

Resumen Ejecutivo

# FACTIBILIDAD TÉCNICA DE RADICACIÓN DE CAMPAMENTOS EN CHILE

Una aproximación desde la Ley N° 20.234 y el DS. 49

## Fecha de publicación:

Enero de 2025.

## Este estudio fue elaborado por el equipo del Centro de Estudios de TECHO-Chile:

**Valentina Sánchez** | Geógrafa - Coordinadora de Investigación Territorial -  
valentina.sanchez@techo.org

**Javier Ortiz** | Sociólogo - Coordinador de Investigación Aplicada -  
javier.ortiz@techo.org

**Nicole Espinosa** | Abogada - Coordinadora de Incidencia - nicole.espinosa@techo.org

**Antara Valdenegro** | Geógrafa - Analista de Estudios y Desarrollo -  
antara.valdenegro@techo.org

**Mauricio Morales** | Antropólogo - Encargado de Vinculación y Estudios -  
mauricio.morales@techo.org

**Javiera Moncada** | Planificadora Urbana - Directora Centro de Estudios -  
javiera.moncada@techo.org

## Cómo citar este documento:

TECHO-Chile. (2025). *Factibilidad técnica de radicación de campamentos en Chile: Una mirada desde la LeyN°20.234 y el DS. 49*. Informe. Disponible en: <https://ceschile.org/documentos/>

## RESUMEN

El fenómeno de la campamentación ha tenido un aumento significativo en el país. Según catastros recientes, los campamentos aumentaron un 28% entre 2020 y 2023, con 321 nuevos asentamientos. En la actualidad, existen al menos 1.290 campamentos en Chile, de los cuales un 68% prefiere la radicación como solución habitacional, mediante regularización de servicios básicos y obtención de títulos de dominio o construcción de proyectos en los mismos espacios.

El estudio tiene como objetivo analizar la factibilidad de permanencia de los campamentos, evaluando los requisitos técnicos que deben cumplir los terrenos y abarcando las características sociodemográficas de las familias. El análisis se centra en los requisitos identificados en el Decreto Supremo 49 y la Ley N°20.234 de loteo y saneamiento. Los resultados buscan aportar a la toma de decisiones en política habitacional, identificando campamentos con factibilidad técnica de radicación para garantizar el acceso a una vivienda adecuada. Con cinco secciones, el estudio aborda la historia de la política habitacional, metodología, resultados, alternativas y reflexiones sobre el rol del Estado en este fenómeno.

### Palabras clave:

Campamentos - Radicación - Política habitacional - Decreto Supremo 49 - Ley N°20.234.

# I. Introducción

El fenómeno de la campamentación en Chile no es una situación que se ha desarrollado en el último tiempo, más bien, se ha dado desde la expansión de las grandes ciudades a fines del siglo XIX, causada por la migración del campo a la ciudad de familias que buscaban un mejor vivir. Es importante reconocer que la expansión misma de las ciudades se ha consolidado a través de asentamientos informales que van consolidando las urbes. Si bien durante la década de 1990 se hicieron esfuerzos para disminuir la cantidad de familias en campamentos, desde la década del 2010 ha existido un continuo crecimiento de este tipo de asentamientos, los cuales se han ido consolidando como una estrategia alternativa de acceso a un lugar donde vivir por parte de los sectores más desfavorecidos de la sociedad (Imilán et.al, 2020; López et al., 2018; Brain et al., 2010).

Los campamentos han experimentado un aumento significativo durante los últimos años, específicamente a partir del año 2019 o 2020, ya sea por organizaciones que tienen como objetivo principal tener una vivienda adecuada y digna, o por la necesidad de disminuir los costos asociados a la mantención familiar, debido al aumento del costo de los arriendos o el encarecimiento de la vivienda en propiedad y el precio del suelo. Lo anterior, sumado a las consecuencias del estallido social y la pandemia, es que la campamentación se posiciona como una consecuencia frente a las desigualdades estructurales que persisten en el país.

En la actualidad se observa un

aumento de un 28% de campamentos a nivel nacional, que se traduce en la materialización de 321 nuevos asentamientos entre los años 2021 y 2023 (TECHO- Chile, 2023). Esto evidencia que, las políticas habitacionales han sido insuficientes para enfrentar la crisis habitacional, sumado a que los campamentos no son una prioridad para estas. Lo anterior se traduce en la falta de acceso a los subsidios por parte de la población más vulnerable, que se ve expuesta a seguir viviendo en exclusión sociohabitacional, desplazándose a estos asentamientos en busca de un lugar donde habitar y subsistir ante el encarecimiento de los distintos aspectos de la vida. De hecho, de acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos TECHO 2022-2023, un 74,8% de los campamentos manifiesta que más de la mitad de las familias llegaron al lugar por no poder costear el arriendo de una vivienda, mientras que un 72,4% lo hizo por tener bajos ingresos y un 52,9% por estar en situación de cesantía.

En este contexto, se destaca la complementariedad de dos elementos que permiten comprender las expectativas que van configurando quienes habitan en campamentos. En primer lugar, se destaca la inversión económica autogestionada que han realizado quienes se han trasladado a vivir a campamentos, lo que se traduce en la autoconstrucción de viviendas de diversa materialidad y en la gestión del entorno con el objetivo de poder adaptar de la mejor forma posible la vida cotidiana a condiciones geográficas, ambientales y culturales

que son diversas. En segundo lugar, se destacan aquellos aspectos sociales y comunitarios que permiten la configuración de vínculos entre quienes habitan en campamentos, lo que se traduce en aquel sentido de pertenencia o arraigo que está directamente vinculado con el territorio habitado.

Los elementos expuestos anteriormente, quedan en evidencia a partir de las expectativas de solución habitacional que desarrollan las familias que viven en campamentos, entre las que destacan la radicación como aquella estrategia más deseada. De acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos de TECHO-Chile 2022-2023, un 68% de los campamentos manifiesta que su expectativa de solución habitacional colectiva es la radicación, ya sea mediante la obtención de títulos de dominio y dotación de servicios básicos, o la construcción de un proyecto habitacional en el mismo terreno. Las regiones que más se inclinan por este modelo de solución son aquellas ubicadas en la macrozona norte, en conjunto con la región de Valparaíso, con más del 75% de campamentos que tienen como preferencia la modalidad de la regularización de servicios básicos y loteo del terreno.

Actualmente, los campamentos se constituyen como una forma alternativa de generar ciudad mediante la autogestión habitacional y social, principalmente concentrado en las periferias, con el objetivo de disminuir las carencias que se refuerzan al vivir en la informalidad. Bajo este contexto es que se establece como objetivo principal

analizar la posibilidad de permanencia de los campamentos mediante la radicación como estrategia de solución habitacional, de acuerdo a las variables técnicas del terreno donde se emplazan hoy en día. Para ello es importante analizar la normativa territorial actual, sumado a las condiciones sociodemográficas y organizacionales de estos territorios.

Sumado a lo anterior, se busca aportar a la política pública habitacional a partir de la caracterización de los campamentos con factibilidad técnica de radicación, con tal de incidir en la toma de decisiones en cuanto a la entrega de soluciones habitacionales en el corto y mediano plazo y enfrentar los largos periodos de espera, que pueden llegar a sobrepasar los 10 años. Para esto, la presentación de este informe ejecutivo está compuesta de tres partes. La primera, expone las metodologías utilizadas, para dar paso a la sección de resultados, donde se exponen los principales hallazgos surgidos del análisis, junto con una serie de alternativas adicionales a tener en consideración respecto a la radicación como alternativa de solución habitacional para campamentos. También se incorporan consideraciones adicionales al análisis realizado, para finalizar con una síntesis y reflexiones acerca del fenómeno de campamentación y la intervención del Estado; disponible en el informe completo.

## **II. Metodología**

## II.1 Marco Legal: Instrumentos para la radicación de campamentos

Actualmente, en Chile, existen distintos mecanismos mediante los cuales familias de campamentos pueden acceder a subsidios y proyectos estatales, tanto de manera colectiva o individual. Sin embargo, para este estudio, fueron consideradas dos principales normativas a las que se pueden postular para alcanzar la radicación de campamentos: (1) Decreto Supremo 49 denominado Fondo Solidario de Elección de Vivienda (D.S. 49); y (2) la Ley 20.234 de Loteo y Saneamiento. A continuación, se presentan ambos mecanismos junto con sus respectivos requisitos.

### II.1.1 D.S.49 Fondo Solidario de Elección de Vivienda

Uno de los instrumentos más utilizados por el Estado para disminuir el déficit y controlar la exclusión habitacional ha sido el Decreto Supremo 49, también llamado Fondo Solidario de Elección de Vivienda, publicado en septiembre de 2011. Este decreto promueve el acceso a la vivienda a través de diversas modalidades, estando principalmente destinado a familias en situación de vulnerabilidad, ya sean chilenas o extranjeras con residencia permanente, teniendo enfoque en aquellas pertenecientes al 40% más bajo del Registro Social de Hogares (RSH), con la excepción de cubrir hasta el 90% en caso de postulaciones colectivas, en las que se verifique la

carencia habitacional u otras situaciones de vulnerabilidad.

La selección de beneficiarios se realiza mediante la asignación de puntajes, que dependen de la caracterización del o de los grupos familiares postulantes, evaluando principalmente los integrantes del núcleo familiar, cantidad de adultos mayores, personas en situación de discapacidad, entre otros. Además, las características de las viviendas también suman puntos para la asignación, en el sentido de que, a menor calidad estructural y de servicios, mayor es el puntaje otorgado.

Sumado a este puntaje, la selección de las personas beneficiarias se ajusta en base a su capacidad de ahorro personal o colectiva. En este último caso, la antigüedad del ahorro y la superación de los montos a comparación del semestre anterior juegan un papel importante al momento de aumentar el puntaje de asignación.

Las familias postulantes a este subsidio pueden escoger entre distintos proyectos que se llevan a cabo bajo el programa, dentro de los que se encuentran las tipologías de:

1. **Construcción en nuevos terrenos:** consta de la materialización de un conjunto habitacional, que contemple máximo 160 viviendas, y puede además contener equipamientos internos que sean funcionales para la población que resida en él. Se incluyen megaproyectos de hasta 600



viviendas en construcción por etapas.

2. **Densificación predial:** construcción de más soluciones habitacionales en un mismo predio, que puede incluir la rehabilitación de la vivienda existente.
3. **Pequeño condominio:** construcción de 2 a 9 soluciones habitacionales, que queda como copropiedad de las familias beneficiadas.
4. **Construcción en sitio propio:** referido a la construcción de una vivienda o recuperación de la vivienda existente, en un sitio de propiedad del postulante. También es posible incorporar otro tipo de infraestructura en caso de que el terreno así lo permita.

En términos de otorgar soluciones definitivas a hogares de campamentos, las modalidades 1 y 4 son los proyectos de vivienda a los que pueden postular. Sin embargo, la radicación es viable siempre y cuando las familias sean dueñas del terreno, ya sea por adquisición propia o por la obtención de este mediante cesión de un organismo público o privado.

En este sentido y, tomando en cuenta las tipologías de construcción en nuevos terrenos o en sitio propio, las exigencias para la postulación de un campamento a este proyecto están dirigidas principalmente a la presencia de una demanda organizada, a través de un comité de vivienda con personalidad jurídica vigente, sumado a la conformación de un máximo de 160 familias, en el que además debe existir un ahorro colectivo en UF, en el

que se basará el proyecto a financiar. También, para la presentación del proyecto, se exigen planos de loteos, instalaciones de servicios básicos - como conexiones eléctricas, agua potable y alcantarillado o alguna otra solución sanitaria eficiente y aprobada- sumado a las urbanizaciones correspondientes y desafectaciones a obras públicas en caso de ser necesario.

### **II.1.2 Ley 20.234 de Procedimiento de saneamiento y regularización de loteos**

La Ley N°20.234 fue publicada en enero de 2008 y nace como una respuesta a la precariedad habitacional de familias que, por distintas circunstancias, no tienen la recepción final del permiso de loteo. Esta normativa tiene por principio la regularización de asentamientos informales, surgida por distintos motivos.

En el año 2022, se realiza una modificación a la ley para incluir a campamentos, en búsqueda de una opción para enfrentar el déficit habitacional. Estos asentamientos deben cumplir con los mismos requisitos que los asentamientos mencionados, sumado a que deben estar dentro del Catastro MINVU 2019 para optar a la regularización por esta vía.

A modo general aquellos asentamientos informales, incluidos los campamentos, que opten por esta opción para obtener su título de dominio, deben cumplir con requisitos especificados en el Artículo 2 de la Ley, que se resumen en:

1. Estar materializados hasta **diciembre de 2018**. En el caso de campamentos, pueden cumplir con esa condición o estar incluidos en el listado del **Catastro MINVU del año 2019**, además de tener estrategia de radicación.
2. No tener permisos de loteos asignados o recepción final de la titularidad del terreno.
3. El asentamiento debe tener, como mínimo, un **70% de sus habitantes residiendo** de manera permanente.
4. Deben estar ubicados en **suelos edificables** y no estar expuestos a amenazas siconaturales, de acuerdo a lo identificado en los instrumentos de planificación territorial, y en caso de zonas rurales, que históricamente no hayan ocurrido desastres ligados a la interacción humano-naturaleza.
5. Para el caso anterior, si el asentamiento se encuentra en el área identificada como riesgosa, la solicitud del dominio de terreno debe estar acompañada de un estudio y planos que determinen **obras de mitigación** para enfrentar la amenaza presente.
6. No deben existir **juicios ni denuncias** en tribunales de justicia hacia uno o más integrantes del asentamientos respecto a la ocupación del terreno, o en la Dirección de Obras Municipales respecto de las edificaciones.

## II.2 Requisitos de radicación identificados

En base al marco legal expuesto, se consideraron 6 variables principales que ayudan a guiar a la radicación de campamentos. Estas se describen principalmente como:

1. El asentamiento debe estar en usos de **suelo edificables** y que permitan la construcción de viviendas.
2. El terreno **no puede estar expuesto a riesgos** de acuerdo a los instrumentos de planificación territorial, o no deben existir registros históricos en caso de los asentamientos ubicados en zonas rurales.
3. El asentamiento debe tener entre **10 y 160 familias**, en el caso de postular al subsidio habitacional D.S. 49.
4. El terreno debe tener factibilidad respecto al **acceso a los servicios básicos**.
5. El asentamiento debe tener demanda organizada, manifestada a través de un **comité de vivienda** con personalidad jurídica.
6. El campamento debe estar incorporado en el **Catastro de Campamentos MINVU 2019**.

## II.2.1 Variables utilizadas en el estudio

Tabla 1. Variables de radicación consideradas en el análisis

Variable	Categorías	Descripción	Fuente	Instrumento
Personalidad jurídica vigente	Si No	Presencia de 1 o más comités de vivienda con personalidad jurídica activa.	Catastro de Campamentos 2022-2023 TECHO-Chile	D.S. 49
Cantidad de familias por tramo	Menos de 10 o más de 160 familias Entre 10 y 160 familias	Cumplimiento de cantidad de familias que habitan en el campamento por tramos.	Catastro de Campamentos 2022-2023 TECHO-Chile	D.S. 49
Pertenece al Catastro de Campamentos MINVU	Si No	Reconocimiento en el Catastro de Campamentos del MINVU 2019.	Catastro MINVU 2019	Ley 20.234
Servicios básicos	Si No	Acceso formal a agua y electricidad para la mayoría de familias del campamento.	Catastro de Campamentos 2022-2023 TECHO-Chile y Catastro MINVU 2019	D.S. 49 y Ley 20.234
Edificación	Edificable Medianamente edificable Poco edificable No edificable	Uso de suelo en el que se emplaza el campamento	Instrumentos de planificación territorial	D.S. 49 y Ley 20.234
Riesgos de mayor envergadura según instrumentos de planificación territorial	Sin amenazas Existe 1 amenaza Existen 2 amenazas	Riesgos según Instrumentos de Planificación Territorial	Instrumentos de planificación territorial	D.S. 49 y Ley 20.234
Riesgos de mayor envergadura según otras fuentes	Nulo (0%) Bajo (0.1% - 24.9%) Medio (25% - 49.4%) Alto (50% - 74.9%) Muy Alto (75% - 100%)	Superficie expuesta a amenazas a partir de instituciones pertinentes	SERNAGEOMIN, CONAF, MMA, SHOA, SENAPRED	Adicional

### II.3 Estrategia de análisis

Con el objetivo de poder analizar la factibilidad técnica de radicación de los campamentos en Chile, a nivel metodológico se ofrece un análisis descriptivo del comportamiento de aquellas variables más relevantes a la hora de evaluar esta estrategia de solución habitacional, considerando solo aquellos campamentos que pertenecen a la base del Catastro Nacional de Campamentos de TECHO Chile 2022-2023, y que al momento del análisis presentan completitud de datos para todas las variables expuestas en la Tabla 1. A partir de esto, se obtuvo una muestra final de 951 casos que corresponden al 73,7% del universo de campamentos según el último Catastro de TECHO-Chile.

Adicionalmente, a partir de esta muestra se lleva a cabo un análisis de correspondencia múltiple (ACM) con la finalidad de poder evaluar de forma general la factibilidad de radicación de los campamentos en Chile considerando las seis variables que se desprenden desde el marco legal revisado y que se detallaron anteriormente. El ACM corresponde a una técnica estadística multivariante de carácter descriptivo y exploratorio, diseñada para analizar datos categóricos (Greenacre, 2008). A través de esta metodología se busca analizar simultáneamente múltiples variables categóricas, facilitando así la representación visual de la intensidad de relación entre categorías (en este caso, las variables de radicación). Asimismo, a través del ACM se puede observar la relación entre las

categorías y las observaciones analizadas (en este contexto, los campamentos), al reducir la dimensionalidad del conjunto de datos y proyectarlos en un mapa perceptual.

El mapa perceptual permite visualizar la relación (o correspondencia) entre las diversas categorías analizadas, así como establecer la intensidad de dicha relación. En este contexto, las dimensiones (ejes x e y del mapa perceptual) cobran relevancia en el análisis, ya que representan la direccionalidad de la variabilidad en los datos y facilita la interpretación de las asociaciones entre categorías. De esta manera, dos categorías se ubicarán de forma cercana en alguno de los cuadrantes del mapa perceptual cuando tengan una relación estadísticamente significativa en las observaciones analizadas. Por el contrario, si las categorías se encuentran alejadas entre sí, significa que tienden a comportarse de manera opuesta en las observaciones (Greenacre, 2008; Florensa et al., 2021).

## **III. Resultados**

### III.1 Análisis descriptivo de las variables

En el siguiente apartado se exponen los principales resultados del comportamiento de los campamentos respecto de las 6 variables analizadas.

Acerca de la presencia de personalidad jurídica en campamentos, un 56% a nivel nacional cuenta con esta figura legal y organizacional. Las regiones de Tarapacá y Antofagasta destacan por tener sobre un 90% de los campamentos asociados a una personalidad jurídica. Por el lado contrario, Arica y Parinacota, O'Higgins y Maule son las regiones que tienen un menor porcentaje de campamentos con personalidad jurídica vigente, promediando un 15%.

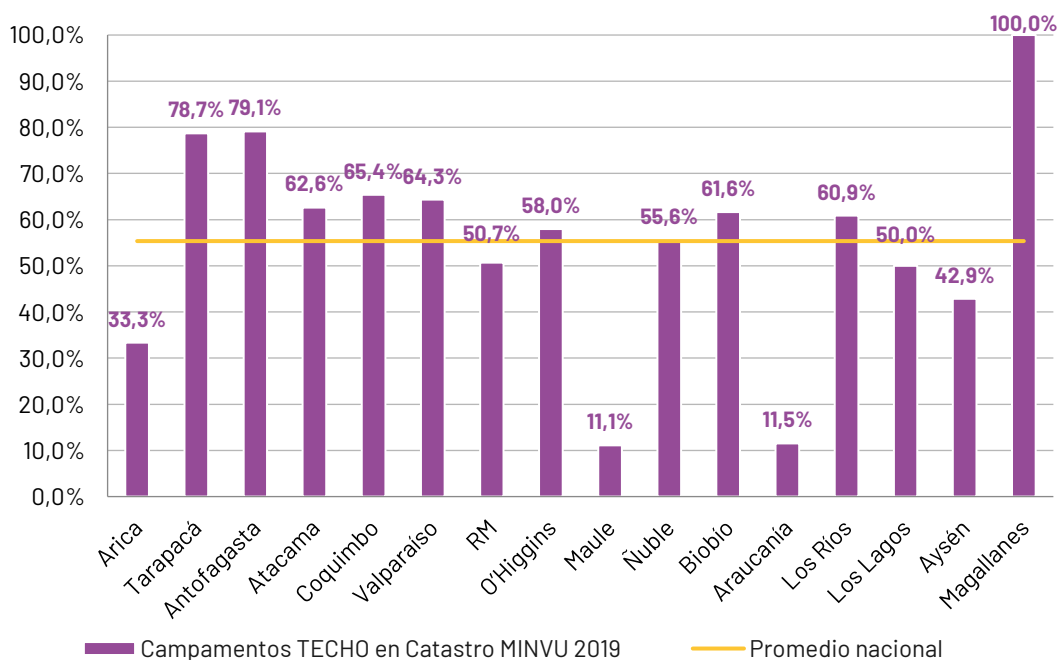
Sobre el cumplimiento del rango de familias establecido, se identifica que un 85% de los campamentos a nivel nacional tiene entre 10 a 160 familias. Particularmente, las regiones de Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Los Lagos destacan al tener aproximadamente un 93% de las comunidades dentro de este rango. Por otro lado, el 50% de los campamentos de Arica y Parinacota no cumplen con esta condición, al presentar una mayor cantidad de familias, con un promedio de 615; también se encuentran las regiones de O'Higgins y Maule, donde el 31% de los campamentos presentan una media de 7 familias por campamento, exceptuando dos asentamientos, que sobrepasan las 200 familias.

Respecto a los campamentos que

están incorporados al Catastro de Campamentos MINVU 2019, se identifica que el 59,4% de los asentamientos están incluidos dentro de este instrumento. Tal como lo indica el gráfico 1, a nivel regional, Tarapacá, Antofagasta y Magallanes son las regiones que más campamentos tiene registrados en este Catastro y que se mantienen activos. Por el lado contrario, Arica y Parinacota junto con Maule y La Araucanía representan las regiones con un bajo porcentaje de campamentos ingresados en el Catastro de aquel año, posiblemente por su formación posterior a la fecha, o desconocimiento de su existencia.

Acerca del acceso a los servicios básicos, a nivel nacional se observa que el 63,1% de los campamentos tiene acceso tanto a agua como electricidad, ya sea de manera formal o informal, lo que implica que podría existir factibilidad de acceso a ambos servicios. Dentro de este porcentaje destacan las regiones de Antofagasta y Valparaíso, que superan el 80% de campamentos con acceso; en tanto, Tarapacá, Atacama y Coquimbo representan son las regiones que concentran la mayor cantidad de campamentos que no acceden a uno o dos de los servicios básicos.

Gráfico 1: Campamentos activos en el año 2022-2023 presentes en el Catastro MINVU 2019



Fuente: Elaboración propia a partir del Catastro de Campamentos MINVU 2019.

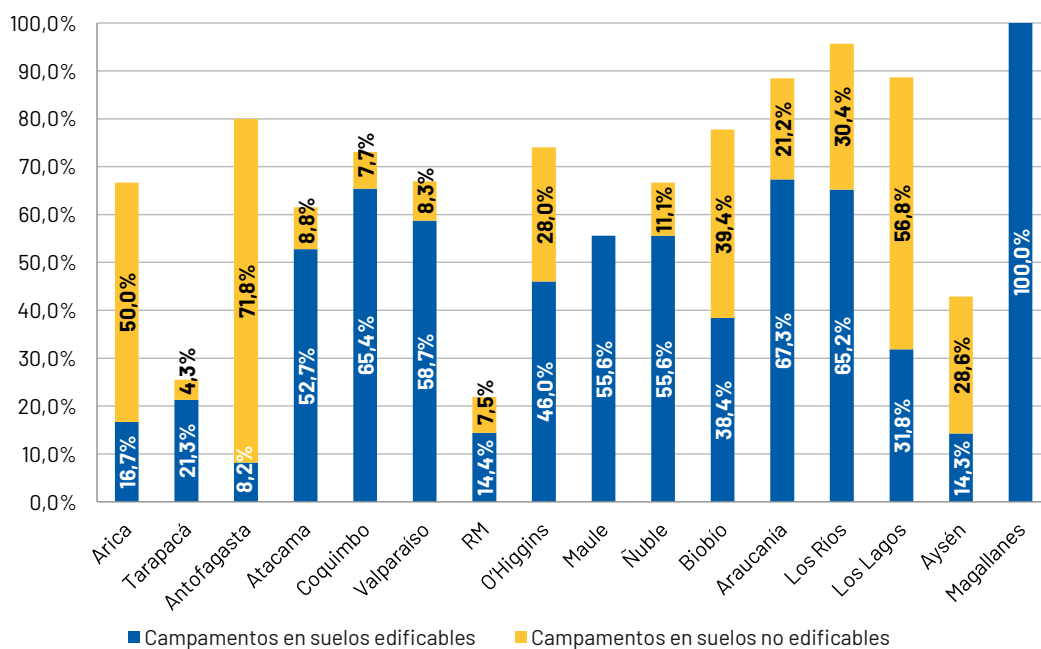
En cuanto a la distribución de los campamentos en los diversos usos de suelo de acuerdo a los instrumentos de planificación territorial vigentes, se establece que el 40% de los campamentos analizados se localiza en suelos edificables, sea en suelos residenciales o rurales. En el gráfico 2, se observa que las regiones de Coquimbo, La Araucanía y Los Ríos son las que presentan más campamentos en estas zonas, con una media de un 66%.

Sobre los otros usos de suelo, se identifica que aquellos clasificados como medianamente edificables, sean estos los destinados a equipamiento de diversos tipos, tienen menor presencia en campamentos a nivel nacional, con solo un 17%. Estos se

concentran principalmente en la región de Tarapacá, con un 68,1%. Por otro lado, sobre los suelos poco edificables, ligados a áreas verdes y zonas de actividad industrial, un 19,8% de los campamentos está emplazado en estos espacios; la región Metropolitana destaca a nivel nacional por tener un 53,4% de sus campamentos en este tipo de suelo.

Por último, acerca de los suelos no edificables, un 23,4% de los asentamientos se ubica en estos sectores. La región de Antofagasta es la que contiene una mayor cantidad de asentamientos con estas características, con un 71,8% de los campamentos; le sigue la región de Los Lagos, con un 56,8% de los campamentos.

Gráfico 2: Porcentaje de campamentos en suelos edificables y no edificables



Fuente: Elaboración propia a partir de instrumentos de planificación territorial.

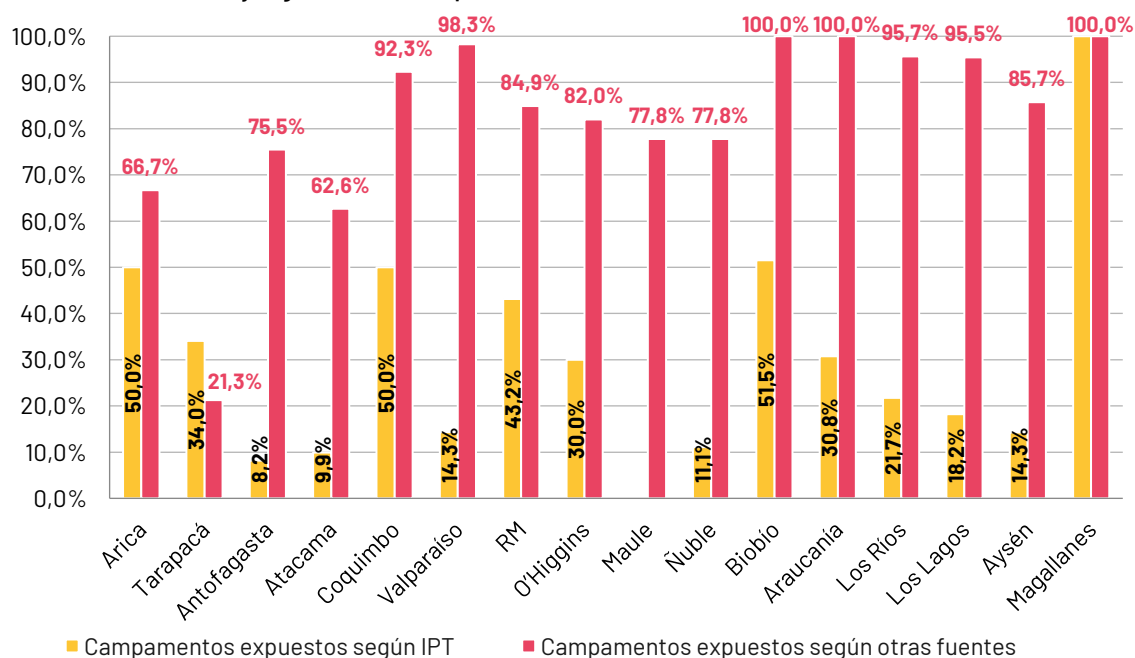
Por último, sobre las amenazas socio naturales asociadas al terreno donde se localiza el campamento, comparando entre lo que reportan los instrumentos de planificación territorial y las instituciones pertinentes que monitorean este tipo de amenazas. En primer lugar, se analiza la información proveniente de los instrumentos de planificación territorial. Esto arroja que un 25,7% de los campamentos está expuesto a una o dos amenazas de mayor envergadura, sea a tsunamis, remociones en masa, inundaciones o incendios forestales. Las regiones que más campamentos tienen expuestos a riesgos son la Metropolitana y Biobío, con un 43,2% y 46,5% respectivamente. Al contrario, Maule aparece con un 0% de campamentos

bajo amenaza, seguido de Antofagasta y Atacama, que tienen un 8% de sus campamentos expuestos.

Sin embargo, complementando con información proveniente de SERNAGEOMIN, SHOA, CONAF, SENAPRED y el Ministerio de Medio Ambiente, se identifica que un 84% de los campamentos está expuesto a al menos una de las amenazas descritas. Destacan Biobío y La Araucanía por tener el 100% de los campamentos analizados bajo riesgo, seguido de Valparaíso, Los Ríos y Los Lagos, con una media de 96%. La diferencia entre ambas fuentes de información puede observarse en el Gráfico 3.



**Gráfico 3: Comparación de campamentos expuestos a riesgos de mayor envergadura según Instrumentos de Planificación Territorial y según instituciones pertinentes.**



Fuente: Elaboración propia.

### III.2 Análisis de correspondencia múltiple

En cuanto a la distribución de las categorías en el mapa perceptual expuesto en la figura 1, se puede destacar que a la derecha de la dimensión 1 (eje horizontal) se ubican las categorías que representan una menor factibilidad de radicación. Si se observa el cuadrante superior derecho, se identifican categorías que refieren a la imposibilidad de construir viviendas en el mismo terreno debido al uso de suelo establecido, la existencia de 1 o 2 riesgos reportados por los instrumentos de planificación territorial y el incumplimiento del rango de habitantes establecido por el Fondo Solidario de Vivienda. En cuanto

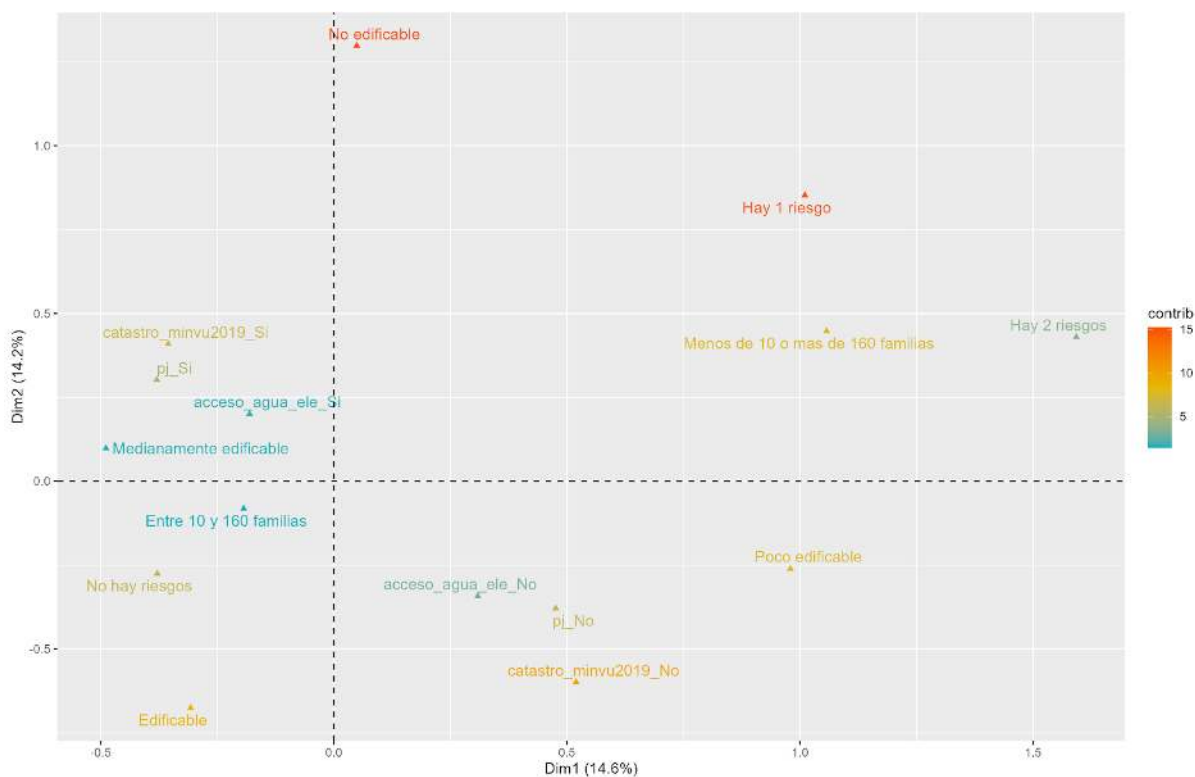
al cuadrante inferior derecho, destacan categorías que también refieren a una menor factibilidad de radicación, sin embargo, se diferencia principalmente del anterior cuadrante por ubicar categorías que serían menos engorrosas de subsanar, como por ejemplo: la conformación de comités de vivienda con personalidad jurídica, la necesidad de ingresar al campamento en el Catastro de Campamentos 2019 del MINVU.

Al lado izquierdo de la dimensión 1 se identifican categorías que favorecen la radicación de los campamentos. Observando el cuadrante superior izquierdo, se exponen categorías que refieren a la inclusión del

campamento en el Catastro de Campamentos 2019 del MINVU, cuentan con la existencia de comités de vivienda con personalidad jurídica y además se asientan en terrenos en dónde si bien no son completamente edificables, el cambio de uso de suelo sería menos complicado. En el cuadrante inferior izquierdo se ubican las categorías que refieren al

cumplimiento del tramo de familias, la ausencia de riesgos socio naturales según los instrumentos de planificación territorial y la ubicación de campamentos en uso de suelos que son residenciales o rurales, es decir, se trata del cuadrante que muestra un panorama más favorable para la radicación de los campamentos.

**Figura 1. Representación y contribución de las categorías de radicación de campamentos**



Fuente: Elaboración propia.

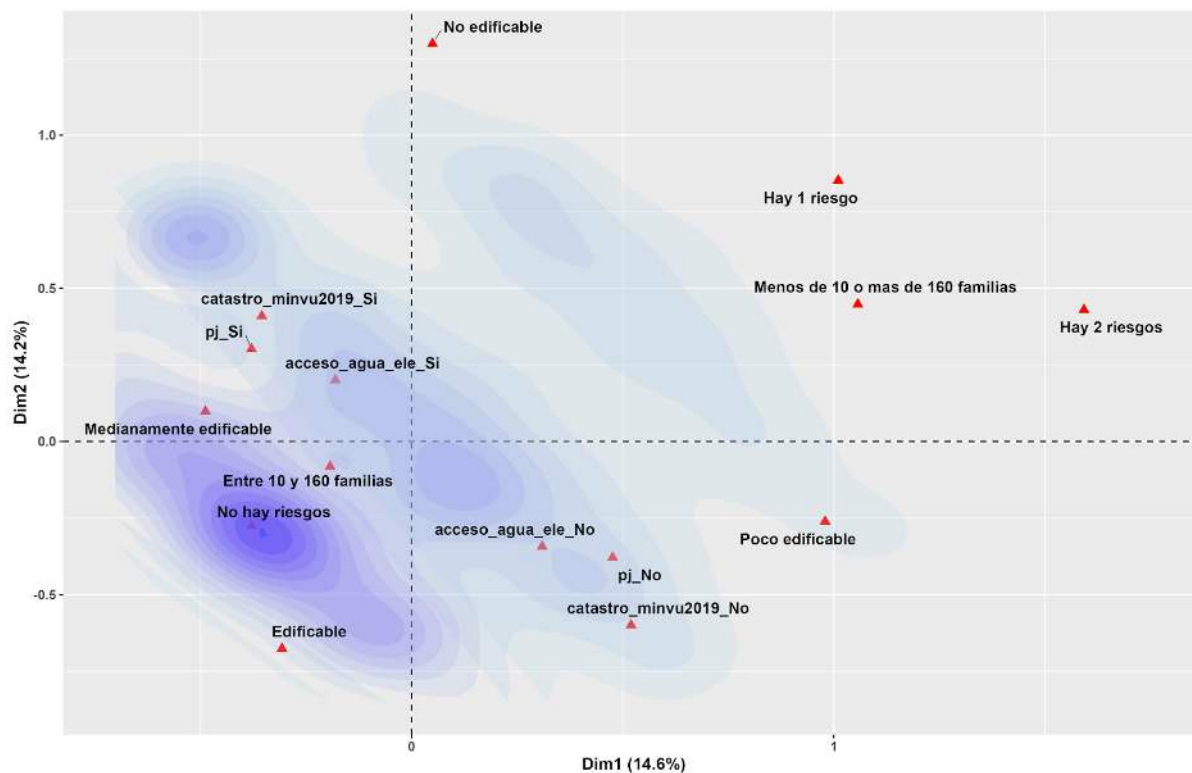
Para poder evaluar el comportamiento general de los campamentos frente a las posibilidades de radicación, en la Figura 2 se expone un biplot que contempla las categorías de análisis, como también áreas de concentración de los campamentos. Visualmente se identifica que el área de

observaciones se concentra mayoritariamente en el cuadrante inferior izquierdo, en dónde se ubican categorías que refieren a la inexistencia de riesgos según los instrumentos de planificación territorial, como también a la localización de campamentos en

terrenos donde el uso de suelo ya es residencial o es medianamente edificable. De esta forma, se indica que una concentración importante de

campamentos sí tendría posibilidad de radicación, ya que tienden a cumplir requisitos como el uso de suelo y no estar expuestos a riesgos.

**Figura 2. Representación de las categorías de radicación y áreas de concentración de campamentos.**



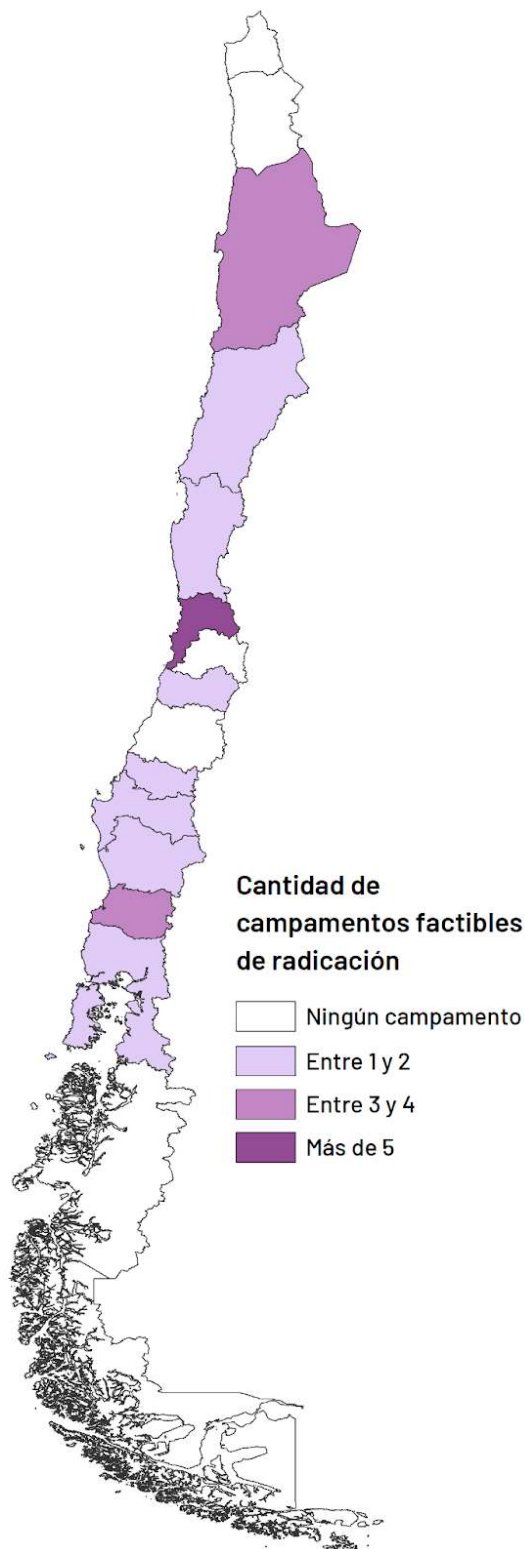
Fuente: Elaboración propia.

### III.3 Caracterización de campamentos factibles de radicar

En conjunto con los resultados expuestos, y utilizando las 6 variables para definir las posibilidades de radicación, se determina que un 4% (38) de los campamentos analizados son factibles de radicar de acuerdo a las condiciones técnicas del terreno y sociodemográficas estudiadas. La

gran mayoría de estos campamentos se ubican en la región de Valparaíso, que concentra un 60% de las comunidades radicables. Otras regiones que tienen campamentos factibles son Antofagasta, Atacama, Coquimbo, O'Higgins, Ñuble, Biobío, Los Ríos y Los Lagos. En la Figura 3 se observan las distribuciones de estas comunidades a nivel nacional.

Figura 3: Distribución de campamentos con factibilidad técnica de radicación a nivel nacional.



### III.4. Desafíos para la radicación de campamentos

Con los resultados anteriormente expuestos, queda en evidencia que en la mayoría de los campamentos, en específico un 96%, hay consideraciones para optar a la radicación de manera inmediata, de acuerdo a los criterios utilizados. Aquí se analizan estos casos, poniendo enfoque en entender los motivos por los cuales las familias en campamentos no pueden radicarse bajo los programas estudiados (D.S.49 y ley N°20.234).

Acerca de los campamentos que solo incumplen con una de las variables, se identifica que un 28,1% a nivel nacional pertenece a este grupo. La ausencia de la personalidad jurídica sería la principal variable por la cual no podrían optar por este tipo de solución habitacional, en el 41,9% de los casos; como se mencionó anteriormente, esta figura legal es clave para el reconocimiento del campamento en materia de postulaciones colectivas a proyectos de radicación. Sin embargo, es una variable que se puede trabajar con los hogares en caso de que quieran avanzar hacia una solución colectiva de radicación, por lo que su solución podría llevarse a cabo en un corto plazo.

Como segundo elemento importante está el uso de suelo donde se emplaza el campamento. En cuanto a los ubicados en suelos distintos a los edificables, como los medianamente edificables y poco edificables, que representan un 21,7%, hay que tener en consideración los plazos de

cambio de uso del suelo. Con esto, si estuviese la posibilidad de realizar la modificación para la ejecución del proyecto, de un 4% de campamentos radicables aumentaría a un 8,8% a nivel nacional, por lo que la solución habitacional podría materializarse en un mediano plazo.

Respecto al grupo que cumple con 4 de las 6 variables, representado por un 29,5% de los campamentos a nivel nacional, tiene un comportamiento similar al grupo mencionado anteriormente, en el que la ausencia de personalidad jurídica y asentamiento en suelos medianamente o poco edificables destacan por sobre las otras variables, con un 42% y 58% de los campamentos respectivamente.

En continuidad a lo mencionado, el grupo de campamentos que cumple con 3 de las 6 variables se comporta de la misma manera, en la que destaca la ausencia de la personalidad jurídica y su emplazamiento en suelos distintos al edificable, con un 59,5% y 73,5% respectivamente. Sin embargo, en estos casos toma relevancia también la ausencia de campamentos en el Catastro de Campamentos MINVU 2019, específicamente de un 53,6% de estos asentamientos.

Misma línea se repite en los campamentos del grupo que cumple con 2 de los 6 requisitos. El principal impedimento está en el uso de suelo, donde el 90% está emplazado en suelos medianamente edificables, poco edificables o no edificables. También es relevante la falta de organización comunitaria, ya que en el 75% de los casos no se presenta una

personalidad jurídica vigente. En este grupo también destaca la falta de acceso a servicios básicos en el 69,4% de los campamentos.

Sobre el grupo que cumple con solo 1 de las variables, en el 97,1% de los casos los campamentos no se encuentran ingresados en el Catastro de Campamentos MINVU 2019. Mismo porcentaje se repite para los campamentos ubicados fuera de suelos edificables. Como tercer gran dificultad, se presenta la falta de acceso a uno o dos de los servicios básicos analizados, en el 85,3% de los casos.

Por último, los campamentos que no cumplen con ninguna de las condiciones representan un 0,8% de la muestra, y se ubican principalmente en las regiones Metropolitana, Valparaíso y Antofagasta. Estos campamentos representan un desafío para la radicación, ya que, aunque cumplan con condiciones base como una división interna junto a la constitución de una personalidad jurídica, que sean reconocidos por el Estado y puedan acceder a los servicios básicos, aún presentan riesgos socio naturales y se ubican en suelos poco edificables o no edificables, por lo que la radicación podría ser la última opción, teniendo que optar por otro tipo de solución habitacional más adecuada.

Tabla 2: Síntesis de porcentaje de campamentos que no cumplen los requisitos para la radicación

Variables	Porcentaje	Regiones	PJ	Familias	MINVU 2019	Servicios básicos	Edificación	Riesgos
Cumplen 6 de 6	4,0%	Valparaíso Antofagasta Los Ríos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cumplen 5 de 6	28,1%	Valparaíso Antofagasta Atacama	41,9%	3,7%	2,6%	13,9%	21,7%	16,1%
Cumplen 4 de 6	29,5%	Valparaíso RM Atacama	42,0%	10,3%	39,9%	35,2%	58,0%	14,6%
Cumplen 3 de 6	22,6%	RM Valparaíso Biobío	59,5%	22,3%	56,3%	45,1%	73,5%	43,3%
Cumplen 2 de 6	11,4%	RM Biobío Valparaíso	75,9%	31,5%	69,4%	69,4%	90,7%	63,0%
Cumplen 1 de 6	3,6%	RM Biobío Valparaíso	82,4%	61,8%	97,1%	85,3%	97,1%	76,5%
Cumplen 0 de 6	0,8%	RM Valparaíso Antofagasta	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Considerando además de lo expuesto, los campamentos también pueden optar por una de las vías propuestas, ya sea siguiendo los criterios del D.S. 49 o de la Ley 20.234. Para el primero, optando por las variables del Fondo Solidario de Elección de Vivienda, son 37 los campamentos que pueden postular por este medio, sin tomar en consideración el ahorro colectivo que debe comprobar el grupo postulante. Los campamentos de La Araucanía son los que más podrían beneficiarse con el programa, seguido de los de la región del Maule, que en un inicio no figuraban como factibles de radicación, de acuerdo a las 6 variables utilizadas. Les siguen los campamentos de Ñuble y Los Lagos.

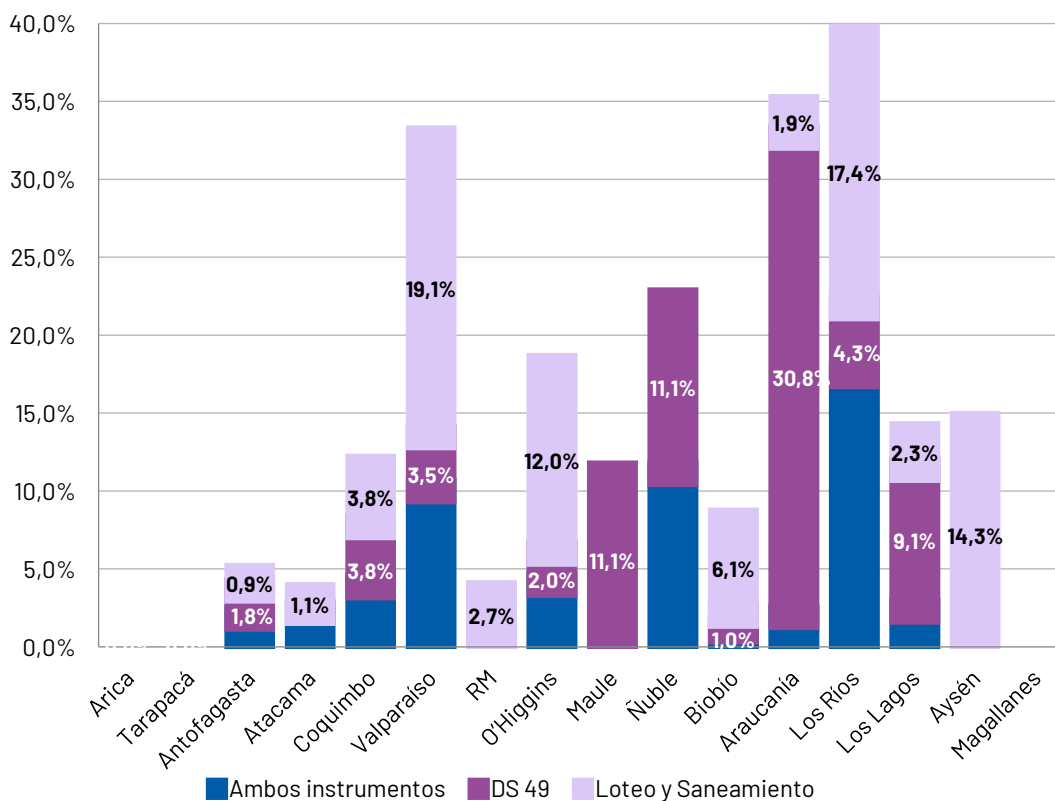
Sobre la Ley de Loteo y Saneamiento, existen 70 campamentos que cumplen con los requisitos de la legislación, contemplando las variables de reconocimiento del Estado, factibilidad de servicios básicos, emplazarse en suelos edificables y libres de riesgos siconaturales. Aquí destacan las regiones de Valparaíso y Los Ríos, que podrían radicarse bajo este método, junto con la región de O'Higgins, que suma un 12% de campamentos aptos para esta vía. Además, un campamento de la región de Aysén pasa a ser factible técnicamente por la Ley de Loteo y Saneamiento.

Con esto, tomando en consideración

las tres vías de radicación, el universo de campamentos radicables se amplía a 145 campamentos a nivel nacional, que se traduce en un 15,2% de la muestra analizada. En el Gráfico 4 se

exponen los porcentajes de campamentos que cumplen con las condiciones de 1 de las 3 formas de radicación.

**Gráfico 4: Porcentaje de campamentos que cumplen condiciones de Ley 20.234, D.S. 49 o ambos**



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las regiones con menores o nulos porcentajes de campamentos no factibles técnicamente, se identifican a las regiones de Arica y Parinacota, Atacama y Coquimbo, cuyos campamentos se ven dificultados principalmente por la falta de acceso a servicios básicos, tanto de electricidad como agua potable. Por su parte, Tarapacá y Antofagasta cuentan con

campamentos emplazados en suelos medianamente edificables y no edificables, respectivamente.

Desde la región de Valparaíso hasta Ñuble, los campamentos se ven dificultados principalmente por la falta de organización interna al no contar con personalidad jurídica. En el caso de la región Metropolitana, también influye la exposición a

amenazas siconaturales y la ubicación de campamentos en suelos poco edificables, principalmente en áreas verdes. En cuanto a Maule, la dificultad primordial es la ausencia de campamentos en el Catastro MINVU 2019.

Hacia la zona sur se van diversificando las condiciones de los campamentos. Por ejemplo, en Biobío hay tres grandes condicionantes, asociados a la presencia de campamentos en suelos no edificables y riesgos siconaturales asociados, junto con la falta de personalidad jurídica. En La Araucanía destaca la ausencia de campamentos en el Catastro MINVU 2019, mientras que en Los Ríos no existe organización comunitaria y legal. Por último, los campamentos de Los Lagos están localizados, en su mayoría, en suelos no edificables.

Acerca de las regiones de Aysén y Magallanes, ambas tienen sus particularidades. En la primera destacan la no incorporación de campamentos en el Catastro MINU 2019 y la presencia de suelos no edificables, mientras que en la segunda los impedimentos se concentran en la presencia de riesgos siconaturales en el terreno y la falta de acceso a servicios básicos.

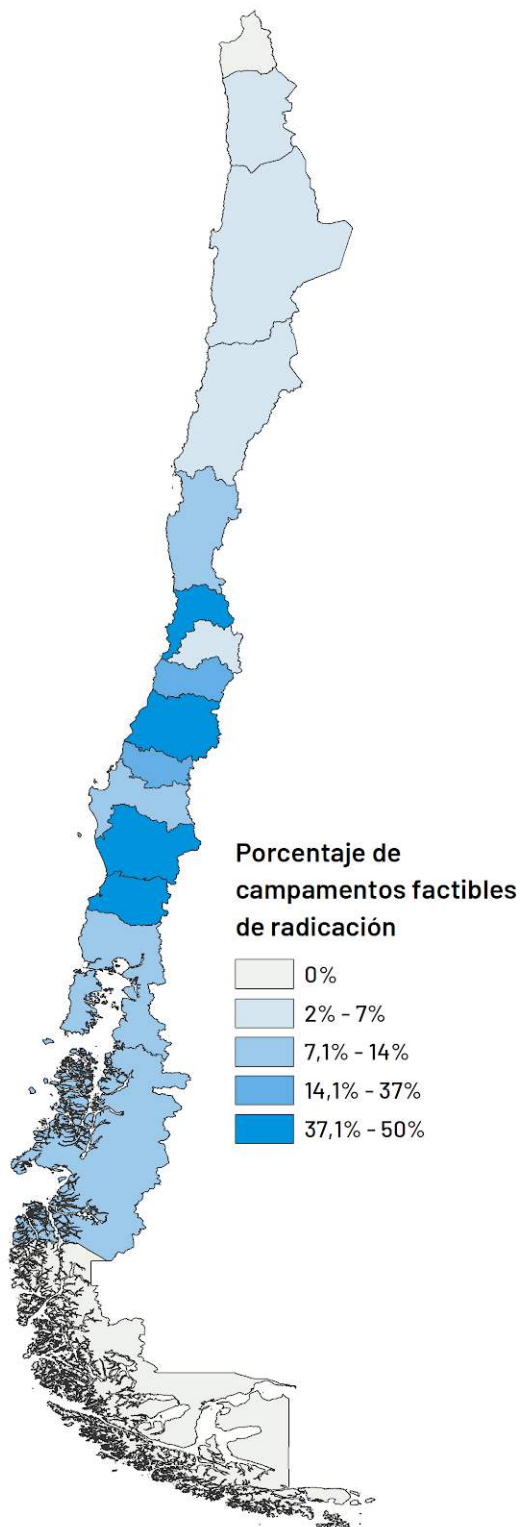


### III.5 Alternativa a la variable “perfecta” de radicación de campamentos

A modo de simplificar la variable “perfecta” anterior, y en búsqueda de otras opciones para la radicación de comunidades. En este apartado se toman en cuenta sólo las variables territoriales, es decir, si el suelo es edificable de acuerdo al Instrumento de Planificación Territorial, y la inexistencia de riesgos siconaturales, sumado a la presencia de los servicios básicos de agua y electricidad, ya que son los elementos que dificultan de mayor manera la radicación de campamentos. Así, el universo de comunidades a estudiar se amplía a 1.095.

A partir del análisis de estos 1.095 campamentos, se determina que un 20,6% podría eventualmente radicarse al cumplir con las condiciones mínimas del terreno donde se encuentra ubicado. Así, como se muestra en la Figura 6, los campamentos de las regiones de Valparaíso, La Araucanía y Los Ríos serían los más factibles de radicarse, de acuerdo a los Instrumentos de Planificación Territorial y el acceso a los servicios. Por otro lado, las regiones más críticas, y cuyas comunidades deberían optar por otras alternativas, se concentran principalmente en las regiones de la macrozona norte de Chile, sumado a la Región Metropolitana y Magallanes.

Figura 3: Distribución de campamentos con factibilidad técnica de radicación a nivel nacional.



## **IV. Reflexiones finales**

Actualmente, para enfrentar la crisis de vivienda, el Plan de Emergencia Habitacional ha puesto énfasis en disminuir el déficit habitacional mediante diversos planes y programas, de los cuales, los atingentes a campamentos son los planes Construyendo Barrios y Gestión Habitacional, con el fortalecimiento de los subsidios, específicamente los Decretos Supremos 19 y 49.

En materia de campamentos, se espera que se materialicen cerca de 85 mil soluciones habitacionales a través del Plan de Emergencia Habitacional, que serán destinadas a familias viviendo en campamentos reconocidos por el Estado y con estrategia de intervención. Sin embargo, de acuerdo al Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023 de TECHO-Chile, existen actualmente cerca de 113 mil hogares viviendo en campamentos, por lo que quedarían cerca de 30 mil familias sin una solución habitacional, pensando en que el fenómeno de la campamentación no siga aumentando. Con esto, y sumado a los lentos avances que ha tenido el plan, de acuerdo a lo identificado por el Centro de Estudios de TECHO-Chile (2024), es que surge la necesidad de analizar los principales puntos críticos que tienen como consecuencia la baja factibilidad de radicación de los campamentos,

Así, utilizando la base de campamentos del Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023 de TECHO-Chile, se estima que un 2% de los 1.290 asentamientos registrados puede quedarse en el terreno donde se emplazan, ya que cumplen con las

condiciones mínimas de acuerdo al Fondo Solidario de Elección de Vivienda y la Ley de Loteo y Saneamiento. No obstante, si se considera la aplicación de los instrumentos de Ley 20.234 o D.S. 49 por separado, la cifra de campamentos que serían factibles de radicar aumenta a un 11,2%. Además, si se trabaja en el fortalecimiento de la organización comunitaria, en conjunto con el reconocimiento del Estado, un 15,4% de los campamentos podría ser factible de radicación. Por último, si solo se utilizan variables territoriales, el número aumenta a un 17,5%, abriendo las posibilidades a cerca de 11 mil familias que podrían optar por este tipo de solución habitacional colectiva.

Si bien resulta ser una cantidad importante de campamentos con factibilidad técnica de radicación, es necesario tener en cuenta la presencia de amenazas socionaturales. La existencia de este tipo de amenazas no significa necesariamente la relocalización de las familias, sino que se deben estudiar a profundidad los suelos donde se emplazan los campamentos, con el objetivo de ejecutar obras de mitigación eficientes para las amenazas asociadas al terreno, y así conservar la integridad de las familias y construir ciudades funcionales frente a futuros eventos.

Una de las formas de fortalecer esta temática está asociado a la entrada en vigencia de la Ley 21.364, por parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018), que ha permitido la formulación de planes para la gestión

del riesgo de desastres, y mapas de amenazas y riesgos, para identificar las amenazas presentes en el territorio y generar estrategias eficientes para responder ante la manifestación de estos eventos, tanto a nivel nacional como regional y comunal. Estos planes y mapas, además, deberán estar incluidos dentro de los instrumentos de planificación correspondientes, con tal de aportar en la construcción de las ciudades, de acuerdo a lo descrito en los artículos 34 y 35 del Título II de la Ley.

Por otro lado, tomando en cuenta los tiempos de espera para una solución habitacional definitiva, es posible aplicar la radicación en campamentos de manera progresiva, estableciendo puntos críticos donde la urbanización tenga un enfoque primordial, para continuar con las siguientes etapas, abarcando la totalidad del campamento. Así, medidas transitorias pasan a ser definitivas, beneficiando a las familias cuyo propósito es permanecer en el lugar donde han generado lazos territoriales y sociales.

También se debe considerar a aquellas comunidades que no pueden radicarse por distintos motivos, ya sea por su densidad poblacional, su lejanía respecto a los servicios de las ciudades o por estar ubicado en un sector de riesgo extremo, entre otras razones. Nuevamente es imprescindible que los organismos que otorgan las soluciones habitacionales definitivas identifiquen correctamente los asentamientos, con el objetivo de caracterizar a las familias y adecuar las viviendas que

finalmente irán destinadas a ellas, todo de una manera oportuna y eficiente, evitando que las personas continúen expuestas a situaciones de vulnerabilidad.

A través del estudio de Tipologías de Campamentos realizado por Déficit Cero y TECHO-Chile (2024), se establece que los campamentos ya no cumplen con la concepción que se tenía respecto a este tipo de asentamientos. En la actualidad responden a distintas necesidades habitacionales, sociales, culturales y geográficas debido a la heterogeneidad de su composición socioterritorial. Ante esto, el Estado debería ser el principal impulsor de viviendas que cumplan con las expectativas y exigencias de aquellos que no han podido acceder a un inmueble de manera segura, siendo eficiente el proceso de postulación, selección y acompañamiento hacia la vivienda definitiva.

Durante la elaboración de este estudio, en noviembre de 2024 entró en discusión el Proyecto de Ley que “modifica diversos cuerpos legales para atender fenómenos urbanos consolidados en el territorio urgentes que afectan a la población”. Entre los temas más relevantes ligados a campamentos, se encuentra la propuesta de disminuir los tiempos de actualización o elaboración de planes reguladores comunales o intercomunales. Esto, con el objetivo de facilitar los cambios de uso de suelo, y así lograr la radicación de campamentos que no han logrado avanzar en su solución habitacional debido a la demora en estos

procesos.

Además, resulta de vital importancia la modificación del Artículo 2 Inciso 1 de la Ley N°20.234, en la que se propone que los campamentos que ingresen por esta vía de radicación estén registrados en el Catastro de Campamentos MINVU más vigente. Como se indicó en los resultados del estudio, esta variable es uno de los principales impedimentos de los campamentos para postular a la radicación, por lo que consideramos que este proyecto de ley es una oportunidad para estas familias.

También es relevante la exigencia de actualización de planes comunales e intercomunales respecto a las zonas de riesgo presentes en el territorio. Esto no solo beneficia a campamentos sino que a todo el conglomerado urbano, ya que permitiría la correcta construcción de ciudades seguras y obras de mitigación necesarias para enfrentar las amenazas siconaturales, sobre todo comprendiendo el contexto de cambio climático que se está viviendo, que también toma importancia dentro del proyecto de ley.

En el último tiempo, el Estado ha tomado un rol protagónico en la búsqueda de disminuir el déficit habitacional del país. Aunque existen diversas propuestas para la radicación de campamentos actualmente, y también de gestión para una vivienda definitiva en otro emplazamiento, hay que tener en cuenta que el Estado no puede ser el único ente que se haga cargo de la situación. Por lo tanto, toman relevancia las alianzas entre el

sector público y privado con la finalidad de que se generen mecanismos que incentiven la inversión para poder enfrentar la crisis habitacional, considerando a las familias de campamentos, que hasta ahora, han sido excluidas sistemáticamente. También es de suma importancia la existencia de un ente fiscalizador encargado de la correcta coordinación y ejecución de los proyectos a lo largo del país.

Finalmente, se debe mencionar que la radicación no es la única vía para la solución hacia una vivienda definitiva, sino que corresponde a una alternativa más a tener en consideración para intervenir campamentos. En este sentido, si se quiere disminuir la cantidad de campamentos, es pertinente barajar diversas alternativas como lo es el arriendo a precio justo, las viviendas progresivas, barrios transitorios y así poder atender las graves carencias que presentan las familias que actualmente habitan en los diversos campamentos del país.

## **V. Referencias bibliográficas**

**Brain, I., Prieto, J. J. & Sabatini, F.** (2010). Vivir en Campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?. EURE (Santiago), 36(109), 111-141. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300005>.

**Déficit Cero & TECHO-Chile.** (2024). Tipologías de campamentos en Chile. Informe final. Disponible en: [https://ceschile.org/wp-content/uploads/2024/04/tipologias\\_D0TECHO.pdf](https://ceschile.org/wp-content/uploads/2024/04/tipologias_D0TECHO.pdf)

**Florensa, D., Godoy, P., Mateo, J., Solsona, F., Pedrol, T., Mesas, M., & Pinol, R.** (2021). The use of multiple correspondence analysis to explore associations between categories of qualitative

**Greenacre, Michael.** (2008). La práctica del análisis de correspondencias. Bilbao. Fundación BBVA. Disponible en: [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE\\_2008\\_practica\\_analisis\\_correspondencias.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2008_practica_analisis_correspondencias.pdf)

**Imilán, W., Osterling, E., Mansilla, P., Jirón, P.** (2020). El campamento en relación con la ciudad: informalidad y movilidades residenciales de habitantes de Alto Hospicio. Revista INVI, 35 (99), pp 57-80. Disponible en: <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63167>

**López-Morales, E., Flores, P. & Orozco, H.** (2018). Inmigrantes en campamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión?. Revista INVI, 33(94), 161-187. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000300161>.

**Ministerio del Interior y Seguridad Pública.** (2018). Ley 21.364. Establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta Ante Desastres, sustituye la Oficina Nacional de Emergencia por el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta Ante Desastres, y adecua normas que indica. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423>

**Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** (2007). Ley 20.234. Establece un procedimiento de loteo y saneamiento y regularización de loteos. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=268116>

**Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** (2011). Decreto 49. Aprueba reglamento del programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1039424>

**Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** (2022). Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025. Disponible en: <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2022/07/Plan%20de%20Emergencia%20Habitacional.pdf>

**TECHO-Chile (2023).** Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023. Centro de Estudios TECHO Chile. Disponible en: <https://cl.techo.org/wp-content/uploads/sites/9/2023/03/CNC22-23.pdf>



# TECHO

UN TECHO PARA CHILE