del Interior de 2017 adolecía "de serios vicios de ilegalidad y atenta contra el Estado de Derecho que rige en nuestro país". Consideró, entre otras razones, que restringía las facultades de los gobernadores provinciales de requerir el auxilio de la fuerza pública y ejercer la vigilancia en los bienes del Estado, impidiendo su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo de dichos bienes.

campamentos catastrados tenían orden de desalojo pendiente, lo que afectaba a una población estimada de 9.000 hogares. Al respecto, advierte que “no cuenta con presupuesto, ni con un mecanismo administrativo adecuado para la atención inmediata de estos casos, en el caso de producirse los desalojos previstos en el corto plazo”⁶⁹.

Elizabeth Andrade, dirigente social y presidenta de la organización *Rompiendo Barreras* del macro campamento Los Arenales, estima que existe una contradicción entre lo que propone el Estado mediante el PEH y el énfasis en la radicación de los campamentos:

[Cuando] comienzan a aplicar la ley de usurpación, donde empiezan a desalojar a la gente, hay una contradicción entre el qué decir y el qué hacer, y en el medio de estas dos decisiones institucionales, está la nebulosa de la organización de los pobladores y pobladoras, y lo aterrados que están cuando vienen a desalojar. (...) hicieron un desalojo brutal, en Cerro Navia, el (campamento) *17 de mayo*, y eso fue como un remezón nacional para todos los que vivimos en campamento.

En relación con el cumplimiento de los estándares asociados a los distintos momentos de los procedimientos de desalojos, antes que se produzca el operativo, durante éste y con posterioridad, se observan distintas actuaciones.

Respecto a la notificación previa a las personas afectadas, Ana Sugranyes señala que este tipo de comunicación suele no considerar a todas las personas residentes en asentamientos informales. El INDH (2017) tomó conocimiento de casos en los que se informó a algunas personas identificadas como dirigentes del campamento, mas no de manera generalizada a todos los residentes. Por otra parte, en la observación realizada por el INDH con motivo del desalojo del asentamiento *17 de mayo* en la comuna de Cerro Navia, realizado el 16 de mayo de 2024, personas afectadas indicaron que se habría comunicado previamente el operativo, pero que la fecha informada correspondía al mes anterior a su ejecución.

En estas circunstancias, el Estado tiene el deber de garantizar una vivienda adecuada alternativa, situada lo más cerca posible del lugar inicial de residencia y la fuente de ingresos de las personas desalojadas (Relator Especial sobre vivienda adecuada, 2007). En la observación del INDH se indicó que las personas “disponían de información disímil respecto de las medidas disponibles para atender los requerimientos inmediatos de albergue o vivienda”.

Sobre este punto, el MINVU menciona que sus esfuerzos se han concentrado en la aplicación de subsidios (de arriendo o adquisición de vivienda construida)⁷⁰. En el caso de las personas que no cuentan o no pueden acceder a estos subsidios, existe la posibilidad de que opten a un beneficio asociado a un Gasto de

69 MINVU, Oficio N° 630 del 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH.

70 Idem.

Traslado Transitorio (GTT), que considera el pago de un subsidio para el arriendo de una vivienda por un período de doce meses. El MINVU señala que en 2023 se entregaron subsidios transitorios temporales y GTT para cubrir el arriendo de una vivienda, a 600 hogares de siete campamentos con desalojos pendientes y otros ya desocupados.

Isidora García, de TECHO Chile, señala que existen dificultades para hacer efectivo este apoyo estatal, pues se entrega una vez que la persona formaliza un contrato de arrendamiento, requisito que en la práctica es muy difícil de cumplir para una persona con bajos ingresos y en situación de mayor vulnerabilidad. Y agrega:

[No se considera] lo que significa para esas personas buscar un arriendo dentro de esa misma comuna donde están, que muchas veces es difícil encontrar, tienen que irse a otra comuna, lo cual significa también cambiar a los hijos del colegio. O sea, son muchas las implicancias que eso tiene, se otorgan esos beneficios con no tanta anticipación, entonces, en muy poco tiempo nadie va a encontrar un arriendo con esas dificultades.

En caso de que intervenga la fuerza pública para la ejecución de los desalojos, el Estado debe dar cumplimiento a los principios de necesidad⁷¹ y proporcionalidad⁷², y también seguir las orientaciones contenidas en los *Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*⁷³ (INDH, 2017).

En el ámbito de su mandato, el INDH (2017) reportó el incumplimiento de estos estándares, al observar el uso de la fuerza policial en este tipo de operativos⁷⁴. Carabineros de Chile estableció instrucciones respecto del uso de la fuerza, que especifican el deber de dar cumplimiento a los principios mencionados anteriormente⁷⁵. Sin embargo, la Circular N° 001797 de Carabineros de Chile, del 16 de septiembre de 2016, que contiene instrucciones sobre ocupación ilegal y

71 Este principio implica que la fuerza sólo se debe utilizar si no hay otro medio eficaz de lograr un objetivo legítimo y urgente (INDH, 2017).

72 El uso de la fuerza debe ser proporcional al objetivo legítimo que se desee lograr (INDH, 2017).

73 Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

74 En 2017, con motivo del operativo de desalojo de más de 1.300 familias del campamento *La Pampa*, en la comuna de Alto Hospicio, el INDH “presentó un recurso de amparo preventivo ante la Corte de Apelaciones de Iquique (Rol N° 119-16), en favor de 100 familias que iban a ser desalojadas y en contra de la Gobernación de Iquique por la arbitrariedad e ilegalidad del desalojo señalado, el cual amenazaba los derechos de libertad personal y seguridad individual. Estas familias, en su mayoría compuestas por personas extranjeras, no habrían sido notificadas de la situación. Asimismo, el INDH señaló que en el desalojo existió un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, incluyendo la presencia de 300 efectivos de Fuerzas Especiales, el uso de bastones, gases lacrimógenos y escopetas de balines de goma” (INDH, 2017, p. 129).

75 En este sentido, el *Manual de Técnicas de Intervención Policial para Carabineros de Chile* (2019) precisa que deben dar cumplimiento a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza y menciona el deber de respetar los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (1990).

desalojos, no hace referencia a los estándares de derechos humanos aplicables a este tipo de procedimientos, aunque sí menciona como fundamento de su acción el respeto del derecho de propiedad consagrado en la Constitución. Estas instrucciones no han sido actualizadas, de acuerdo con las modificaciones que introdujo la Ley 21.633, por lo tanto, la Circular no se refiere a la prohibición de detener a las personas que viven en campamentos catastrados por el MINVU, en caso de flagrancia.

En la etapa de ejecución de los desalojos, las autoridades competentes han dado cumplimiento al estándar de permitir la observación del INDH quien, a través de sus sedes regionales, ha observado procedimientos de desalojo, en conformidad con lo que recomienda el Relator Especial sobre vivienda adecuada (2007).

Por otro lado, se advierte que los tribunales superiores de justicia no incluyen en sus pronunciamientos la necesidad de evitar desalojos en invierno, de noche o en condiciones climáticas adversas, según la recomendación del Comité DESC (1997).

Adicionalmente, se deben adoptar medidas para atender las necesidades de grupos de especial protección, como niños y niñas, personas mayores o personas con discapacidad. En 2017, el INDH constató la afectación de la integridad física de las personas, incluidos niñas, niños y adultos mayores, en el contexto del desalojo efectuado en el campamento *La Pampa*, en la Región de Tarapacá. Consecuentemente, recomendó al Estado velar por el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza y “disponer un dispositivo especial para la protección de personas vulnerables como niños y niñas” (INDH, 2017, p. 183). Por su parte, este año, en el operativo de desalojo de la toma *17 de mayo*, donde residían 60 niños, niñas y adolescentes, el INDH observó que la utilización de gases lacrimógenos provocó que las personas tuvieran que salir de improviso, algunas sufrieron caídas y presentaron dificultades para respirar.

En cuanto a los estándares aplicables después de los desalojos, como se mencionó previamente, el Estado ha provisto alojamiento de emergencia y el pago de GTT, con las limitaciones referidas a su oportunidad y pertinencia. Por otro lado, la posibilidad de reparar los daños ocasionados a las personas desalojadas, no está recogida en el ordenamiento jurídico interno ni tampoco se han adoptado medidas administrativas.

En general, respecto de la respuesta del Estado, Ana Sugranyes subraya la urgencia de asumir un abordaje intersectorial para cumplir con los estándares de derechos humanos aplicables, que debería comprender, entre otras medidas, instrucciones presidenciales para coordinar una respuesta del Estado que incluya a autoridades locales y a ministerios como el MDSF y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Al respecto, Enrique Inostroza, de la Subsecretaría del Interior, informó en entrevista con el INDH sobre la constitución de “mesas regionales de coordinación” lideradas por las delegaciones presidenciales para abordar la ejecución

de desalojos con una mirada intersectorial en cada región. Además, habló sobre la elaboración de una pauta con orientaciones para proteger los derechos de las personas desalojadas, con foco en grupos de especial protección. Sin embargo, al cierre de este informe, aún no se habían dado a conocer públicamente estas instrucciones.

b. Gastos soportables

El Comité DESC (1991) estableció que los Estados deben “adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso”. Asimismo, precisa que los gastos en vivienda, no deberían impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. En línea con este criterio, ONU-Habitat (2019) estimó que este tipo de gastos no deberían superar el 30% de los ingresos de un hogar.

El Índice del costo de la vivienda (*house price index*) de la OCDE (2024), que mide la relación entre el valor promedio de la vivienda y los ingresos promedios del hogar, indica que, en Chile, entre los años 2015 y 2023, el costo de adquisición o arriendo ha aumentado un 42% respecto de los ingresos. Un estudio reciente (Déficit Cero, 2024) analizó los datos asociados a los gastos de arriendo reportados por la Encuesta Casen, mostrando que este ítem representa para los hogares un porcentaje cada vez mayor, con un aumento de 11 puntos entre 2009 y 2022, llegando actualmente al 27% de los ingresos del promedio de hogares. No obstante, al desagregar esta información por decil de ingreso, se observa que, a menor nivel socioeconómico, mayor es la carga en gastos destinados a arriendo porque “representa casi la totalidad de los ingresos (93%) del 10% más pobre del país” y cerca de la mitad (42%) del segundo decil. Adicionalmente, un 16% de los hogares que arriendan (282 mil hogares) “quedan en situación de pobreza luego de pagar un arriendo” (Déficit Cero, 2024)⁷⁶.

El nivel de gasto en arriendo de los hogares de menores ingresos, además de superar con creces el estándar recomendado en esta materia, incide también significativamente en el aumento de personas que se desplazan hacia asentamientos informales, ya que el 47% de los hogares de campamentos reportan como causa de su desplazamiento hacia estos asentamientos “el alto costo del arriendo”, mientras que el 55% menciona como causa “los bajos ingresos en el hogar” (MINVU, 2022)⁷⁷.

⁷⁶ Antes de pagar el arriendo, sólo 92 mil hogares están en situación de pobreza, luego de pagar, el número aumenta a 282 mil (Déficit Cero, 2024).

⁷⁷ En menor medida, el alto nivel de gastos en arriendo en relación con los ingresos de los hogares, también podría afectar a aquellas personas que pagan arriendo por vivir en una vivienda ubicada en un asentamiento informal (1,4% del total de hogares que habitan en campamentos, según datos del último catastro del MINVU, 2022).

Por otro lado, la respuesta del Estado se ha focalizado en la entrega de subsidios habitacionales para la adquisición de viviendas, pero sólo un 40,8% de los hogares de los campamentos registrados en las fichas de diagnóstico socio-territoriales cumplen con los requisitos para acceder a ellos⁷⁸. A la vez, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) constató que el 42% de los hogares en riesgo de traslado a asentamientos informales no cumple con los requisitos para obtener un subsidio de arriendo, especialmente aquellos hogares que se encuentran en situación de extrema pobreza o sin ingresos formales (BID, 2024).

Estos datos evidencian la insuficiencia de la oferta estatal para garantizar la accesibilidad económica a una vivienda adecuada de las personas que viven en asentamientos informales. También revelan la necesidad de prevenir que los hogares de menores ingresos continúen desplazándose hacia este tipo de asentamientos, debido a las dificultades que enfrentan para adquirir una vivienda o costear el pago de arriendo (formal o informal).

En este sentido, Nicole Espinosa⁷⁹, de TECHO Chile, sugiere realizar acciones preventivas para evitar este tipo de desplazamientos y la generación de nuevos asentamientos informales que respondan a la diversidad de necesidades, por ejemplo, mediante una política de arriendos protegidos. En este sentido, Benjamín Donoso SJ, menciona:

Chile está como anquilosado en una lógica muy del Estado subsidiario (...) tenemos que abrirnos a otras formas de que el Estado administre una paleta, un pool de modos de vivienda, que pueda ser, digamos, propiedad del Estado o que pueda garantizar una fuerza dentro del mercado inmobiliario de la oferta de vivienda, para que las familias con ingresos insuficientes puedan acceder desde el punto de vista financiero a la vivienda.

c. Disponibilidad

Como ha señalado el Comité DESC, una vivienda adecuada debe disponer de ciertos servicios indispensables para la salud, seguridad, comodidad y nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado; e instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje, y servicios de emergencia (Observación N° 4, Comité DESC, 1991, 8.b, pág.3).

78 La información de estas fichas fue proporcionada por el Departamento de Asentamientos Precarios del MINVU, a solicitud del INDH, para la elaboración de este capítulo. Estas fichas son aplicadas a los asentamientos informales que oficialmente son parte del Catastro Nacional de Campamentos en una segunda fase de intervención. En las fichas se recopila información de acuerdo con las orientaciones definidas por el Departamento de Asentamientos Precarios, estipuladas en la Resolución Exenta N° 600 del 13 de mayo de 2021. La fecha de corte es febrero de 2024.

79 En entrevista con el INDH, el 11 de junio de 2024.

Acceso a servicios

De acuerdo a datos de TECHO Chile (2023) sólo el 5,9% de los campamentos acceden al agua potable de manera formal (con medidor propio); el 44% de los campamentos consiguen agua potable de manera irregular desde la red pública, y el 30,5% a través de un camión aljibe, el medio más común en el norte del país. Respecto al suministro eléctrico, el 17,2% de los campamentos cuenta con medidor propio, mientras el 63,1% de los campamentos están “colgados” a la red pública. En cuanto a los servicios sanitarios, un 40% de los campamentos dispone de una solución “formal”, es decir, por medio de una conexión a la red pública, ya sea alcantarillado (5,7%) o mediante fosa séptica (34,3%); el 32,9% accede a este servicio de manera informal, mediante letrina sobre pozo negro.

Como parte del PEH y en el marco del *Plan de Gestión Habitacional de campamentos*, el MINVU desarrolla la estrategia denominada de *Atención Primaria*, que consiste en intervenciones socio-territoriales que permiten generar condiciones mínimas de habitabilidad a las familias residentes en campamentos. Así, se implementan acciones dirigidas a dotar, de manera transitoria, de agua potable, infraestructura e instalaciones sanitarias (individuales o colectivas), manejo de residuos, limpieza de pozos negros o fosa séptica, remoción de basura, creación de puntos limpios, entre otras iniciativas⁸⁰.

Hasta la fecha, estas intervenciones se han realizado únicamente en las regiones de Tarapacá, Araucanía y Los Lagos, y han beneficiado a siete campamentos. Además del MINVU, otras autoridades administrativas a nivel local han adoptado medidas para facilitar el acceso a servicios básicos en asentamientos informales. Por ejemplo, de acuerdo a la información proporcionada por Pablo Rojas, Jefe de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Antofagasta⁸¹, y por Elizabeth Andrade, con el fin de dar acceso al agua potable a los hogares que residen en campamentos, se celebraron convenios entre la empresa sanitaria Aguas Antofagasta (ADASA), el Gobierno Regional y los Comités de Campamentos, a instancias de estos últimos, quienes han sido los más importantes gestores de la iniciativa. En la actualidad existen 47 convenios suscritos con distintos campamentos, que benefician a 3.000 familias, que representan a cerca del 30% de las familias que viven en campamentos en la comuna de Antofagasta.

En ese sentido, la organización comunitaria de quienes viven en campamentos ha cumplido un rol significativo tanto para el diálogo con el Estado, a fin de acceder a soluciones habitacionales, como para gestionar una mejor calidad de vida para las personas residentes. De esta forma, variadas mejoras en el acceso a servicios básicos, así como estrategias de integración social y seguridad se han llevado adelante gracias a estas instancias.

80 MINVU, Oficio N° 330 del 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH.

81 Entrevista realizada por el INDH el 24 de junio de 2024.

Por otra parte, en el marco de la estrategia de radicación *Construyendo Barrios* se consideran obras de urbanización⁸². El avance de las obras se observa en la Tabla 9, donde se advierte que la mayor parte de ellas se encuentra en etapa de “sin inicio” y “en ejecución”.

Tabla 9. Número de obras y hogares beneficiados, según estado de avance de las urbanizaciones del plan Construyendo Barrios en el periodo 2024-2026

Estado de avance de las urbanizaciones	Número de obras	Hogares beneficiados
Terminada	4	163
Ejecución	8	648
Adjudicada	2	209
Licitación	2	125
Preparación de licitación	1	73
Sin inicio	9	529
Solicitud de recursos	2	65
Diseño terminado	2	615
Total	30	2.427

Fuente: Elaboración propia a partir presentación del Departamento de Asentamientos Precarios de MINVU, “Construyendo Barrios”, julio 2024 (Cámara de Diputados, 2024).

Seguridad ciudadana

Tanto el MINVU como autoridades locales han manifestado su preocupación por el aumento de hechos delictuales en asentamientos informales, la creciente presencia que tendrían redes de narcotráfico en estos espacios⁸³, y el surgimiento de negocios ilegales destinados a la venta o arriendo de terrenos de propiedad de terceros. En algunos casos, se trata de tomas organizadas con recursos y logística que ocupan un porcentaje de los terrenos con casas, y destinan el resto

82 Este tipo de proyectos comprende un conjunto de iniciativas de inversión relacionadas con la estrategia de radicación de campamentos, tales como sistemas de agua potable, sistemas de evacuación de aguas servidas, electrificación domiciliaria y alumbrado público, sistema de evacuación de aguas lluvias, pavimentación local y áreas verdes (MDSF, 2023).

83 En este sentido, en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados se discutió en marzo, en el marco de la agenda de seguridad, “el tema de los campamentos y tomas y sus efectos en la criminalidad”, con la participación e intervención de distintos alcaldes y autoridades que hicieron presente su preocupación al respecto.

para venta o arriendo (ATISBA, 2023). En su catastro de 2022, el MINVU reporta que el 13,8% de los hogares en campamentos declara haber pagado para poder residir en los terrenos ocupados⁸⁴.

Si bien el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2023) anunció el desarrollo de una estrategia para intervenir campamentos y tomas⁸⁵ en el marco de la *Política Nacional de Seguridad Pública*, esta estrategia aún no ha sido definida, según la información aportada por la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD)⁸⁶. Tampoco el Estado ha adoptado medidas para evitar la estigmatización de las personas que viven en asentamientos informales, ni ha capacitado a las policías para prevenir las vulneraciones de los derechos humanos en los operativos desarrollados en asentamientos, de acuerdo a lo recomendado por la Relatora Especial sobre vivienda adecuada (Consejo de Derechos Humanos, 2018a).

Según la información proporcionada al INDH por la SPD y el registro del Catastro de Campamentos del MINVU (2024), al relacionar los polígonos de localización de campamentos y los barrios intervenidos por el programa *Somos Barrio*⁸⁷, implementado por la SPD, se identifican 30 campamentos en los perímetros de los barrios, y 23 que colindan con ellos.

Por otra parte, en el marco de la estrategia de Atención Primaria del Plan de Gestión Habitacional (MINVU, 2022), se han instalado luminarias en ocho campamentos de la Región de Tarapacá, en cuatro de la Región de Atacama, cuatro en la Región de O'Higgins, en un campamento en la Región de la Araucanía y en tres campamentos de la Región de Los Lagos⁸⁸.

84 En los últimos cinco años, se ha denunciado la venta y arriendo de terrenos en diversos campamentos a lo largo del país. En 2019 se conocieron casos de estafas a personas migrantes a quienes les fueron vendidos terrenos en un campamento de Maipú (TVN, 2019). En 2021, se interpuso una querrela por venta ilegal de terrenos en Quilpué, cuyo propietario fue asesinado por una de las personas que lideraba los loteos (BioBío, 2021). En 2022, en Antofagasta se denunció la continua compra y venta de viviendas en campamentos (Soy Antofagasta, 2022), y también la venta y arriendo de terrenos de uso público en esa ciudad (BioBío, 2022). En 2024, se han conocido casos de arriendos en grandes ciudades como Santiago, Iquique o Viña del Mar (El Libelo, 2024).

85 En el Informe de Avance del Segundo Trimestre de 2023 de la Política Nacional de Seguridad Pública, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2023) menciona que "se está trabajando en la construcción de una estrategia metodológica para intervenir campamentos y tomas, buscando establecer la presencia del Estado y la colaboración de la sociedad civil en la prevención de la violencia".

86 Entrevista con el INDH el 11 de julio de 2024.

87 El objetivo del programa *Somos Barrio* es mejorar la calidad de vida de los vecinos y vecinas que habitan en sectores que han sido priorizados por el Gobierno y la Subsecretaría de Prevención del Delito. Con ese fin apunta a disminuir los niveles de victimización, las condiciones de violencia y la percepción de inseguridad, fortaleciendo a la vez la presencia del Estado.

88 MINVU, Oficio N° 330 del 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH.

d. Ubicación apropiada

Para que una vivienda sea considerada adecuada, se debe considerar su cercanía a servicios y bienes públicos. Estos constituyen una dimensión crucial de la integración social y un aspecto central de la calidad de vida urbana (TECHO - INE, 2020). En la misma línea, la *Política Nacional de Desarrollo Urbano* plantea como un objetivo central asegurar un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, así como a las oportunidades de crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas y asentamientos humanos en el país (MINVU y PNUD, 2014).

La accesibilidad a servicios públicos es un concepto elemental en la planificación urbana que afecta la capacidad de las personas de gozar o no de su entorno habitacional. La accesibilidad a servicios públicos y calidad de los bienes públicos son atributos prioritarios para medir la integración social y urbana (TECHO - INE, 2020). La Tabla 10 muestra que a nivel nacional las mayores distancias de campamentos a servicios públicos son a parques urbanos (19.395,2 metros) y servicios de salud (3.623,3 metros).

Tabla 10. Distancias promedio de campamentos del país a distintos tipos de servicios

Servicios y equipamientos	Distancia promedio (mts)
Centros de salud	3.623,3
Compañías de bomberos	3.052,3
Cuarteles de carabineros	3.157,4
Establecimientos de educación parvularia	1.417,0
Establecimientos de educación básica	1.660,0
Parques urbanos	19.395,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de TECHO (2024).

A nivel regional, la Tabla 11 muestra que Antofagasta posee el mayor promedio de distancia hacia los centros de salud primaria (12.161,4 metros), debido a la lejanía de algunos campamentos de zonas pobladas y dotadas de servicios. Mientras que Tarapacá exhibe la mayor distancia con servicios de emergencia (bomberos) y seguridad (cuarteles de carabineros). En cuanto a la cercanía de establecimientos educacionales, en casi todas las regiones es menor a 3 kilómetros, salvo en Arica y Parinacota, y Tarapacá.

Tabla 11. Distancia de campamentos con distintos tipos de servicios en metros, según región

Región	Centros de salud	Compañía de bomberos	Cuarteles de carabineros	Establecimientos de educación parvularia	Establecimientos de educación básica	Parques urbanos
<i>Arica y Parinacota</i>	4.695,3	5.291,1	4.780	1.903,4	3.471,3	4.873,1
<i>Tarapacá</i>	2.045,2	7.203,5	5.248,3	2.827,6	3.623,5	15.931,1
<i>Antofagasta</i>	12.161,4	4.000,4	4.313,5	2.474,8	2.762	36.484
<i>Atacama</i>	4.025,3	2.714,7	2.741,1	1.491,6	1.530,7	24.633,2
<i>Coquimbo</i>	6.401	2.430,8	2.773,2	1.465,1	1.827,4	45.614,3
<i>Valparaíso</i>	1.644,8	2.620,5	2.435,2	990,2	1.160,2	4.572,5
<i>Metropolitana</i>	1.954,7	2.738,3	2.899,3	1.199,6	1.620	4.623,7
<i>O'Higgins</i>	3.278,5	2.813,1	3.260	1.440,9	1.348,5	13.490
<i>Maule</i>	1.872,6	3.169,2	3.490,9	2.190,4	2.283,3	10.359,0
<i>Ñuble</i>	5.203,4	1.648,1	1.719,6	989,9	1.080,5	23.589,1
<i>Biobío</i>	2.610,5	2.960,4	3.784,6	1.399,3	1.453,7	33.585,8
<i>La Araucanía</i>	1.855,1	2.295,6	3.016,0	635,4	1.120,4	12.269,7
<i>Los Ríos</i>	2.608,6	1.678,8	2.446,8	1.161,8	1.442,3	28.484,5
<i>Los Lagos</i>	2.481,0	2.502,0	2.000,3	785,0	948,2	29.720,1
<i>Aysén</i>	8.693,6	1.286,7	2.105,2	1.161,2	1.050,3	47.274,3
<i>Magallanes</i>	1.177,1	2.543,3	4.666,3	1.049,5	2.499,6	1.023,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de TECHO (2024).

El *Sistema de indicadores y estándares de desarrollo urbano*⁸⁹ ha determinado distancias máximas recomendadas⁹⁰ con los siguientes servicios:

- Parques públicos: 3.000 mts
- Educación básica: 1.000 mts
- Educación Inicial: 400 mts
- Centros de salud primaria: 1.500 mts

89 Iniciativa conjunta entre el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y el Instituto Nacional de Estadísticas para medir, monitorear y evaluar periódicamente los avances de las ciudades chilenas en términos de la calidad de vida y formas de desarrollo urbano.

90 Distancia ponderada entre el centro de cada manzana y el establecimiento respectivo por comuna.

Otro elemento relevante sobre la ubicación de estos asentamientos son las amenazas del entorno, que podrían poner en riesgo la vida, la salud e integridad física de las personas que allí viven. El MINVU ha identificado 889 amenazas que afectan a distintos campamentos a nivel nacional, entre ellas, remoción en masa, tsunamis, incendios forestales, amenazas antrópicas e inundaciones⁹¹. Techo Chile (2023), estima que un 91,3% de los campamentos del país se encuentran expuestos, por lo menos, a una amenaza.

Frente a esta realidad, el PEH (MINVU, 2022) proponía la reubicación de campamentos en zonas de riesgo, mientras que en el desarrollo de *Construyendo Barrios*, el MDSF (2023) sugiere la adopción de medidas de mitigación y/o adaptación frente a estas amenazas. No obstante, este tipo de medidas no se reportan entre los avances del PEH ni en la respuesta a la solicitud de información del INDH⁹².

En este sentido, Techo Chile (2023) señala que el PEH ha sido insuficiente para responder a “las diversas amenazas socionaturales y antrópicas de los territorios donde se producen asentamientos informales” (p. 78) y recomienda agilizar la ejecución de las acciones destinadas a reducir y mitigar potenciales riesgos de desastres e incorporar los saberes constructivos de las comunidades para abordar los riesgos existentes.

e. Habitabilidad

De acuerdo al Comité DESC, la vivienda debe “poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad” (Observación N° 4 Comité DESC, 1991, pág.3). Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018) precisa que las condiciones de habitabilidad pueden salvar vidas, prevenir enfermedades, mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y ayudar a mitigar el cambio climático. Por el contrario, las malas condiciones de habitabilidad exponen a las personas a una serie de riesgos para la salud. La dificultad o el costo elevado de calentar el hogar afectan a la salud respiratoria y cardiovascular, mientras que las altas temperaturas interiores pueden causar enfermedades y aumentar la mortalidad por causas cardiovasculares. La contaminación del aire de interiores ocasiona numerosas enfermedades no transmisibles, daña la salud respiratoria y cardiovascular, causa irritaciones y reacciones alérgicas, como el asma.

91 MINVU, Oficio N° 630 del 26 de agosto de 2024, en respuesta a INDH.

92 Ídem.

La habitabilidad de la vivienda se puede observar a través de las categorías de viviendas presentes en estos asentamientos. De acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos del MINVU (2022), a nivel nacional el tipo de vivienda preponderante es la vivienda semi-precaria (46%), seguida por la vivienda semi-consolidada (39%). En la Tabla 12 se observa que la Región de Atacama es la que presenta el mayor volumen de viviendas precarias (13%), en cambio, las regiones del Biobío y Maule presentan los mayores niveles de viviendas consolidadas en campamentos, con un 25% cada una⁹³.

Tabla 12. Distribución porcentual de viviendas en campamentos, según tipo de vivienda y región, al año 2022

Región	Vivienda consolidada	Vivienda semi-consolidada	Vivienda semi-precaria	Vivienda precaria
Arica y Parinacota	4%	41%	48%	7%
Tarapacá	6%	24%	63%	6%
Antofagasta	10%	49%	38%	3%
Atacama	6%	28%	54%	13%
Coquimbo	3%	21%	65%	10%
Valparaíso	11%	47%	38%	4%
Metropolitana	6%	40%	49%	5%
O'Higgins	9%	24%	56%	11%
Maule	25%	38%	27%	10%
Ñuble	7%	29%	53%	10%
Biobío	25%	40%	32%	3%
La Araucanía	8%	52%	34%	6%
Los Ríos	13%	34%	42%	12%
Los Lagos	7%	32%	50%	10%
Aysén	12%	32%	55%	2%
Magallanes	16%	33%	40%	11%
Total nacional	10%	39%	46%	6%

Nota: Los resultados consideran las viviendas identificadas el año 2022 en el catastro.
Categorías según MINVU (2019): Consolidada (con estructura y terminaciones), Semi-consolidada (con estructura, pero sin terminaciones del tipo pintura, moldura, piso u otro), Semi-precaria (con estructura frágil y sin terminaciones, como mediagua o similar), Precaria (sin estructura y materiales informales como lata, cartón, plástico, carpas o viviendas móviles, etc).
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos MINVU, 2022

93 Los datos relativos a habitabilidad provienen de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos del MINVU, 2022.

Junto con la calidad de la vivienda en campamentos, otro elemento que afecta su habitabilidad es el hacinamiento en ellas, lo que aumenta el riesgo de exposición a enfermedades infecciosas. Como muestra la Tabla 13, a nivel nacional, un 22% de las viviendas en campamentos presentan algún grado de hacinamiento, lo que supera ampliamente el índice de hacinamiento a nivel nacional, que llega a 4%, según la Encuesta CASEN (2022). En las regiones, Tarapacá presenta los mayores niveles de hacinamiento, con un 28% de las viviendas de campamentos, incluyendo hacinamiento medio, alto o crítico.

Tabla 13. Distribución porcentual de viviendas en campamentos, según índice de hacinamiento y región, al año 2022

Región	Sin hacinamiento	Hacinamiento medio	Hacinamiento alto	Hacinamiento crítico
Arica y Parinacota	76%	13%	7%	3%
Tarapacá	72%	17%	7%	4%
Antofagasta	74%	16%	6%	4%
Atacama	79%	13%	5%	2%
Coquimbo	85%	10%	4%	2%
Valparaíso	83%	11%	3%	2%
Metropolitana	80%	13%	4%	3%
O'Higgins	82%	13%	2%	2%
Maule	91%	8%	1%	0%
Ñuble	87%	8%	5%	0%
Biobío	82%	12%	4%	2%
La Araucanía	78%	14%	6%	2%
Los Ríos	78%	15%	4%	2%
Los Lagos	79%	14%	5%	2%
Aysén	84%	10%	4%	3%
Magallanes	89%	9%	3%	0%
Total nacional campamentos	79%	14%	5%	3%
Total nacional CASEN	96%	3%	1%	0%

Nota 1: Sin hacinamiento: menos de 2,5 personas por habitación destinada a dormitorio; hacinamiento medio: entre 2,5 y 3,49 personas por habitación destinada a dormitorio; hacinamiento alto: entre 3,5 y 4,99 personas; hacinamiento crítico: 5 y más personas. Clasificación elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Nota 2: Los resultados consideran las viviendas identificables para el año 2022 del Catastro.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos MINVU, 2022, y Encuesta CASEN 2022

Dada la escasa disponibilidad de servicios básicos en las viviendas en campamentos, es importante analizar qué tipo de energía o combustible utilizan los hogares para calefaccionar, cocinar y disponer de agua caliente.

En el caso de la energía o combustible utilizado para calefaccionar las viviendas, el 70% de las viviendas no tiene sistema de calefacción que derive del acceso a un servicio básico formal (conectado a una red de gas, eléctrica o radiadores). El tipo de combustible más común en las viviendas de campamentos es la leña o derivados (pellets, astillas o briquetas) que es utilizado por un 10% de las viviendas y que resulta ser el que genera mayor contaminación interna y mayor riesgo de incendio⁹⁴. Así también, en un 6% de las viviendas se usa gas licuado y un 5% no usa ningún tipo de combustible para calefaccionar.

Con relación al combustible utilizado para calentar agua, en la Tabla 14 se observa que el 75% de las viviendas no está conectado a un sistema (red eléctrica o de gas). La mayoría de las viviendas obtiene el agua caliente a través del uso de gas licuado (12%) y un 4% declara no usar algún tipo de combustible para calentar el agua.

Para cocinar, la amplia mayoría de las viviendas utiliza gas licuado (91%). Las únicas regiones que escapan un poco de esta tendencia, son Los Lagos y Los Ríos, donde un 18% y un 16% de las viviendas, respectivamente, utiliza leña o derivados.

La habitabilidad se relaciona con el deber de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación de quienes habitan en asentamientos informales. Se ha recomendado a los Estados prevenir su instalación en lugares contaminados o cercanos a fuentes de contaminación y que se adopten medidas para la reubicación de estas viviendas en tales casos.

94 En los últimos dos años, la prensa ha informado de al menos una decena de incendios que han afectado a distintos campamentos a lo largo del país: campamento *Dignidad* en La Florida (Biobío, 2023); campamento *Juanita Cruchaga* en Antofagasta (Cooperativa, 2024); megaincendio que en febrero de 2024 afectó a Viña del Mar, donde 2.175 de las 4.777 viviendas afectadas estaban en campamentos. Al no contar con un título de dominio de propiedad, varias quedaron fuera de las ayudas habitacionales del Plan de Recuperación y Ayudas Tempranas del Gobierno, por lo que no han recibido viviendas de emergencia (El Mostrador, 2024).

Tabla 14. Tipo de energía o combustible utilizado en campamentos, según tipo de uso

Tipo de energía o combustible	Calefaccionar (%)	Agua caliente (%)	Cocinar (%)
Gas licuado	6%	12%	91%
Gas por red o cañería	0%	0%	1%
Parafina o petróleo	4%	0%	0%
Leña o derivados	10%	1%	3%
Carbón	0%	0%	0%
Electricidad	6%	7%	1%
Energía solar	0%	0%	0%
No usa combustible o fuente de energía	5%	4%	0%
No tiene sistema	70%	75%	3%

Nota: Los resultados consideran las viviendas identificadas el año 2022 en el catastro.
 Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos MINVU, 2022

Por otra parte, la habitabilidad se refiere también al entorno de las vividas. Según los diagnósticos socio-territoriales del MINVU⁹⁵, en un 63% de los campamentos existe acumulación de material combustible, basura o residuos; en el 50% existen pozos negros colapsados, y en el 53% hay focos infecciosos por basurales. Finalmente, el 30% de los asentamientos está inserto en zonas contaminadas⁹⁶.

En el marco de las intervenciones orientadas a generar condiciones más humanitarias para la vida de las personas que habitan en campamentos, el MINVU informó⁹⁷ sobre una medida que busca mejorar la habitabilidad externa, es decir, el entorno de los campamentos, que se limita a la colocación de contenedores de basura en campamentos ubicados en tres regiones: Tarapacá (cuatro), La Araucanía (dos) y Los Lagos (tres).

En la práctica, es común que las personas que residen en asentamientos informales desarrollen gestiones para mejorar la habitabilidad de sus espacios, por ejemplo, en Antofagasta, la recolección de la basura ha sido gestionada exclu-

95 Estos diagnósticos corresponden a la primera etapa del *Programa Campamentos* y evalúan a 520 campamentos.
 96 Los datos fueron elaborados a partir de la base de datos de las fichas del diagnóstico socio-territorial de MINVU, con fecha de corte febrero de 2024.
 97 MINVU, Oficio N° 330 del 26 de agosto de 2024, en respuesta al INDH.

sivamente por sus líderes sociales⁹⁸. Por otra parte, en entrevista con el INDH, el alcalde de la comuna informó que no le corresponde a la municipalidad realizar esas gestiones⁹⁹, pues los campamentos se encuentran fuera del plano regulador. Tampoco lo hace la Seremi de Vivienda y Urbanismo¹⁰⁰.

Dado que el *Programa de Campamentos* del MINVU apunta a garantizar viviendas consolidadas, a través de la radicación o de otorgar soluciones habitacionales en otro lugar, en general, no se potencia la realización de intervenciones específicas para mejorar la habitabilidad de las viviendas actualmente ubicadas en campamentos. Sin embargo, es preocupante que no exista una coordinación entre instituciones para gestionar condiciones mínimas de habitabilidad, como el retiro de basuras, limpieza de pozos negros colapsados, desratización, entre otras.

En ese sentido, Benjamín Donoso SJ indica que la oferta de soluciones propuestas por el MINVU es insuficiente respecto al acceso a servicios básicos y a la habitabilidad de las viviendas:

El concepto de transitoriedad puede ser muy interesante para poder trabajarlo, por ejemplo, ayudar a la familia a ir accediendo a estos servicios de electricidad, de agua potable, de saneamiento, de alcantarillado, procesamiento de todas las aguas negras, grises, en fin. Me atrevería a decir que hay muy poco de estas estrategias más progresivas.

f. Asequibilidad

La dimensión de asequibilidad del derecho a la vivienda adecuada implica que el Estado debe evitar toda forma de discriminación y debe velar por la igualdad sustantiva en el acceso a una vivienda, adoptando medidas positivas para corregir las desventajas en este ámbito (Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda, 2020) que afectan a distintos grupos tradicionalmente marginados y que se encuentran “desproporcionadamente representados entre las personas que no tienen hogar o viven en alojamientos informales y viviendas inadecuadas” (p. 12).

98 En entrevista con el INDH el 19 de junio de 2024.

99 Jonathan Velásquez, alcalde de Antofagasta, en entrevista con el INDH el 17 de junio de 2024.

100 El Seremi de la Región, Hernán Rodríguez, en entrevista con el INDH el 18 de junio de 2024.

El aumento de personas migrantes que residen en campamentos ha sido notorio en la última década. Entre 2011 y 2022 las familias migrantes en los campamentos registraron un incremento de casi 35 puntos porcentuales. Actualmente representan el 40% del total de familias que viven en ellos (MINVU, 2022).

Entre las causas del aumento de personas migrantes en campamentos, estudios recientes mencionan las mayores dificultades que enfrentan para acceder al mercado formal de arriendo, la precariedad de las soluciones en el mercado informal de arriendos (López-Morales, Flores y Orozco, 2018; Anderson et al, 2023), las barreras administrativas y lingüísticas y la escasez de redes de apoyo, especialmente para quienes llevan menos tiempo en el país (Servicio Jesuita a Migrantes, 2020).

También se ha observado que las personas extranjeras se inhiben de postular a subsidios habitacionales por distintos motivos, entre ellos, porque no cumplen con los requisitos administrativos; no tienen claridad acerca de su permanencia en el país ni capacidad para reunir el ahorro necesario (MINVU, 2020), o por falta de información (Troncoso et. al. 2018).

Pese a esos obstáculos, según el MINVU, en 2022, las jefaturas de hogar de personas migrantes que fueron beneficiadas por programas habitacionales para vivienda definitiva representaron el 6% del total. En el caso de los subsidios de arriendo, representaron el 13,9% del total de personas beneficiadas en 2021 (Servicio Jesuita a Migrantes, 2021).

Ante esta realidad, el Estado, a través del *Programa de Campamentos* ha incorporado en los *Planes de Acompañamiento Social y Comunitario* orientaciones para atender las necesidades de la población migrante, mediante la recopilación de información demográfica y sociodemográfica, apoyo para la comprensión de los requisitos para acceder a soluciones habitacionales y el monitoreo de los beneficios que han recibido por medio de un indicador específico, entre otras acciones (Anderson et. al, 2023; MDSF, 2022).

Por otra parte, la oferta de subsidios habitacionales para la compra de vivienda que ofrece el *Programa de Campamentos* excluye a las personas migrantes que no cuenten con residencia definitiva y también a las personas migrantes en situación irregular¹⁰¹. Según la información recopilada por el Programa de Asentamientos Precarios del MINVU¹⁰², de las personas migrantes que residen

101 Así se exige para el otorgamiento de subsidios en el Decreto Supremo 49 que regula el Fondo Solidario de Vivienda; el Decreto Supremo 1 que establece el Sistema Integrado de Subsidios Habitacionales; el Decreto Supremo 19 que regula el Programa de Integración Social y Territorial, y el Decreto Supremo 10 que regula el Programa de Habitabilidad Rural.

102 Información actualizada hasta febrero de 2024 contenida en las fichas socio-territoriales de 520 campamentos, remitida por el Departamentos de Asentamientos Precarios del MINVU para la elaboración de este capítulo.

en campamentos en segunda fase de intervención, el 40,9% declara contar con residencia definitiva, el 33,3% con residencia temporal y el 25,7% se encuentra en situación migratoria irregular. Por lo tanto, el 59% no puede acceder a este tipo de subsidios¹⁰³.

Mujeres

La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada (2020) expresó que existe una especial preocupación por el derecho a la vivienda de las mujeres: “El derecho a la vivienda debe reconocerse como un componente fundamental del derecho de la mujer a la igualdad sustantiva, lo que exige que se modifiquen leyes, políticas y prácticas para que, en lugar de perpetuarlas, alivien las desventajas sistémicas que experimentan las mujeres” (directriz N° 9 punto 52, pág. 14). Destaca la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas relativas a viviendas sociales, pues muchas mujeres y niñas viven en condiciones inestables, indignas e inseguras. Además, las condiciones de vivienda inadecuadas tienen efectos particularmente negativos para las mujeres y las niñas, al quedar expuestas, por ejemplo, a mayores riesgos de agresiones físicas y sexuales.

Por otra parte, los desalojos tienen un efecto desproporcionado en las mujeres, quienes a menudo están en primera línea defendiendo sus hogares y lidiando con sus consecuencias. Finalmente, advierte que entre las mujeres la violencia doméstica es una de las principales causas de la falta de vivienda porque a menudo es la mujer que ha sufrido violencia, y no el hombre que la ha agredido, quien abandona el hogar.

Las consideraciones de la Relatora son de especial relevancia en el contexto de los asentamientos informales en Chile, pues el 51% de las personas que allí viven son mujeres, mientras un 21% de los hogares son monoparentales de mujeres con hijos o hijas (MINVU, 2022).

A nivel general, se ha observado que familias con jefatura femenina y monoparentales experimentan dificultades y barreras para postular a subsidios estatales, tales como, bajo empoderamiento expresado en la escasez de espacios institucionales que permitan a las mujeres participar; insuficiente organización de las mujeres para ampliar sus redes y capital social; escaso acceso y control de recursos e insuficientes conocimientos para el ejercicio ciudadano; insuficiente autonomía económica debido a barreras de acceso al mercado laboral; falta de alfabetización digital; dificultad para conciliar el trabajo con las tareas domésticas y el cuidado de los hijos e hijas y personas mayores, y brechas de género en el mercado laboral, expresadas en empleos precarios (MDSF, 2021).

103 Aparte de las soluciones habitacionales que ofrece el Programa de Campamentos, las personas migrantes que no cuenten con residencia definitiva podrían acceder a un subsidio de arriendo si tienen un permiso de residencia temporal y cédula de identidad para extranjeros. En casos excepcionales, la normativa vigente establece que se podría eximir del cumplimiento de los requisitos, según el artículo 14 del Reglamento del Programa de Subsidio de Arriendo (Decreto Supremo 52 de MINVU).

Para abordar algunos de los obstáculos mencionados, el MINVU ha incorporado paulatinamente medidas afirmativas tendientes a promover la igualdad de oportunidades y corregir desigualdades estructurales que afectan a ciertos grupos sociales, entre ellos las mujeres, a través de un proceso de transversalización de género que se expresa en:

- Modificaciones normativas a los programas habitacionales para favorecer el acceso de personas con hogares monoparentales. Cabe señalar que, una de las deficiencias reportadas por DIPRES en su evaluación del Programa Fondo Solidario de elección de Vivienda (DS49, 2020) fue que no tenía un diseño sensible a las brechas de género. En ese sentido, el déficit habitacional ha tenido mayor prevalencia entre hogares monoparentales de jefatura femenina, especialmente en los segmentos más vulnerables de la sociedad.
- Convenio de colaboración entre MINVU, Sernameg y el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género para la atención de mujeres víctimas de violencia, que permite que postulen de manera preferencial a subsidios habitacionales.

Dentro de los compromisos transversales de la *Política Ministerial de Género, 2022-2026* del MINVU se incluye el análisis del déficit habitacional con enfoque de género y derechos humanos, con recomendaciones sobre focalización y observaciones sobre cómo se incorpora el enfoque de género en el Programa D.S. N° 19 (Programa de Integración Social). Además, se compromete a la elaboración de un plan de acción que aborde inequidades, brechas y barreras en el *Programa de Asentamiento Precarios*, centrado en temas tales como prevención de la violencia, uso del tiempo y cuidados (MINVU, 2024).

Adicionalmente, en 2022, por primera vez, el Catastro de Campamentos incorporó catorce preguntas sobre género, labores de cuidado y autonomía económica. El BID (2024) ofreció asistencia al MINVU en el desarrollo de una estrategia de prevención de nuevos campamentos, que consideró la entrega de 1.840 subsidios de arriendo preventivo exclusivamente a mujeres y 527 subsidios de arriendo preventivo exclusivamente a mujeres migrantes jefas de hogar.

De acuerdo con la información proporcionada por Catherine Ortega, encargada de inclusión social del MINVU¹⁰⁴, la mayor parte de las personas beneficiadas con subsidios habitacionales son mujeres (72%).

Niños, niñas y adolescentes

La Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada (2020) ha recomendado a los Estados “garantizar el derecho de los niños a una vivienda adecuada, entre otras cosas aplicando el principio del interés superior del niño y, cuando proceda, incluyendo a los niños en la adopción de las decisiones corres-

104 En entrevista con el INDH el 5 de julio de 2023.

pondientes. Cuando la falta de vivienda ponga en peligro la capacidad de los padres de permanecer con sus hijos, se debe proporcionar una vivienda adecuada y el apoyo correspondiente para evitar la separación de la familia” (pág. 13).

Según el MINVU (2022), el 29,4% de las personas que viven en asentamientos informales son niños, niñas o adolescentes, quienes crecen en un contexto de extrema vulnerabilidad. Para atender la situación de hogares en campamentos con niños, niñas y adolescentes, el MINVU ha implementado las siguientes iniciativas:

a) Modificaciones normativas a los programas habitacionales para favorecer el acceso prioritario de familias con niños, niñas y adolescentes, así como el desarrollo de medidas para la construcción de viviendas acorde a sus necesidades.

b) Convenio de colaboración con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Servicio Nacional de Menores, el Servicio de Protección Especializada de la Niñez, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y la Subsecretaría de la Niñez, para otorgar acceso preferente a programas habitacionales a familias con niños, niñas y adolescentes en situación de urgente necesidad habitacional.

c) Formulación de términos de referencia que establecen exigencias para la consideración de la participación de niños, niñas y adolescentes en diseños de proyectos de espacios públicos y parques urbanos.

Personas LGBTIQ+

La Relatora Especial sobre vivienda adecuada ha señalado que las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales son objeto de estigmatización y discriminación en lo relativo al derecho a la vivienda. Agrega que en estos grupos la falta de hogar está muy extendida, en consecuencia, recomienda a los Estados incluirlas en las protecciones jurídicas contra la discriminación en la vivienda y evitar que sean desalojadas por la fuerza de sus hogares (Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada, 2019, pág. 13).

El estudio *Derecho a la vivienda y a un entorno adecuado para disidencias sexuales y de género* (Sur y OTD, 2021) indica que, en el acceso formal a la vivienda a través de la política habitacional, no existen especificaciones que permitan abordar las necesidades y demandas específicas de estos grupos, dado que los programas están centrados en familias o mujeres solas con hijos.

Las dificultades en el acceso a la vivienda son particularmente graves en el caso de las personas travesti y trans. Las discriminaciones que enfrentan en el ámbito de la educación y el trabajo generan barreras de acceso a una vivienda digna. Además, las personas trans tienden a conformar “comunidades” y esta forma de familia no es reconocida por el Estado (INDH, 2023).

Catherine Ortega sostiene que el MINVU ha realizado diálogos con organizaciones de las diversidades y disidencias sexo genéricas para identificar los obstáculos que enfrentan en el acceso a vivienda formal y, de esa manera, definir e incorporar acciones.

Además de los diálogos, se realizó un llamado especial para postular colectivamente a subsidios para la adquisición de viviendas, por medio del Decreto Supremo N° 49, que incluyó un cupo del 5% para grupos de especial protección, que considera a personas LGBTIQ+.

Personas mayores

La Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores señala en su artículo 24 que los Estados deben garantizar el derecho de la persona mayor a una vivienda digna y adecuada. Con ese fin, deben adoptar políticas de promoción del derecho a la vivienda, reconociendo las necesidades de las personas mayores y la prioridad en la asignación de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad. También se debe tener en cuenta la necesidad de construir o adaptar progresivamente soluciones habitacionales para que sean arquitectónicamente adecuadas y accesibles a los adultos mayores con discapacidad y con restricciones de movilidad.

Las políticas habitacionales del MINVU consideran iniciativas orientadas a la atención especial de personas mayores -quienes constituyen el 7% de las personas que viven en campamentos- facilitando su acceso a los programas regulares o entregando soluciones habitacionales acordes a sus requerimientos. En ese sentido, todos los programas de subsidios habitacionales incluyen disposiciones especiales para grupos familiares que cuenten con algún integrante de 60 años o más, flexibilizando requisitos para postular y estableciendo factores de puntaje adicional en los procesos de selección. A su vez, el *Programa de arriendo* cuenta con atención focalizada, mediante la realización de llamados especiales para personas mayores.

En el marco de un convenio suscrito entre el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y el MINVU, este último dispone recursos para la construcción de viviendas destinadas a la atención de personas mayores autovalentes, con unidades individuales, pero con espacios comunes especialmente diseñados para este grupo etario.

Personas con discapacidad

La Relatora Especial sobre la vivienda adecuada (2020) enfatizó la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones específicas incluidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto al derecho a ajustes razonables, a vivir de forma independiente y a ser incluidos en la comunidad.

En este sentido menciona que “el número desproporcionado de personas con discapacidad que se encuentran sin hogar constituye una violación del derecho sustantivo a la igualdad y como tal debe abordarse” (pág. 13).

En Chile, un 5% de los habitantes en asentamientos informales son personas con discapacidad (MINVU, 2022).

Para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada -incluidas las que residen en asentamientos informales- el MINVU desarrolla distintas acciones afirmativas, tales como, la asignación de puntaje adicional para aquellas que postulan a subsidios habitacionales; incremento en el monto de subsidio para familias con una o más personas inscritas en el Registro Nacional de la Discapacidad; postulación unipersonal al Subsidio del DS N° 49 de personas con discapacidad, sin necesidad de acreditar núcleo familiar como establece la regla general; llamado a postulación en condiciones especiales para familias con integrantes con discapacidad¹⁰⁵; adecuaciones de accesibilidad en la construcción de las viviendas y del equipamiento de los proyectos habitacionales, y la celebración de un Convenio de colaboración entre el MINVU y el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) para facilitar el acceso a la vivienda de personas con discapacidad identificadas como casos de alto impacto social, en los que las condiciones de extrema vulnerabilidad habitacional impactan de forma significativa en su situación de discapacidad.

Sin perjuicio de estos avances, Catherine Ortega¹⁰⁶ menciona que el Ministerio mantiene instancias de diálogo con organizaciones de la sociedad civil que agrupan a personas con discapacidad para avanzar en los desafíos pendientes en materia de accesibilidad universal¹⁰⁷.

Personas indígenas

La Relatora Especial ha señalado que “los Estados deben garantizar el derecho a la vivienda de los pueblos indígenas con arreglo a lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Para eso es necesario garantizar la participación activa de los pueblos indígenas “en el desarrollo y la determinación de los programas de vivienda y otros programas sociales y económicos y, en la medida de lo posible, administrar esos programas por medio de sus propias instituciones” (Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada, 2020, pág. 13).

¹⁰⁵ Programa D.S. N° 255 / N° 27.

¹⁰⁶ En entrevista con el INDH el 19 de julio de 2024.

¹⁰⁷ La accesibilidad universal es aquella condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios para que todas las personas puedan participar de manera autónoma y con las mismas oportunidades.

Para facilitar el acceso a una vivienda a personas indígenas, el MINVU ha incluido consideraciones específicas, excepciones y subsidios especiales en el *Programa de Habitabilidad Rural*; en el *Fondo Solidario de Elección de Vivienda*; en el *Programa Integrado de Subsidio Habitacional*, y en el *Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios*¹⁰⁸.

Adecuación cultural

Esta dimensión se vincula al deber del Estado de respetar la identidad y diversidad cultural de quienes acceden a una vivienda, tanto en el diseño de la política habitacional como en los materiales de construcción y los usos de los espacios.

El MINVU reporta que ha avanzado en promover la participación de comunidades y asociaciones indígenas en el diseño de proyectos urbanos, incorporando indicaciones específicas para que se desarrollen desde una mirada de pertinencia cultural; a su vez, se han desarrollado proyectos de equipamiento comunitario e implementación de programas en territorios con alto porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios.

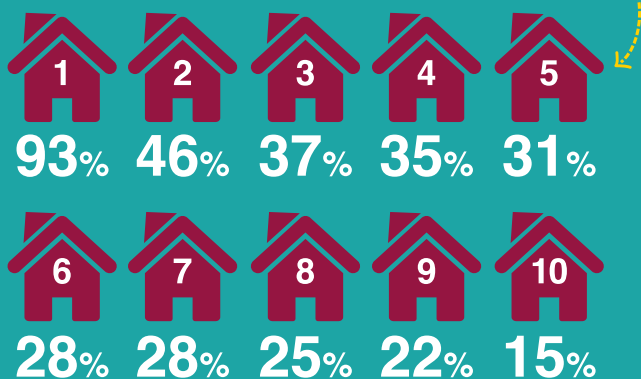
Específicamente, este Ministerio informa que, en el marco del *Programa de Habitabilidad Rural*, en conjunto con consejeros y consejeras indígenas de CONADI, el año 2023 se realizó un llamado especial destinado a pueblos originarios, que permite el acceso a una vivienda y/o equipamiento con pertinencia cultural, según el modo de habitar de los distintos pueblos reconocidos por el Estado.

Respecto de las personas migrantes, en el marco del *Plan Nacional de Migración y Extranjería 2024-2016* (MISP, 2024), el MINVU se comprometió recientemente a desarrollar un programa formativo sobre migración y vivienda, con enfoques de género, derechos humanos e intercultural destinado a sus equipos técnicos y a las dirigencias sociales y a formular una propuesta de acompañamiento social con enfoque multicultural en sus programas habitacionales.

108 Decretos Supremos N° 10, N° 49, N° 01 y N° 27, respectivamente.

Capítulo IV DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA: ASENTAMIENTOS INFORMALES

Porcentaje **de gasto en arriendo** del **total de ingresos del hogar** según deciles*



*Decil 1 corresponde al menor ingreso y decil 10 al mayor ingreso

Fuente: Encuesta CASEN, 2022

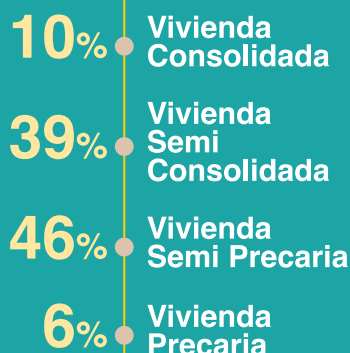
Acceso a subsidios habitacionales **en personas viviendo en campamentos**

40% de los hogares en campamentos pueden acceder a subsidios para adquirir una vivienda

59% de personas migrantes en campamentos no acceden a subsidios por no contar con residencia definitiva

Viviendas en campamentos

Tipo de vivienda



Índice de hacinamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Catastro Nacional de Campamentos MINVU, 2022.

CONCLUSIONES

Chile enfrenta una crisis habitacional y una de sus expresiones más visibles es el aumento sostenido, en los últimos veinte años, de los asentamientos precarios, donde en 2022 existían 71.961 hogares. Las obligaciones del Estado en relación con la garantía del derecho a la vivienda adecuada exigen su materialización a través de la adopción de medidas que, en el caso de las personas que están residiendo en campamentos, se refieren a la seguridad jurídica de la tenencia; el equilibrio entre los niveles de ingreso de las familias y el gasto destinado a vivienda; la disponibilidad de condiciones que resguarden la salud, la seguridad, la comodidad, la ubicación y habitabilidad de las viviendas. Además, el Estado debe proveer el acceso a la vivienda considerando las necesidades de los grupos de especial protección.

Pese a las reiteradas recomendaciones que ha recibido el Estado chileno en relación con el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda adecuada, y el establecimiento de mecanismos de exigibilidad o de reclamo judicial frente a la afectación de este derecho, no se observan avances en esta materia. A nivel legislativo, los esfuerzos del Estado se han concentrado en fortalecer las funciones del MINVU para implementar políticas y programas habitacionales dirigidos a las familias más vulnerables, incluidas políticas de suelo para promover la integración e inclusión social y urbana. Por medio del *Plan de Emergencia Habitacional*, el Estado está enfrentando el déficit de vivienda del sector más vulnerable de la población, que incluye a los asentamientos informales a través de medidas en las que ejerce un rol más activo y resolutivo. En este contexto, potencia la estrategia de radicación *in situ* de campamentos y la participación de sus habitantes.

Sin embargo, en lo referido a campamentos, el Plan avanza lentamente en abordar distintas dimensiones que forman parte del derecho a la vivienda adecuada y que deben ser garantizadas.

En el caso de los asentamientos informales, se observa que la seguridad jurídica de la tenencia no se encuentra garantizada. Pese a los esfuerzos destinados por el MINVU para agilizar la radicación de estos asentamientos o su reubicación en otras viviendas, mediante el pago de subsidios, urbanización y construcción de proyectos habitacionales, la respuesta del Estado sigue siendo insuficiente y lenta para cubrir las necesidades de los más de 70 mil hogares en campamentos que carecen de tenencia regular.

Asimismo, el Estado aún no ha incorporado normas de derecho interno que permitan asegurar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de desalojos y resguardar los derechos de las personas que viven en asentamientos informales. Esto es especialmente relevante en el marco de los procedimientos que, de acuerdo con la legislación vigente, en el corto plazo podría afectar a más de 9.000 familias.

La insuficiente respuesta e incapacidad del Estado para garantizar el derecho a vivienda adecuada a las personas de menores ingresos y la falta de incorporación de los estándares de desalojos en el derecho interno, no sólo vulneran el derecho a la vivienda adecuada de quienes están viviendo en campamentos, sino también dificulta la protección del derecho a la propiedad de los dueños de los terrenos ocupados y la prevención de nuevas ocupaciones irregulares en terrenos de dominio privado.

Paralelamente, el gasto en vivienda representa una alta carga para miles de hogares en Chile. Mientras menor es el ingreso de las familias, los recursos destinados a arriendo consumen una mayor proporción del presupuesto familiar, lo que constituye uno de los factores gravitantes en la formación de los campamentos. El Estado ha implementado iniciativas para atender este problema, sin embargo, no han logrado aliviar la excesiva carga que representa el pago de arriendo o adquisición de viviendas. En el caso de los hogares en asentamientos informales, la oferta de subsidios habitacionales para adquirir o arrendar una vivienda no permiten cubrir las necesidades de más de la mitad de ellos porque no cumplen con los requisitos exigidos para postular.

En cuanto a la disponibilidad de servicios, el MINVU ha implementado acciones para generar condiciones mínimas de habitabilidad en campamentos, a través de intervenciones transitorias que incluyen el acceso agua potable y la entrega de contenedores de basura. Sin embargo, los alcances han sido escasos, puesto que, hasta julio del presente año, sólo trece campamentos distribuidos en cuatro regiones del país reportaban acciones de este tipo. En tanto, del total de obras de urbanización, cuatro habían sido terminadas, mientras ocho se encontraban en ejecución.

En materia de seguridad ciudadana, preocupa que el Estado aún no haya elaborado un diagnóstico para conocer las condiciones que favorecen la ocurrencia de actividades delictivas en el contexto de los campamentos y que tampoco haya adoptado políticas dirigidas a prevenir y perseguir la criminalidad que afecta a sus habitantes.

Por otra parte, más de 800 campamentos se encuentran en zonas de amenazas como incendios forestales o inundaciones, y un número significativo están alejados de servicios de primera necesidad, como retenes de carabineros, bomberos y establecimientos de salud primaria. Si bien el Estado no tiene injerencia en la elección de los terrenos donde se localizan los campamentos, las demoras en la implementación de estrategias destinadas a asentamientos informales, no permiten que la situación mejore y se cumplan los objetivos planteados en el PEH con relación a la integración social y urbana de las personas que están viviendo en asentamientos informales.

A su vez, mientras se avanza en el otorgamiento de soluciones habitacionales definitivas, las personas que viven en campamentos requieren que se implementen mejoras en las condiciones de habitabilidad de sus viviendas y entornos, que presentan deficiencias y riesgos para la salud física y psíquica. La acumula-

ción de material combustible, basura o residuos y la presencia de pozos negros colapsados, generan focos infecciosos que afectan a sus habitantes, especialmente a aquellos más vulnerables, es decir, niños y niñas, personas mayores y mujeres embarazadas.

La garantía del derecho a la vivienda adecuada requiere que se implementen medidas de asequibilidad, según las necesidades especiales de los grupos de especial protección, como personas migrantes, personas LGBTQ+, mujeres, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, personas mayores y personas pertenecientes a pueblos indígenas.

A pesar de los esfuerzos del MINVU para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de la población migrante que reside en campamentos, las soluciones habitacionales excluyen a las personas que no cuentan con residencia definitiva o cuya situación migratoria es irregular. En consecuencia, más del 50% de los hogares migrantes que actualmente viven en campamentos, es decir, cerca del 20% del total de hogares, no tienen posibilidad de acceso a dichas soluciones.

En el caso de la población LGBTQ+, las dificultades para acceder a una vivienda son particularmente graves para las personas trans, cuyas necesidades son particularmente invisibles en las políticas habitacionales.

En cambio, respecto de las mujeres y las personas con discapacidad, se observan mayores acciones afirmativas para garantizar la accesibilidad a soluciones habitacionales. En este sentido, destaca la preocupación especial por las mujeres víctimas de violencia de género, sin embargo, respecto a las personas con discapacidad, el MINVU reconoce que existen desafíos pendientes.

Finalmente, la magnitud que ha alcanzado la realidad de los asentamientos informales en Chile y los obstáculos que enfrenta el Estado para abordarla, requieren revisar la lógica seguida para garantizar el derecho a la vivienda adecuada. El Estado ha implementado únicamente mecanismos subsidiarios que en la actualidad alcanzan sólo al 41% de los hogares que viven en los campamentos. A pesar de que en el *Plan de Emergencia Habitacional* se manifiesta la intención de diversificar las alternativas de provisión de soluciones habitacionales, en la práctica no existe un mecanismo distinto al subsidio. Tal como ha señalado la Relatora Especial sobre vivienda adecuada (2018) en su visita a Chile, se requiere diversificar el modelo, de manera que el Estado adopte un rol más activo en la garantía del derecho a la vivienda adecuada.

RECOMENDACIONES

1. Se reitera la recomendación realizada por el INDH (2012, 2013 y 2014) a los poderes del Estado de reconocer, a nivel constitucional y legal, el derecho a una vivienda adecuada, de acuerdo a los estándares internacionales en derechos humanos, junto con otorgar resguardo directo de naturaleza administrativa y judicial para favorecer su exigibilidad.
2. Se reitera la recomendación del INDH (2014) al Poder Ejecutivo de adecuar las bases de la política habitacional, de modo que garantice a todas las personas el acceso a una vivienda adecuada, incluyendo los atributos de seguridad de la tenencia, gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad, ubicación, adecuación cultural y disponibilidad de servicios.
3. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del MINVU, el MDSF, el Ministerio de Bienes Nacionales, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y los demás ministerios y servicios competentes, agilizar la formulación e implementación del Sistema Nacional de Campamentos mencionado en el PEH, o bien, establecer otra alternativa institucional de coordinación intersectorial para abordar de manera integral la multidimensionalidad de los problemas que enfrentan los asentamientos informales.
4. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del MINVU y del Ministerio de Hacienda, fortalecer la capacidad de la institucionalidad vigente y priorizar la disposición de recursos suficientes, hasta el máximo de los recursos disponibles, para garantizar el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en asentamientos informales, con especial atención al cumplimiento de las distintas dimensiones que componen el derecho.
5. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del MINVU, el MDSF y el Ministerio de Hacienda, ampliar y diversificar la oferta de soluciones habitacionales dirigidas a personas que están viviendo en campamentos. Considerando la adopción de medidas afirmativas para garantizar el derecho a la vivienda a grupos tradicionalmente excluidos (personas migrantes, mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas LGBTIQ+, personas mayores y personas con discapacidad).
6. Se recomienda al MINVU que, dado el bajo acceso a la oferta programática de las personas que viven en asentamientos informales, se generen instancias para la revisión y modificación de los requisitos actuales, considerando la participación de representantes de organizaciones sociales de campamentos.
7. Se reitera la recomendación del INDH (2017) dirigida al Poder Ejecutivo respecto a “la elaboración de un protocolo específico para los procedimientos de desalojo, de acuerdo con lo señalado en los estándares internacionales de derechos humanos, consensuado con los principales actores implicados:

instituciones de gobierno, municipalidades, Carabineros, organizaciones de la sociedad civil, INDH, entre otros”.

8. Se recomienda a los poderes colegisladores revisar, con la asesoría de la Subsecretaría de Derechos Humanos, las normas vigentes que regulan los desalojos, e incorporar en el derecho interno los estándares de derechos humanos aplicables tanto antes, durante y después de que se ejecuten, de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997) y los *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo* (Consejo de Derechos Humanos, 2007).
9. Se recomienda a la Subsecretaría de Derechos Humanos realizar capacitaciones periódicas a los diversos organismos estatales incumbentes, en particular, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al MINVU, al MDSF y a las fuerzas de orden y seguridad pública, sobre estándares relativos a los desalojos forzosos, conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
10. Se recomienda a Carabineros de Chile actualizar la Circular N° 001797 del 16 de septiembre de 2016, que contiene instrucciones sobre ocupación ilegal y desalojos, para que incluya los estándares de derechos humanos desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997) y los *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo* (Consejo de Derechos Humanos, 2007), además de las modificaciones que introdujo la Ley N° 21.633, particularmente, aquellas que exceptúan a las personas residiendo en campamentos de la detención en flagrancia y de la medida de restitución anticipada.
11. Se recomienda al Poder Judicial dar plena aplicación a los estándares de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por Chile, dirigidos a garantizar el derecho a la vivienda adecuada y proteger contra desalojos forzosos a personas que viven actualmente en asentamientos informales.
12. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del MINVU y el MDSF, maximizar las intervenciones de habitabilidad primaria que permitan generar condiciones humanitarias mínimas para las familias residentes en campamentos.
13. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, desarrollar e implementar una estrategia de seguridad ciudadana enfocada en la protección y persecución de los delitos que afecten a las personas que residen en asentamientos informales, en concordancia con lo anunciado por este Ministerio en 2023.
14. Se recomienda al MINVU agilizar los procedimientos administrativos requeridos y fortalecer la coordinación periódica y permanente con las demás instituciones públicas involucradas, como el Ministerio de Bienes Nacionales y

las municipalidades, para el desarrollo oportuno de proyectos habitacionales a nivel nacional que den respuesta a las necesidades de personas que viven en asentamientos informales.

15. Se recomienda a las instituciones públicas competentes, especialmente las municipalidades, disponer los recursos necesarios para agilizar la revisión y aprobación de los proyectos habitacionales destinados a satisfacer el derecho a la vivienda adecuada de personas que están viviendo en campamentos.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, F., Cisternas, P., Silva V. y Schönsteiner, J. (2016). Derecho a una vivienda adecuada en Chile: Una mirada desde los campamentos. En *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile*. Universidad Diego Portales.

Alvarado, M., y Elgueda, G. (2021). La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la problemática urbana (Chile, 1973-1979). *Revista Divergencia*, 10 (16).

Anderson, R., Dastres, P., & Vergara, F. (2023). El fenómeno migratorio en campamentos: desafíos para las políticas públicas urbanas en Chile. *Revista Planeo*.

ATISBA. (2023). *Crecimiento de campamentos. Incidencia de Tomas Organizadas con Recursos y Logística [TORL]*. Santiago.

Banco Interamericano de Desarrollo (2024). *Hacia una política habitacional preventiva. Identificación de hogares de la ciudad formal con probabilidad de traslado a asentamientos informales vía pareamiento por puntaje de propensión*. Nota Técnica N° IDB-TN-02824.

Biobío Chile. (2021). *Presentan querrella por venta ilegal de terrenos en Quilpué: pertenecen a víctima de sicariato*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-valparaiso/2021/05/05/presentan-querrella-por-venta-ilegal-de-terrenos-en-quilpue-pertenecen-a-victima-de-sicariato.shtml>

Biobío Chile. (2024). *Incendio de gran proporción consume viviendas en campamento Dignidad en La Florida*. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2024/05/23/incendio-de-gran-proporcion-consume-viviendas-en-campamento-dignidad-en-la-florida.shtml>;

Brown, P. (2021). El sueño fracturado. *Revista Universitaria*, N° 195, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Burgos, S. y Sigala, F. (2015). Salud ambiental infantil en el contexto de la reubicación de familias de campamentos a viviendas sociales. En *Revista Chilena de Pediatría*, N° 3.

Cámara Chilena de la Construcción (2023). *Déficit habitacional en Chile: Evolución y análisis de la crisis de vivienda*.

Cámara Chilena de la Construcción (2023). *Balance 2023: Vivienda y entorno urbano*.

CEDEUS (2019) *Suelo Urbano*. Documento Temático N° 9, Habitat III.

Centro Políticas Públicas UC. (2022). *Antecedentes y percepciones sobre la industria inmobiliaria y la asequibilidad de la vivienda en Chile*.

Centro Políticas Públicas UC. (2024). *Policy Brief: Descomposición del valor de los departamentos en la Región Metropolitana*.

Centro Políticas Públicas UC. (2024a). *Segundo Informe Vivienda Asequible: Hablemos Del Precio*. Descomposición y evolución de los precios de las viviendas.

Cooperativa.cl (2024). *Incendio en campamento de Antofagasta: Nueve damnificados y un bombero agredido*. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-antofagasta/incendio-en-campamento-de-antofagasta-nueve-damnificados-y-un-bombero/2024-06-17/132519.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1)*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). *Observación general N° 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): Los desalojos forzosos*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1)*.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2017). *Observación general núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*. CRPD/C/GC/527, octubre 2017

Congreso Nacional. Senado (2024) *Delincuencia y crimen organizado en Chile: Diagnósticos, trabajo legislativo y escenarios futuros*.

Congreso Nacional (2023) Historia de la Ley N° 21.633. Informe de la Comisión de Seguridad Pública del Senado. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Contreras, Y. (2023). *Intranquiliza que muchas familias migrantes que arriendan no puedan hacer denuncias cuando se les vulnera algún derecho*. <https://uchile.cl/noticias/211948/yasna-contreras-migrar-no-es-solo-cruzar-una-frontera>

Corte IDH. (2008). María y Julio Guillermo Salvador Chiriboga c. Ecuador. 6 de mayo de 2008, Serie C No 179 (sentencia), párrafo 60.

Déficit Cero (2024). *Análisis de los arrendatarios en Chile Una mirada desde la demanda social por vivienda.*

El Líbero (15 de marzo de 2024). *Lo que hay detrás de los grandes campamentos* <https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/lo-que-hay-detras-de-los-grandes-campamentos/>

El Mostrador.cl (2024). *El drama de los sin techo: el olvido de los campamentos de Viña del Mar arrasados por el fuego.* <https://www.elmostrador.cl/noticias/2024/03/03/el-drama-de-los-sin-techo-el-olvido-de-los-campamentos-de-vina-del-mar-arrasados-por-el-fuego/>

Fuster-Farfan, X. (2019). Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. *EURE* (Santiago) [online]. 2019, vol.45, n.135, pp.5-26

Fuster-Farfán, X. (2024). *Crisis habitacional: un problema político.* <https://www.ce-deus.cl/blog/2024/10/14/xenia-fuster-farfan-crisis-habitacional-un-problema-politico/>

Gil, D. (2015). *Derecho a la vivienda, integración urbana y minimalismo regulatorio en Chile.* SELA 2015, Ediciones Librería, Buenos Aires.

INDH (2013). *Informe Anual de Derechos Humanos 2013.*

INE y Techo-Chile (2023). *Campamentos 2020 – 2021: Acceso a servicios y equipamientos relevantes.*

La Tercera (5 de mayo de 2019). *Estudio revela creciente brecha entre precio de viviendas e ingresos familiares* <https://www.latercera.com/pulso/noticia/construccion-advierte-riesgo-crisis-social-creciente-coste-las-viviendas/649350/>

Larraín, C., y Razmilic, S. (2019). Precios de vivienda: ¿quién tiene la razón?. *Puntos de Referencia*, CEP Chile, 518.

Lorca, R., y Gil, D. (2023). Ley de Usurpaciones: ¿criminalización de la violencia o de la pobreza? *El Mostrador.* <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2023/08/05/ley-de-usurpaciones-criminalizacion-de-la-violencia-o-de-la-pobreza/>

López Escarcena, S. (2015). La propiedad y su privación o restricción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Ius et Praxis*, 21(1), 531-575.

Madrid, C. P. M., Ramoneda, A., & Valenzuela, F. (2019). La integración social como desafío: Análisis del programa de campamentos en Chile (2011-2018). *Revista INVI*, 34(97), Article 97.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2021) *Informe de detalle de Programas Sociales Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria.*

MINVU. (s/f). *Plan de Urbanización Campamento Manuel Bustos Comuna de Viña del Mar, Región de Valparaíso*

MINVU. (2019). *Catastro Nacional de campamentos. Análisis de la situación habitacional.* Santiago.

MINVU. (2021). *Mapa Social de Campamentos.*

MINVU. (2022). *Plan de Emergencia Habitacional*.

MINVU. (2022a). Realidad y desafíos de los asentamientos precarios. *Revista Redes MINVU*, 34-38.

MINVU. (2024) *Catastro Nacional de campamentos. Análisis de la situación habitacional*. Santiago.

MINVU. (2024a). *Análisis social y territorial del déficit de vivienda en Chile*. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio.

Mortera, S. (2024) *Desalojos de asentamientos informales. Nuevo criterio de la Corte Suprema*.

Naciones Unidas. (2015). *Documento temático sobre asentamientos informales*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III).

Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Secretaría de Habitat III.

Pávez, Barraza y Duran, (2020). Frío, contaminación y hacinamiento: un millón de viviendas sociales con fallas que facilitan la expansión del Covid-19. *CIPER* <https://www.ciperchile.cl/2020/11/12/frio-contaminacion-y-hacinamiento-un-millon-de-viviendas-sociales-con-fallas-que-facilitan-la-expansion-del-covid-19/>

Pérez, M., y Palma, C. (2021). El retorno de los campamentos: cinco mitos que oscurecen el debate. *CIPER*.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat. (2020). *Informe de la Junta Ejecutiva a la Asamblea de ONU-Hábitat en su segundo período de sesiones*. HSP/EB.2020/4.

Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. (2007). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*. A/HRC/4/18.

Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. (2018a). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto*. A/73/310/Rev.1.

Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. (2018b). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile*. A/HRC/37/53/Add.1.

Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. (2020). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda ade-*

cuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. A/HRC/43/43.

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2021). La paradoja del subsidio habitacional: una vivienda sin ciudad. *Revista Universitaria*, N°165.

Sugranyes, A. (2023). El Derecho Humano a la Vivienda y la Emergencia Habitacional. *Revista Redes*. Centro de Estudios Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

TECHO Chile. (2023). *La continua emergencia en los campamentos de Chile: exposición a amenazas naturales y vulnerabilidad*. Informe Nacional. Santiago: CES.

TECHO Chile. (2024). *Accesibilidad de campamentos en Chile a equipamientos y servicios urbanos*. Centro de Estudios [CES], TECHO Chile. *EnlaCES*, edición 10.

TECHO Chile. (2024a). *Reporte de Avances del Plan de Emergencia Habitacional en Campamentos 2022 - 2025*.

Servicio Jesuita a Migrantes, TECHO Chile, Departamento Sociología Universidad de Chile y Universidad Alberto Hurtado (2020). *Acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad de la población migrante en Chile*. Santiago.

Soy Antofagasta (11 de enero de 2022). *Denuncian una continua compra y venta de viviendas en campamentos de Antofagasta*.

TVN 24 Horas. (10 de junio de 2019) *La indigna venta de sitios en campamentos*. <https://www.24horas.cl/noticiarios/reportajes24/reportajes-24-la-indigna-venta-de-sitios-en-campamentos--3374244>

TOCTOC. (10 de julio de 2024). *Expertos analizan la fluctuación de los precios de viviendas*. <https://blog.toctoc.com/fluctuacion-precios-vivienda-prensa-toctoc/>

Troncoso, M., Troncoso, C., y Link, F. (2020). *Situación habitacional de las personas migrantes en la región Metropolitana y Antofagasta*. Santiago de Chile: Servicio Jesuita a Migrantes.

Vergara, F. (2023). *¿Y cuándo hablamos de los subsidios habitacionales?* *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2023/08/09/y-cuando-hablamos-de-los-subsidios-habitacionales/>

Vergara, Greene y Correa (2021). *No + Subsidios*. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2021/05/26/no-subsidios/>