

# **INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2016**



EDICIONES  
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



**CENTRO DE DERECHOS  
HUMANOS *udp***

FACULTAD DE DERECHO

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales;  
Tomás Vial Solar (editor general) / Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile  
2016

Santiago de Chile: la universidad: Centro de Derechos Humanos, Facultad de  
Derecho de la universidad, 2016, 1ª edición, p. 380, 15 x 23 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: In38

Colección Derecho

Incluye presentación de los Dres. Tomás Vial Solar y Judith Schönsteiner  
directora del Centro de Derechos Humanos de la universidad, notas al pie de página  
y biografías de los autores del informe 2016.

Materias:

Chile. Derechos Humanos.  
Programas de vivienda. Chile.  
Empresas, aspectos sociales.  
Derechos del niño. Chile  
Homosexuales. Aspectos jurídicos.  
Chile. Esterilización sexual. Aspectos jurídicos.  
Esterilización involuntaria.  
Inmigrantes, situación jurídica.  
Multiculturalismo, Chile.  
Indígenas, educación.  
Identidad cultural. Chile.  
Funcionarios públicos. Disciplina.

## INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2016

©VV.AA.

©Ediciones Universidad Diego Portales, 2016

Primera edición: noviembre de 2016

ISBN 978-956-314-374-4

Universidad Diego Portales  
Facultad de Derecho  
Av. República 105  
Teléfono (56-22) 676 2601  
Santiago de Chile  
[www.derecho.udp.cl](http://www.derecho.udp.cl)

Editor general: Tomás Vial

Edición: Vicente Parrini

Diseño: Marisol González

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S.A.



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

# **DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS CAMPAMENTOS<sup>1</sup>**

1 Capítulo redactado por Judith Schönsteiner, Vicente Silva, Pedro Cisterna y Francisca Alarcón.



## SÍNTESIS

En Chile, más de 38.000 familias viven aún en campamentos. Este capítulo muestra que el aumento de campamentos, entre 2011 y 2016, a pesar del crecimiento económico y la mejora general en los indicadores de desarrollo humano, constituye una violación a la obligación inmediata del derecho a la vivienda adecuada consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC. Peor aún: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha disminuido la asignación presupuestaria a la erradicación de los campamentos, y más del 80% de los subsidios habitacionales asignados a familias de campamentos entre 2011 y 2016 para los programas –del FSV y FSEV– no han sido pagados. Considerando que vivir en un campamento conlleva muchas veces violaciones del derecho a la salud, de habitar en un medioambiente sano o del acceso a la justicia, se nota especialmente la falta de una política estructural de vivienda que pueda superar los obstáculos que le coloca el mercado de suelos, la falta de datos actualizados sobre la situación en los campamentos y, también, la falta de reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda. Finalmente, se muestra que la regulación del derecho a la propiedad no permite garantizar la seguridad de tenencia para quienes no son dueños de su vivienda, e impide que el Estado asigne propiedad al uso de vivienda social.

*PALABRAS CLAVE: derecho a la vivienda, derechos económicos, sociales y culturales, mercado de suelos, obligaciones inmediatas*



## INTRODUCCIÓN

*“Todo ello hace que [los campamentos] no suelen ser reconocidos como parte de la ciudad.”<sup>2</sup>*

“Vimos nacer una población de casi 4000 almas en quince minutos (...) se sentía el ruido de los martillos en la oscuridad; se golpeaban casi por instinto. (...) En una larga extensión de casi dos kilómetros, diseminadas por los faldeos se veían las casas, grandes y chicas en un hermoso bosque de tricolores.”<sup>3</sup>

El relato anterior describe la atmósfera de una toma de terreno, donde vemos reflejada una narrativa histórica que forma parte del recuerdo colectivo de las emblemáticas tomas y de los campamentos levantados durante la década del 60 y principios de los 70. Parece una imagen lejana si la enfocamos desde la memoria; sin embargo la cita precedente resuena aún fuerte en nuestra realidad nacional. Y esto nos hace preguntarnos: ¿qué ha pasado en los últimos años con las familias que aún viven en campamentos?, ¿cuáles son las barreras que impiden, en la actualidad, que numerosas familias puedan gozar del derecho a una vivienda adecuada?

Responder estas interrogantes implica un análisis de múltiples variables. Son muchas las dimensiones sociales, políticas y económicas que inciden en que miles de ciudadanos tengan que seguir habitando en asentamientos informales. Precarias condiciones laborales, educacionales y de salud; y problemas de acceso a la justicia y a los servicios básicos son algunas de las múltiples injusticias e inequidades que convierten a los campamentos en una cruda síntesis de las desigualdades estructurales que terminan pegando con más fuerza a los más oprimidos.

Cuando se habla de Chile en el ámbito internacional, uno de los aspectos que más se destaca es su excepcional desarrollo económico, ya que ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en

2 Raquel Rolnik, *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*, 2012, A/HRC/22/46, párr. 31.

3 Vicente Espinoza, *Para una historia de los pobres en la ciudad*, Ediciones SUR, agosto 1998, p. 283. El autor hace referencia a: *El Siglo*, “Reportaje a la toma de terrenos” [toma Herminda de La Victoria], 17 de febrero de 1967, p.7.

Latinoamérica en la última década.<sup>4</sup> En la actualidad tenemos una economía orientada al mercado, caracterizada por un alto nivel de comercio exterior y una buena reputación de sus instituciones políticas y financieras, que le han dado a los bonos soberanos de nuestro país el mejor *rating* de Sudamérica. Además, tenemos 22 acuerdos de comercio que cubren 60 países incluyendo tratados con la Unión Europea, Mercosur, China e India, entre otros.

En 2010, Chile fue el primer país sudamericano en hacer su incorporación oficial a la OCDE y en 2013 entró al grupo de países de altos ingresos de acuerdo al Banco Mundial.<sup>5</sup> En 2015, tuvo un PIB per cápita (PPP) de 23.800 dólares, lo que lo ubicó en la posición número 77 a nivel mundial y como el primer país sudamericano en la lista.<sup>6</sup> En diciembre de ese mismo año, Forbes catalogó a Chile como el mejor país de Latinoamérica para hacer negocios, y el número 30 a nivel mundial.<sup>7</sup>

Nuestro país ha logrado reducciones importantes en los niveles de pobreza y en el aumento de la prosperidad compartida en los últimos años. La proporción de la población considerada pobre, según la línea de pobreza, se redujo del 38,6% en 1990 al 7,8% en 2014. Dicha proporción pasó de 27,5% en 2009 a 19,1% en 2015, según la medición multidimensional de la pobreza que considera carencias en educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda.<sup>8</sup> En el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– que considera mediciones de la expectativa de vida, la educación primaria y el PIB per cápita, Chile figura con un muy alto índice (0,832).<sup>9</sup>

Sin embargo, Chile enfrenta grandes desafíos en materia de desigualdad: según la OCDE, los ingresos del 10% más rico en nuestro país son 26 veces más altos que los del 10% más pobre<sup>10</sup> y esto se hace aún más crítico si observamos al 0,1% de más altos ingresos.<sup>11</sup> Chile tiene un índice de Gini de 50,5 que lo convierte en el país más desigual en ingresos de la OCDE y uno de los treinta más desiguales del mundo.<sup>12</sup> Dicha desigualdad afecta y vulnera especialmente los derechos de las familias que se encuentran en la parte más baja de la distribución

4 World Bank Country and Lending Groups, The World Bank.

5 *Ibid.*

6 CIA World Factbook: Central Intelligence Agency. Chile, 2014.

7 Lista Forbes, disponible en [www.forbes.com/best-countries-for-business/list/#tab:overall](http://www.forbes.com/best-countries-for-business/list/#tab:overall).

8 Ministerio de Desarrollo Social, Encuestas CASEN 2015. Medición con entorno y redes: 20,9% en 2015.

9 Ver datos de 2014 en <http://hdr.undp.org/en/composite/HDI>.

10 OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, 2015.

11 Ramón López, Eugenio Figueroa y otros, "La 'parte del león': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile", *Serie de documentos de trabajo*, 379, pp.1-31.

12 Con datos de 2013, ver <http://datos.bancomundial.org>.

de ingresos. De este universo de familias, más de 38.000 viven en 660 campamentos<sup>13</sup> que existen a nivel nacional, en condiciones habitacionales que ningún país perteneciente a la OCDE debería permitir.

El presente capítulo busca verificar el estado de cumplimiento en que se encuentran los distintos aspectos del derecho a una vivienda adecuada en los campamentos del país, dado que estos asentamientos informales son la consecuencia más cruda del crecimiento desigual y una manifestación patente de la vulneración de este derecho en Chile.

Lo anterior se pone de manifiesto al comparar los estándares internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada y las condiciones habitacionales en que viven las familias de campamento. En este sentido, es indispensable que a partir del correcto entendimiento de las obligaciones internacionales que el país ha asumido, el Estado desarrolle políticas públicas que –con estándares de derechos humanos– permitan a las familias de campamentos ejercer efectivamente el derecho a una vivienda adecuada.

## 1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):<sup>14</sup> “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuados para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.<sup>15</sup> Este derecho forma parte de lo que las Naciones Unidas ha definido como nivel

13 Los campamentos son entendidos como asentamientos precarios definidos como ocho o más familias agrupadas o contiguas, que no cuentan con acceso regular a uno de los tres servicios básicos –alcantarillado, agua potable y electricidad– y que se encuentran en situación de tenencia irregular del terreno. (Fundación TECHO-Chile, 2007).

Por tanto, cuando hablamos de campamentos hacemos referencia explícita a las vulneraciones que en ellos se viven. Por definición vivir en un campamento implica privación de las condiciones mínimas a las cuales todo ser humano tiene derecho.

14 Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966, y entró en vigor en 1976. En Chile entró en vigor el 9 de septiembre de 2009.

15 Se encuentra también consagrado en distintos tratados internacionales dirigidos a grupos históricamente discriminados, tales como la Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), Art. 5, letra a, número III; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Art. 17.1; Convención sobre los derechos del niño (1989), Art. 16.1; Convención sobre la eliminación de toda discriminación contra la mujer (1979), Art. 14.2, letra h; Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. (1990), Art. 43.1; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2008), Art. 9.1; Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), Art. 21.1.

de vida adecuado que abarca, entre otros, la salud, la alimentación, la educación, las condiciones de trabajo, la vivienda, el transporte, la vestimenta y la seguridad social.<sup>16</sup> Esto se debe a que todos los derechos humanos, ya sean políticos, económicos, sociales o culturales, gozan de la misma jerarquía, nivel de protección y promoción, pues son inherentes a todos los seres humanos y, por tanto, universales, pero también interrelacionados, interdependientes e indivisibles.<sup>17</sup>

### 1.1 Obligaciones generales

a. El principio de no discriminación es transversal ya que se aplica a todos los derechos humanos y prohíbe la discriminación directa e indirecta en base a categorías tales como sexo, raza, color, religión, orientación sexual, entre otras.<sup>18</sup> En el caso específico del derecho a una vivienda adecuada, las categorías prohibidas de posición económica—entendida como un concepto amplio que incluye la propiedad o tenencia de bienes raíces y bienes personales, o la carencia de estos— y el *lugar de residencia* cobran especial importancia<sup>19</sup> al estar entrelazadas, de manera especial, con el derecho de acceso a la vivienda y los efectos discriminatorios del emplazamiento territorial de la vivienda, respectivamente.

La discriminación en materia de vivienda se puede presentar de las siguientes formas: en la legislación, en políticas o medidas discriminatorias; en el ordenamiento territorial; en el desarrollo excluyente; en exclusión de los beneficios de la vivienda; en denegación de la seguridad de tenencia; en falta de acceso al crédito; en participación limitada en la adopción de decisiones; o en carencia de protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados.<sup>20</sup> Así, para garantizar el principio de no discriminación en materia de vivienda es trascendental que los Estados tomen medidas especialmente dirigidas a la legislación y a las políticas relativas al tema.<sup>21</sup>

Es importante señalar que los Estados pueden adoptar medidas que establezcan diferencias entre los ciudadanos en relación al derecho a la vivienda. Se entiende que ese derecho no es absoluto o ilimitado, sin embargo, las medidas que interfieren con dicho derecho deben tener

16 Naciones Unidas, Definición y medición internacional del nivel de vida (1961). E/CN.3/270/Rev.1.

17 Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23.

18 Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Art. 2.

19 Comité DESC, *Observación General N°20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, 2009, p. 8 y 12.

20 Comité de DESC, *Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 14. Véase también ONU-Hábitat, Folleto Informativo 21. *El derecho a una vivienda adecuada*, 2010, p. 11.

21 Raquel Rolnik, A/HRC/25/54, *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*, 2013, p. 6.

una base en la normativa, es decir, es preciso evaluar si el fin y los efectos de la medida son legítimos y compatibles con la naturaleza del derecho y debiera existir una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones que interfieren y sus efectos.<sup>22</sup>

b. En cuanto a los presupuestos que los Estados deben asignar a la garantía de los derechos humanos y del derecho a la vivienda adecuada en específico, no se ha fijado un porcentaje definitivo o rígido del PIB del país que debiera ser invertido en esta materia; sin embargo, usualmente, más allá de observar el aumento o la baja en los gastos, se comparan por lo menos los gastos en defensa y en pago de deuda externa con los utilizados en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>23</sup> Además, se manejan indicadores que ayudan a los Estados a evaluar su cumplimiento. En específico, los Estados no pueden invocar argumentos de escasez de recursos para justificar el eventual incumplimiento de obligaciones básicas derivadas del derecho.<sup>24</sup> Esas obligaciones han sido identificadas por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Vivienda Adecuada, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y, además, resumidas por la doctrina. Podemos destacar las siguientes: “los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”;<sup>25</sup> “[cada Estado] debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias, sea solo o sobre la base de la cooperación internacional, para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción”.<sup>26</sup> La CIDH especifica, al respecto, que los Estados deben poseer información estadística sobre la situación de vivienda, en forma de un censo.<sup>27</sup> Esto debe abarcar también la vivienda precaria y los campamentos.

22 Comité de DESC, *Observación General N°20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, 2009, p. 5. Véase también Comité de DESC, *Observación General 16. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2005. Véase también: Anne Bayefsky, “El Principio de Igualdad y No Discriminación en el Derecho Internacional”, *Revista Human Rights Law Journal*, v. 11 n. 1-2, 1990, pp. 1-34.

23 Aoife Nolan, Rori O’Connell, Colin Harvey (editores), “Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights”, *Hart Publishing 2013*, and Colin Harvey, Eoin Rooney, “Integrating human rights? Socio-economic rights and budget analysis”, *European Human Rights Law Review*, 2010, 3, pp. 266-279.

24 Ver especialmente, Comité DESC, *Observación General N°9. La aplicación interna del Pacto*, 1998, párr. 11. Las obligaciones básicas (o inmediatas) son las que no están sujetas a la progresividad; por tanto, tampoco le aplican los argumentos de escasez de recursos.

25 Comité DESC, *Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr.8(a).

26 *Ibid.*, párr. 13.

27 CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser. L/V/II.132, 2008, p. 36.

Son urgentes, también, todas las medidas que significan simplemente una abstención de parte del Estado,<sup>28</sup> como en el caso de los desalojos forzosos.

La prevención de discriminación y la protección contra ella es una obligación básica con efectos inmediatos que no puede depender del nivel de recursos de que se dispone. Adicionalmente, el Estado debe usar de forma inmediata el “máximo de recursos disponibles” para la protección de los DESC, incluyendo el derecho a la vivienda adecuada.<sup>29</sup> Aplican también las obligaciones básicas de derechos relacionados, como el derecho al agua,<sup>30</sup> al trabajo (principalmente, el acceso al empleo para las personas en condiciones de vulnerabilidad),<sup>31</sup> a la salud (incluyendo el acceso a centros de salud para todas las personas, en base a una distribución equitativa de los servicios, bienes, e instalaciones),<sup>32</sup> a la seguridad social y el derecho a la educación.

c. Finalmente, es fundamental que todos los Estados hagan una planificación física (territorial) integrada y, en el caso específico del derecho a una vivienda adecuada, se preste igual atención a las condiciones de vida en las zonas rurales y las urbanas.<sup>33</sup> El Estado al momento de diseñar e implementar políticas públicas, en específico las de vivienda referidas a planificación urbana y soluciones habitacionales, debe y tiene la responsabilidad de considerar todos los derechos que pueden verse afectados o no con dicha política en virtud de la interdependencia de los derechos humanos, especialmente a una vivienda adecuada, ya que el acceso y garantía de este derecho “puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación.”<sup>34</sup>

## 1.2 Alcance y contenido del derecho a una vivienda adecuada

El derecho a una vivienda adecuada ha sido definido como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.<sup>35</sup> Esta definición

28 Comité DESC, *Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 10.

29 Art. 2 PIDESC; véase, también, Nicolás Espejo, “El Derecho a una Vivienda Adecuada”, *Revista CIS N°13*, diciembre 2013, p. 59.

30 Ver por ejemplo, Comité DESC, *Observación General N° 14 (Salud)*, párr. 43(c): “Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable.” Ver también Comité DESC, *Observación General N° 15 (Agua)*, párr. 37.

31 Comité DESC, *Observación General N° 18. El derecho al trabajo*, 1999, párr. 31 (a).

32 Comité DESC, *Observación General N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, 2000, párr. 43 (a; e; f).

33 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio*, 2001, párr. 3.

34 ONU Hábitat, *Folleto Informativo N°21. El derecho a una vivienda adecuada*, 2010, p. 10.

35 Miloon Kothari, *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, 2001.

es amplia y abarca más factores que el de tener un techo bajo el cual vivir. A través de la Observación General N°4 elaborada por el Comité DESC, se desarrolló el contenido y alcance del derecho a una vivienda adecuada.<sup>36</sup>

Los aspectos que componen el derecho a la vivienda son la seguridad de tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural. A continuación los detallamos.

#### **a. Seguridad jurídica de la tenencia**

El derecho a la vivienda no implica, automáticamente, el derecho a convertirse en propietario de una casa donde vivir. Más bien, compromete al Estado a garantizar la seguridad de la tenencia, entendida como “un conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o consuetudinario, o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permite vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad”.<sup>37</sup> Desde un punto de vista jurídico se puede presentar como “alojamiento de alquiler, viviendas cooperativas, arrendamientos, ocupación por los propietarios, alojamiento de emergencia y asentamientos improvisados”,<sup>38</sup> los que ofrecerán mayor o menor seguridad dependiendo de la naturaleza jurídica de cada uno. Si bien el dominio o propiedad ofrece más seguridad que otros tipos de títulos, el derecho a una vivienda adecuada no significa ni es sinónimo de ese, ya que el primero es mucho más amplio<sup>39</sup> y su fin es asegurar que todas las personas, independientemente del título que tengan sobre la vivienda, gocen de una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.<sup>40</sup> Es por esto que “los Estados deberían establecer un equilibrio entre los derechos de propiedad y la función social de la propiedad”,<sup>41</sup> adoptando, entre otras, la medida de “asignar suelo público disponible para las viviendas destinadas a personas de bajos ingresos”.<sup>42</sup> En este contexto, la relatora propone una serie de medidas para mejorar la tenencia, a saber, entre otras: evaluaciones y levantamiento de datos de la situación de tenencia, especialmente con vistas a la seguridad y grupos vulnerables; elaborar estrategias para “asegurar la tenencia y mejorar los asentamientos”,<sup>43</sup>

36 El desalojo es una dimensión que desarrolla y analiza la Observación General, así como lo ha hecho con profundidad la doctrina y el derecho internacional en general. Sin embargo, esta investigación no profundizará en ello por tratarse de un tema que no se presenta en Chile de manera significativa o relevante. Para mayor información se encuentra el Folleto Informativo N°25 de las Naciones Unidas.

37 Rolnik, op. cit., p. 4.

38 Comité DESC, *Observación General N°4: El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, p. 8

39 *Ibid.*, p.8.

40 *Ibid.*, párrafo 8 letra a.

41 Rolnik, op. cit. p. 5. .

42 *Ibid.*, p. 5

43 *Ibid.*, Principio Rector 2c.

incluyendo cambios legislativos y reglamentarios; participación de los y las pobladores/as en estas iniciativas; proveer mecanismos de solución de controversias; y asignar los presupuestos municipales, regionales y nacionales para garantizar la seguridad de tenencia.<sup>44</sup>

Además, la relatora hace hincapié en que “la tenencia debe protegerse in situ, salvo en circunstancias excepcionales que justifiquen un desalojo [o reasentamiento] compatible con el derecho internacional de los derechos humanos.”<sup>45</sup> Esto incluye el estudio de alternativas habitacionales en consulta con las personas que viven en los asentamientos. Solo se pueden invocar razones de seguridad y salud públicas para un desalojo si existe un “riesgo real para la salud y la seguridad o para el medio ambiente”.<sup>46</sup>

Una reciente decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH)<sup>47</sup> señaló que la demolición de una casa por haber sido construida sin los respectivos permisos de construcción es injustificada si no se toman en cuenta las circunstancias personales de los residentes, en este caso, que la vivienda era la única con la que contaba la afectada y la medida era desproporcionada por el daño que provocaría, constituyéndose en una violación del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Para otorgar mayor protección a la tenencia de las viviendas, especialmente la de los grupos que viven en asentamientos precarios, los Estados deben adoptar medidas tales como: “a) Llevar a cabo evaluaciones de los arreglos de tenencia; b) Identificar los asentamientos inseguros y los grupos de población vulnerables, incluidas las personas sin hogar; c) Elaborar estrategias para asegurar la tenencia y mejorar los asentamientos en diversas categorías de tierra y con diferentes arreglos de tenencia; d) Revisar y reformar la reglamentación y los planes urbanísticos a fin de integrar los asentamientos; e) Adoptar y aplicar una política de reasentamiento respetuosa de los derechos humanos cuando las soluciones *in situ* no sean posibles; f) Facilitar la participación en la elaboración de mapas y listas de asentamientos y un registro de la tenencia; g) Establecer mecanismos justos y eficaces de solución de litigios sobre las tierras; h) Asignar fondos suficientes a los ministerios, municipios y gobiernos locales para la aplicación de estas medidas; i) Adoptar o revisar la legislación para reconocer y proteger múltiples arreglos de tenencia.”<sup>48</sup>

44 Ibid., Principio Rector 2.

45 Ibid., Principio Rector 3 y Comentario, párrs. 29, 36-40. Sobre la responsabilidad del Estado de prevenir “aumentos repentinos de los precios”, párr. 31.

46 Ibid., Comentario, párr. 37.

47 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Ivanova y Cherkezov contra Bulgaria*, sentencia del 21 de abril de 2016.

48 Rolnik, op. cit., p. 4.

Asimismo, en caso de existir afectación a la seguridad en la tenencia los Estados deben proporcionar medios de reparación a través de vías judiciales o administrativas expeditas y sencillas, tales como restitución, reparación, obtención de otra vivienda adecuada, rehabilitación de la vivienda o los medios de subsistencia, indemnización económica o no económica por la pérdida y el daño sufridos, sanciones punitivas contra el autor, derogación o modificación de una ley o una política y anulación de decisiones administrativas.<sup>49</sup>

#### **b. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura**

Es trascendental que las viviendas cuenten con “ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición”.<sup>50</sup> Entre esos servicios se puede mencionar el agua potable, la energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos y de eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.<sup>51</sup> Asimismo, es necesario que la infraestructura sea lo suficientemente segura y estable para albergar a las personas y que se adecue a sus necesidades, sin implicar un riesgo para su salud e integridad. En este sentido, para identificar un asentamiento precario es un factor muy relevante saber si existe o no disponibilidad de servicios ya que su carencia es un indicador de precariedad: acceso inadecuado al agua potable, al saneamiento y otros servicios públicos, deficiente calidad de los materiales y hacinamiento.<sup>52</sup>

#### **c. Gastos soportables**

Los gastos del hogar “deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas”,<sup>53</sup> es decir, deberían ser proporcionales a los ingresos de las personas y al costo de las demás necesidades básicas. Es importante mencionar que la creación de servicios de cobros especiales aumenta la deuda de las personas ya que deben solicitar préstamos. Esta situación hace que el costo de acceder a una vivienda sea cada vez más alto y difícil de sobrellevar, lo que a su vez implica que exista mayor marginación dado que las personas solo pueden acceder a viviendas cuyos costos son menores. Esto conlleva condiciones muchas veces deplorables y menos favorables que las de viviendas de mayor valor.<sup>54</sup>

49 Ibid., p.27

50 Comité de DESC, *Observación General N°4: El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 8 letra b.

51 Ibid. párr. 8 letra b.

52 Fabio Giraldo y otros, *Hábitat y pobreza: los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la ciudad*, ONU Hábitat 2006, p. 84.

53 Comité de DESC, *Observación General N°4: El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 8 letra c.

54 Nicolás Espejo, “El Derecho a una Vivienda Adecuada”, *Revista CIS N°13*, diciembre 2013, pp. 54-55.

#### **d. Habitabilidad**

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”,<sup>55</sup> por lo tanto, es importante el tipo de construcción, los materiales utilizados y la calidad de estos. Los materiales usados variarán conforme a las condiciones ambientales de cada lugar (temperatura, humedad, actividad sísmica, presencia de agentes dañinos para los materiales de construcción, entre otros). Este aspecto también se relaciona con la disponibilidad de servicios, ya que cuando las viviendas cuentan con los servicios básicos, y estos operan de manera adecuada, así como la infraestructura cumple con los estándares mínimos de seguridad, la vivienda se torna habitable.

Cabe destacar en relación a la seguridad en la tenencia, que la normativa ideada con el fin de proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente “no debe servir de excusa para menoscabar la seguridad en la tenencia”,<sup>56</sup> y cuando exista un “riesgo real para la salud y la seguridad o para el medio ambiente, antes de adoptar cualquier decisión de desalojo, los Estados deberían estudiar todas las alternativas viables en consulta con las personas afectada”<sup>57</sup>, es decir, se debe dar prioridad a las soluciones *in situ*.

#### **e. Asequibilidad**

De acuerdo a las Naciones Unidas, la asequibilidad significa tener acceso pleno a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.<sup>58</sup> La dificultad para acceder a ella se puede dar por la falta de políticas públicas, porque el acceso a préstamos sea muy restringido, o que estos eleven de manera sustancial el precio real de la vivienda por los intereses. Si los precios son muy elevados en relación al ingreso promedio de las personas, y a su vez no existen políticas que faciliten el acceso a la vivienda a través de subsidios u otros mecanismos, no hay asequibilidad a la vivienda.<sup>59</sup>

#### **f. Lugar**

El lugar en que se ubique la vivienda debe ser un espacio “que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales”,<sup>60</sup> debiendo además ser fácil llegar a él. Asimismo, “no debe construirse

55 Comité de DESC, *Observación General N°4: El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 8 letra d.

56 Rolnik, op. cit., p. 5.

57 *Ibid.*, p. 14

58 *Ibid.*, párrafo 8 letra e.

59 Nicolás Espejo, “El Derecho a una Vivienda Adecuada”, *Revista CIS N°13*, diciembre 2013, p. 55.

60 Comité de DESC, *Observación General N°4: El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 8(f).

en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes”.<sup>61</sup> Para evitar que la construcción de viviendas se realice en lugares inadecuados que constituyan un riesgo para la salud y el libre desarrollo físico y psicológico de las personas, la planificación urbana y la regulación del uso del suelo son de vital importancia, sobre todo por el actual proceso de acelerada urbanización. Es importante que estos planes se realicen en base a estudios que demuestren que el suelo es apto para la construcción del número de viviendas contempladas, así como que el impacto en el medio ambiente no será riesgoso para la salud de los habitantes. En este sentido, es esencial considerar que un 31% de los campamentos se ubica en zonas de peligro de derrumbe o deslizamiento de terreno, un 35% en zonas de riesgo de inundación, y finalmente un 13% en suelos con ambos tipos de amenazas.<sup>62</sup>

#### **g. Adecuación cultural**

La vivienda, el entorno y “la manera en que se construye, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”.<sup>63</sup> En este aspecto, existe una relación muy estrecha con el derecho a la libre determinación que consagra el Convenio 169 de la OIT y los otros derechos de las comunidades indígenas, pues son quienes más afectadas se ven por el proceso de urbanización. Es importante que sus costumbres y cultura sean respetadas al momento de construir viviendas. Por otra parte, también se ven afectadas porque pueden ser despojadas de sus tierras ancestrales al ser objeto de proyectos inmobiliarios o industriales, lo que afecta directamente la seguridad de la tenencia. Por lo anterior es que la OIT, a través del Convenio N°169 en el artículo 6 y 7, ha establecido la consulta como método de protección de la cultura de los pueblos indígenas cuando medidas legislativas o administrativas los afecten directamente. En este mismo sentido, el derecho de toda persona a participar en la vida cultural contempla como elemento integrante del mismo la adaptabilidad, lo que implica que las políticas, programas y medidas que el Estado adopte deben respetar la diversidad cultural de las personas y las comunidades,<sup>64</sup> y de manera específica con los pueblos indígenas, debiendo el Estado, para garantizar el ejercicio de este derecho, tener en cuenta los valores de la vida cultural, que comprende el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han ocupado.<sup>65</sup>

61 Ibid., párr. 8(f).

62 Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *Mapa social de campamentos*, Santiago de Chile, enero 2013, pp. 36 y 37.

63 Ibid., párr. 8 (g).

64 Comité DESC, *E/C.12/GC/21, Observación General N°21: Derecho de toda personas a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cultural*), 21 de diciembre de 2009, p. 9.

65 Ibid., p. 9.

## **h. Acceso a la justicia**

El derecho internacional reconoce que no todos los elementos de los derechos económicos, sociales y culturales tienen que ser justiciables en foro judicial; sin embargo, siempre debe existir el acceso a la justicia (lato sensu)<sup>66</sup> en relación al derecho a una vivienda adecuada. Esto significa que debe haber instancias administrativas o judiciales con el fin de proteger este derecho. Estas son: “a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas.”<sup>67</sup> Los Principios Rectores sobre Seguridad de Tenencia indican además que la situación de tenencia nunca debiera ser un obstáculo para acceder a la justicia, en otras materias. Además, exigen acceso a procedimientos administrativos y/o judiciales de solución de controversias por lo menos para las siguientes situaciones: discriminación y discriminación múltiple; falta de adopción de “medidas adecuadas y oportunas para hacer frente a la inseguridad de la tenencia de los pobres de las zonas urbanas”; y ante el desalojo forzoso.<sup>68</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica al respecto que los derechos económicos, sociales y culturales deben ser garantizados mediante todas las medidas que sean necesarias, incluyendo el acceso a la justicia a través de recursos administrativos, judiciales u otros mecanismos,<sup>69</sup> sin barreras económicas, sociales, culturales o discriminatorias de otra índole.<sup>70</sup>

## **i. Coordinación política**

Finalmente, ninguno de estos objetivos se podrá lograr sin una política pública de vivienda participativa que coordine los esfuerzos entre los distintos actores. El Comité DESC planteó en su Observación General N° 4 que “[e]sto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda (...). Por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, tal

66 En algunas situaciones es suficiente proporcionar acceso a la justicia administrativa, siempre que existan recursos judiciales para la eventualidad que hubiera mal administración de justicia, ver *op.cit.*, Comité DESC, OG N°9, párrs. 9-10.

67 *Ibid.*, párr. 17.

68 Raquel Rolnik, 2013, Principio Rector 10.

69 Comité de DESC, *Observación General N°20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, 2009, p. 27.

70 CIDH, “Acceso a la Justicia como Garantía de los derechos económicos, sociales y culturales”, OEA/Ser.L/V/II.129, 2007.

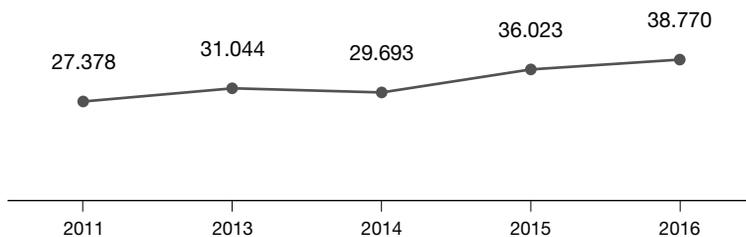
estrategia deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes. Además, deben adoptarse medidas para *asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.)* con las obligaciones que derivan del artículo 11 del Pacto.<sup>71</sup>

## 2. SITUACIÓN DE LOS CAMPAMENTOS EN CHILE

*“La vida en campamento es demasiado dura. Se pasa por mucho llanto, frío y hambre.”<sup>72</sup>*

Según catastro a nivel nacional realizado por el Ministerio Nacional de Vivienda y Urbanismo –MINVU– en el año 2011, existen 27.378 familias habitando en 657 campamentos,<sup>73</sup> descontando los cierres efectuados. Sin embargo, el Catastro Nacional de Campamentos 2016, realizado por TECHO-Chile, indica que al día de hoy las familias que viven en campamentos a nivel nacional ascienden a 38.770, habitando en 660 campamentos.<sup>74</sup> Este aumento se refleja en todos los catastros de TECHO-Chile desde 2012, tal como se indica en el gráfico 1; el MINVU no ha actualizado el catastro.

**Gráfico N°1: Número de familias en campamentos**



Fuente: Centro de Investigación Social (CIS) TECHO-Chile

71 Comité DESC, OG N° 4, párr. 12. (El destacado es nuestro).

72 CIS TECHO-Chile. *Datos duros de una realidad muchísimo más dura*, Informe Encuesta Nacional de Campamentos 2015. [Testimonio Carmen Olmos, dirigente Campamento El Estero, Región Metropolitana], Santillana, Santiago, p. 94.

73 Antes del realizado en 2011, los catastros para campamentos realizados por el MINVU datan de los años 1985, 1996 y 2007.

74 Catastro Nacional de Campamentos 2016, TECHO-Chile, Santiago.

Por otra parte, si analizamos el Mapa Social de Campamentos MINVU, del año 2013, y la Encuesta Nacional de Campamentos (ENDC) realizada por Techo-Chile el año 2015, advertimos que los aspectos más críticos dicen relación con seguridad de la tenencia y habitabilidad; falta de servicios básicos, precaria materialidad de la vivienda, allegamiento y hacinamiento. Todos estos aspectos constituyen violaciones al derecho a una vivienda digna. En seguida, presentamos los datos empíricos más importantes sobre la situación de los campamentos en Chile, y los analizamos a la luz de los estándares internacionales que se presentaron en la sección anterior.

## 2.1 Seguridad de la tenencia

Por definición, los campamentos no cuentan con seguridad en la tenencia, ya que se configuran a través de ocupaciones de hecho, arriendo informal y otras modalidades que no garantizan la seguridad de tenencia, lo cual es contrario al PIDESC.

Según el catastro MINVU 2011, los terrenos que ocupan los campamentos son preferentemente de propiedad pública (44%). El 35% de ellos se localiza en terrenos privados, y el 10% en terrenos mixtos (aquellos en que parte del terreno es de propiedad pública y la otra parte es propiedad privada). Respecto al 11% restante no existen datos. A la fecha, no existen datos actualizados sobre la forma de ocupación del terreno por parte de las familias que viven en campamentos.

## 2.2 Habitabilidad

*“Además aprendí que los compromisos se firman, que no son sólo palabras, y que cada peldaño que como comunidad hemos construido, es un gran logro para vivir tranquilos, en algo nuestro, con condiciones óptimas de luz, agua potable y alcantarillado.”<sup>75</sup>*

Uno de los problemas mayores de vivir en un campamento es la falta de acceso a los servicios básicos. Así, del universo de familias que vive en campamentos, el 75,8% no tiene un acceso formal al agua potable, el 91,5% no cuenta con alcantarillado, y el 47,6% se encuentra colgado al cableado eléctrico.<sup>76</sup> Estas cifras aumentan significativamente respecto a hogares de familias migrantes, ya que en estos casos la falta de servicio de alcantarillado y electricidad alcanza un 97,8% y un 62,5% respectivamente.<sup>77</sup>

75 Op.cit. CIS TECHO-Chile, 2015. [Testimonio de Clara Hernández Bustamante, dirigente Campamento El Nogal, Región del Libertador Bernardo O'Higgins], p.104.

76 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.25.

77 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.23.

Si comparamos estas cifras a nivel país, encontramos diferencias importantes, las cuales evidencian la desigualdad en el acceso a servicios básicos entre las familias que viven en situación de campamento y el resto de los habitantes. Según CASEN 2013,<sup>78</sup> por ejemplo, a nivel nacional solo el 4,9% de las viviendas cuenta con disponibilidad de agua o servicio higiénico deficitario, pero en campamentos la proporción aumenta a un 61,9%.<sup>79</sup>

La calidad de vida de las familias está condicionada en gran parte por la materialidad de la vivienda, en especial donde por razones climáticas el aislamiento por lluvia y frío es más frecuente. En este sentido, la composición y el estado de las estructuras habitacionales adquiere un valor fundamental. La materialidad de una vivienda se mide a través de un índice construido a partir de los materiales predominantes en muros, techo y piso; sumado a la calidad de cada una de estas estructuras (aceptable, recuperable e irrecuperable). Según CASEN 2013, un 0,9% de los hogares chilenos en general tiene una condición de materialidad irrecuperable.<sup>80</sup> En campamentos, el 27,8% de las viviendas se encuentran en esta situación, superando por cerca de treinta veces el nivel nacional.<sup>81</sup>

Además de lo anterior, el 14% de los hogares posee allegamiento interno, entendido este concepto como un “hogar que está compuesto por un grupo familiar principal, y otro secundario o allegado”<sup>82</sup> que comparten residencia y presupuesto. Lo problemático del allegamiento radica en los hogares vulnerables, ya que el allegamiento puede ser “entendido como las condiciones que harían que un hogar tenga mayor probabilidad de ser pobre”<sup>83</sup> puesto que produce mayores niveles de hacinamiento y, eventualmente, desintegración familiar y malas instalaciones habitacionales, entre otras limitaciones.

Otro de los problemas relevantes en torno a la vivienda en nuestro país es el hacinamiento que afecta a más de 50 mil hogares, lo que corresponde aproximadamente a un 7,1% de los chilenos (CASEN, 2015; 9,3% CASEN, 2013). En los campamentos el hacinamiento se incrementa a casi el triple, afectando a un 25,7% de los hogares.<sup>84</sup> En 2015, un 19% de las viviendas se encontró en estado de hacinamiento o inhabilitabilidad,<sup>85</sup> 3,6% no tenía acceso a servicios sanitarios

78 Los resultados desagregados de CASEN 2015 aún no estuvieron disponibles al cierre de edición de este *Informe*.

79 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.26.

80 Datos de CASEN 2015 aún no están disponibles al cierre de este *Informe*.

81 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.27.

82 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p. 28.

83 Centro de Investigación Social TECHO-Chile y Fundación Vivienda, *Allegamiento y solicitud de viviendas de emergencia: más que una estrategia económica*, Santiago, 2014, p.49.

84 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.28.

85 “(a) Se encuentran en situación de hacinamiento (el número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2,5); o, (b) Reside en una vivienda precaria o en una vivienda con muros, techos y/o piso en mal estado.” Resultados Principales de

básicos;<sup>86</sup> y un 9,9% vivía en un entorno insalubre (CASEN, 2015). Se observa una baja de estas tasas en relación a la CASEN 2013; sin embargo, el número de familias que vive en campamentos, aumentó en el mismo período, como se evidenció arriba.

### **2.3 Adaptación cultural**

Dada la precariedad en la que se encuentran los campamentos, y observando la ausencia del Estado, la adaptación cultural dependerá de lo que la gente logre hacer de los espacios, que a causa de las carencias tiende a ser poco. La adaptación cultural, en este sentido, se relaciona más con las políticas de intervención y con los programas de reasentamiento o vivienda definitiva. Sin embargo, en lo que los autores han podido observar –por regla general– no existe una adaptación cultural en el diseño de las viviendas definitivas, por ejemplo, en cuanto a la cosmovisión de los futuros habitantes.

Sin embargo, es necesario destacar la creación del Programa de Habitabilidad Rural, (D.S.10) de 2015, que tiene por objeto mejorar las condiciones de habitabilidad de familias que residen en zonas rurales y en localidades urbanas de menos de 5.000 habitantes, mediante las modalidades de: construcción de vivienda, mejoramiento de la vivienda existente y del entorno y equipamiento comunitario.

### **2.4 Lugar e interdependencia del derecho a la vivienda con otros derechos**

Por lo general, las familias de campamento no tienen una localización deficiente, a pesar de la percepción que existe en ellas.<sup>87</sup> Según TECHO-Chile, la accesibilidad de los campamentos hacia diversos equipamientos y servicios públicos, tales como centros de educación, salud, Carabineros y Bomberos, es buena. A nivel nacional, dos tercios del total (23.676 familias) cuentan con buena accesibilidad. Sin embargo, en el ámbito regional, en las regiones de Arica y Parinacota y de O'Higgins, por ejemplo, prevalecen los campamentos con mala accesibilidad, mientras que en la región de Tarapacá, los campamentos cuentan equitativamente con buena y mala accesibilidad.<sup>88</sup>

Las viviendas de campamentos suelen verse favorecidas en relación al acceso al trabajo, y no se ven perjudicadas, generalmente, en cuanto al acceso a servicios de salud o transporte, en comparación con viviendas regulares que estarían igualmente lejos de estos servicios. No obstante, las personas que viven en campamentos ven vulnerados sus derechos a la salud por la deficiente salubridad de las instalaciones, la falta de alcantarillado y la carencia de privacidad por el poco espacio

CASEN 2015, disponible [www.observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl](http://www.observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl).

86 WC, llave dentro de la vivienda, agua.

87 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p. 36.

88 CIS TECHO-Chile, *Características de los campamentos en Chile*, 2016, Santiago.

que pueden ocupar. Todo lo anterior, en ocasiones, atenta contra la integridad física y/o psíquica de las personas que habitan esos lugares.<sup>89</sup>

La ausencia de una vivienda digna afecta, también, a la salud y al medio ambiente, tanto en términos individuales como colectivos, y puede menoscabar el derecho al trabajo, a la educación e incluso a la participación. En este sentido “No es extraño, por ello, que la garantía del derecho a la vivienda aparezca vinculada, cada vez más, a la garantía de un entorno urbano inclusivo, sostenible y democráticamente gestionado o, si se prefiere, al derecho a la ciudad”.<sup>90</sup>

La interrelación de estos derechos se aprecia en la realidad del campamento, donde las familias vulnerables con una habitabilidad precaria también tienen un escaso acceso a la educación, a la salud y al mercado laboral.

En relación a la educación, en campamentos el 66,2% de los mayores de 19 años no ha finalizado su educación escolar, mientras que a nivel nacional CASEN 2013 muestra que la proporción es del 39,5%. Además, solo el 2,2% ha terminado la educación técnica profesional y el 0,8% la universidad. Respecto a la tasa de analfabetismo, el 12,4% de los mayores de 18 años que habitan en campamentos no saben leer ni escribir, situación que a nivel nacional solo representa un 2,5% (CASEN 2013).<sup>91</sup> En los campamentos el proceso educativo de niños, niñas y adolescentes, se ve afectado directamente por el nivel educacional y socioeconómico de los padres.

En cuanto a la condición laboral, la tasa de desempleo en campamentos alcanzó un 10,7%, cifra superior en un 4,2% a la tasa de desocupación evidenciada al momento de desarrollar la ENDC (INE, abril-junio 2015). En cuanto a la formalidad de las relaciones laborales, se constata una mayor brecha: un 39,1% de los trabajadores y empleados que vive en campamentos no tiene contrato de trabajo. Un porcentaje tres veces mayor al total nacional.<sup>92</sup> Ello demuestra que en campamentos existe una alta proporción de trabajo informal entre los trabajadores ocupados o empleados, quedando ellos y ellas desprotegidos y vulnerables a la violación de sus derechos, además de excluidos/as del sistema de seguridad social.

Finalmente, el ingreso medio líquido mensual en familias de campamentos corresponde a \$210.000, y el ingreso por subsidios, pensiones,

89 Lo anterior, se podría explicar –en parte– según Isabel Brain, José Joaquín Prieto y Francisco Sabatini, en “Vivir en Campamento ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?”, *Revista EURE*, Vol. 36, N°109, p. 111-141, 2010: “La decisión de vivir en campamentos está orientada a combinar dos objetivos “generalmente excluyentes”: mejorar la localización al interior de la ciudad y acceder a una vivienda formal en propiedad”.

90 Gerardo Pisarello, “El derecho a la vivienda como derecho social: Implicaciones Constitucionales”, *Revista catalana de dret públic* 38, p.2, 2009.

91 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p. 29.

92 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p. 31.

seguros y transferencias asciende a un promedio de \$180.000. Al considerar el promedio de todos los ingresos de los hogares, la suma es de \$230.000,<sup>93</sup> monto inferior al sueldo mínimo. Según CASEN 2013, el 24,5% de los chilenos gana menos del sueldo mínimo,<sup>94</sup> cifra que en campamentos asciende a un 61,8%, al considerar solo los ingresos provenientes de trabajo, no de beneficios.<sup>95</sup> Estas brechas se acrecientan si estamos ante personas que sufren discriminación múltiple, por ejemplo, indígenas, migrantes, o afro-descendientes.

## 2.5 Situación de grupos vulnerables

Es importante destacar que estas cifras afectan a un sector vulnerable, y dentro de ese sector, a grupos considerados especialmente vulnerables por el derecho internacional de los derechos humanos (niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores, migrantes, indígenas y afro-descendientes). El Estado no dispone de cifras actualizadas sobre la presencia de estos grupos vulnerables en los campamentos. Solamente el catastro de la Fundación TECHO-Chile proporciona datos al respecto. De esta forma, si consideramos el indicador UNICEF (2010) que mide la proporción de niños y niñas que se encuentran privados de “provisiones y calidad de servicios y bienes públicos”,<sup>96</sup> podemos afirmar que un 59,1% de los niños y niñas de campamentos entre los 0 y 17 años es afectado por la pobreza infantil, y al menos el 11,3% se encuentra en una situación de pobreza extrema.<sup>97</sup>

Por otra parte, durante los últimos años se ha producido un importante fenómeno migratorio principalmente en las regiones del Norte de Chile. Este incremento de personas migrantes también se ha expresado en los campamentos. Actualmente, Antofagasta es la región con más migrantes en campamentos –un 32,9%–, seguida por las regiones de Arica y Parinacota y Atacama, con un 28% y 25,4%, respectivamente. Es importante destacar que, en cuanto a la habitabilidad, el incumplimiento de indicadores sobre servicios básicos aumenta significativamente en hogares de familias migrantes, ya que en estos casos la falta de servicio de alcantarillado y electricidad alcanza un 97,8% y un 62,5% respectivamente.<sup>98</sup> Y los índices de materialidad irrecuperable de la vivienda ascienden a 55,8% en hogares migrantes de campamento, lo

93 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p. 33.

94 Ver, también, El Mostrador.cl: “Radiografía al salario mínimo: más de un millón de chilenos recibe esta remuneración o menos”, 13 de julio de 2015.

95 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p. 33.

96 CEPAL, Naciones Unidas. *Pobreza en América Latina y el Caribe*, UNICEF (2010), p.20. El indicador citado “considera a un niño pobre cuando no puede ejercer cualquiera de sus derechos, tomando en cuenta lo siguientes criterios: a) Nivel de nutrición mínimo para un buen crecimiento b) Acceso a agua potable c) Nivel adecuado de saneamiento d) Calidad de la vivienda (hacinamiento infantil y materialidad) e) Asistencia y acceso a educación f) Acceso a electricidad, radio, TV, o teléfono”.

97 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.21.

98 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.23.

que constituye una marcada diferencia con los hogares de familias chilenas de campamento cuyo índice en el mismo indicador corresponde a un 25,7%.

Finalmente, en lo relativo a pueblos originarios, llama la atención el importante porcentaje –un 22,7%– que esta población representa en las familias de campamento, en relación al 9,1% de los pueblos originarios en la población nacional.<sup>99</sup> El porcentaje de familias provenientes de pueblos originarios que vive en campamentos se desglosa en las distintas etnias en la siguiente proporción: mapuche 76,1%, aymara 15,2% y colla 3%. Cabe destacar, que el mayor porcentaje en Chile de familias de pueblos originarios que viven en campamento se encuentra en la región de Arica y Parinacota, representando un 63,8%.<sup>100</sup>

Considerando estas cifras, se nota la importancia de dar cuenta de la situación específica de cada campamento y sus necesidades en relación a cómo cumplir, especialmente, con: el derecho a la educación; el derecho a la salud en condiciones aceptables culturalmente; el acceso a servicios adicionales del Departamento de Extranjería y Migración o en relación a una posible vulnerabilidad a trabajo precario, informal, o incluso, en situaciones que se asimilan al trabajo forzoso, que el Estado tiene obligación de prevenir. Además, el Estado puede aplicar estándares diferenciados para nacionales y para extranjeros en el otorgamiento de vivienda, sin que esto constituya una violación de los estándares internacionales de derechos humanos; sin embargo, esta posibilidad de diferenciar no aplica para el núcleo del derecho a la vivienda adecuada, a saber, las obligaciones básicas que detallamos en la sección 1.

En definitiva, concluimos que la situación actual de las más de 38.000 familias que viven en campamentos en Chile no corresponde a los estándares de derechos económicos, sociales, culturales que Chile ha suscrito. Nos encontramos con violaciones a la seguridad de tenencia; a la habitabilidad; al derecho a la educación, salud, agua y saneamiento, así como al derecho de vivir en un medioambiente sano. Las cifras globales revelan claramente una discriminación grave en perjuicio de las personas que viven en un campamento, en relación al resto de los habitantes, especialmente, aquellos que tienen alguna forma de seguridad de tenencia. Por falta de datos, no pudimos evaluar si las personas que pertenecen a otro grupo vulnerable, además de ser pobres y vivir en un campamento, sufren adicionalmente discriminación en relación a los otros habitantes de los campamentos, y en el acceso a los beneficios de vivienda definitiva. En todo caso, sin la información detallada y actualizada sobre la situación de los campamentos, el Estado no podrá cumplir cabalmente con su posición

99 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.22.

100 Op. cit. CIS TECHO-Chile, 2015, p.22.

de garante del derecho. Por tanto, la ausencia de datos desagregados levantados por el Estado o a solicitud del Estado es en sí una violación al derecho.

En la siguiente sección, analizaremos las causas del incumplimiento con el derecho a la vivienda adecuada, considerando más las posibles causas estructurales que la razón individual de una familia para decidir habitar en un campamento.

### **3. EL ESTADO Y EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA: PROBLEMAS ESTRUCTURALES**

Según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>101</sup> el cumplimiento de los DESC, particularmente el derecho a una vivienda adecuada, se mide a partir de indicadores de derechos humanos, los cuales otorgan “informaciones concretas sobre el estado de un objeto, acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que pueden utilizarse para evaluar y supervisar la promoción y la efectividad de los derechos humanos”.<sup>102</sup> Por tanto, con el objeto de obtener una evaluación de las medidas adoptadas por los Estados para cumplir con sus obligaciones, la Oficina del Alto Comisionado determina una configuración de indicadores estructurales, de proceso y resultado.

Algunas de las variables de resultado, especialmente, en relación al goce de los derechos interrelacionados, las hemos presentado en la sección precedente. En seguida, analizaremos los indicadores estructurales y de proceso.

#### **3.1. Indicadores estructurales**

Los indicadores estructurales “reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano en cuestión (...) Los indicadores estructurales tienen que concentrarse sobre todo en la naturaleza de las leyes nacionales relacionadas con el derecho en cuestión –es decir si incluyen las normas internacionales– y los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas”<sup>103</sup>.

101 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *HRI/MC/2006/7, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*, 2006.

102 *Ibid.* párr. 7.

103 *Ibid.*, pp. 9-10.

### 3.1.1. Falta de garantía expresa del derecho a una vivienda adecuada en la Constitución

En Latinoamérica, el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada se ha visto reflejado en la carta magna de algunos de los países que la conforman. Ha sido reconocido al menos por 11 constituciones de manera directa,<sup>104</sup> tales como las de Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia,<sup>105</sup> México y Paraguay, entre otras latinoamericanas.

El caso de Chile es distinto.<sup>106</sup> Que el derecho a una vivienda adecuada no se garantice de manera correcta para las familias más vulnerables, se debe principalmente a la ausencia de un marco jurídico integral en nuestro país que posibilite la planificación, desarrollo y ejecución de políticas públicas con enfoques de derechos. Esta ausencia de políticas y regulación adecuadas, constituye en sí una violación, según los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y especialmente el Artículo 2 del PIDESC. El derecho a la vivienda no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución Política de la República; sin embargo, se debe considerar incorporado a través de su artículo 5° inciso segundo.<sup>107</sup> De esta manera, además del compromiso explícito en la ratificación del PIDESC, el Estado se debe considerar obligado no solo a respetar sino que también a promover el derecho a una vivienda adecuada según los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.<sup>108</sup> Vía el Art. 5° inciso 2° estas obligaciones se convierten en mandato para todos los órganos del Estado.<sup>109</sup> No obstante, el reconocimiento de derechos nuevos a través de este artículo ha sido muy escaso y se ha reducido de facto al derecho a la identidad.<sup>110</sup>

104 Sebastián Smart y otros, "Derecho a una vivienda digna en Latinoamérica: Análisis normativo y jurisprudencial", TECHO, 2015.

105 La Constitución colombiana reconoce en su artículo 51 que: "Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."

106 También dista de varios países europeos que reconocen el derecho, ver en Pisarello, *op. cit.* p.2, 2009.

107 El artículo señala: "(...) El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

108 En nuestro país el PIDESC entró en vigencia mediante Decreto Promulgatorio N° 326, de 28 de abril de 1989, publicándose en el Diario Oficial el 27 de mayo de 1989. Además, el derecho a una vivienda adecuada se encuentra contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; Convención Americana de Derechos Humanos, 1969, entre otros.

109 Marisol Peña, "La Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por el Tribunal Constitucional Chileno", en: *Estudios Constitucionales*, Año 6, No. 1, pp. 205-222, 2008, p. 207.

110 Sobre la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en virtud del Art. 5.2 de la Constitución, ver para la Corte Suprema, Gonzalo Aguilar, "La Corte Suprema y la aplicación del Derecho Internacional: Un proceso esperanzador", en *Estudios Constitucionales*, Año 7 N° 1, 2009, pp. 91-136; y para el Tribunal Constitucional, Judith Schönsteiner, "El derecho internacional de los derechos humanos en el Tribunal Constitucional chileno: El mínimo común denominador", *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. 29, N°1, 2016, pp. 197-226.

El 26 de noviembre de 2012 ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley de reforma constitucional<sup>111</sup> que pretende incorporar el artículo 19 N° 8 letra b) donde se señalaría que “La Constitución asegura a todas las personas: El derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada. El Estado promoverá y financiará planes orientados especialmente a los sectores más necesitados. Las leyes respectivas regularán la forma de participar, individual o asociadamente en ellos y velarán por un uso eficiente y no especulativo del suelo, especialmente urbano”. Sin embargo, el proyecto de ley se encuentra en el primer trámite constitucional y no ha sido discutido por los parlamentarios en ningún momento.<sup>112</sup> La falta de regulación constitucional del derecho a una vivienda adecuada es preocupante desde un punto de vista de los derechos humanos. Sostener que la vivienda es un derecho fundamental –mediante reconocimiento constitucional– es bastante más que una mera “declaración lírica”, puesto que de esa afirmación derivan una serie de efectos jurídicos. En ese sentido, establecer que el bien “vivienda” es un derecho, significa que su satisfacción es esencial para asegurar la igualdad, dignidad y la autonomía de toda persona. Así, el modo en que dicho bien es proveído debe someterse a un estándar más exigente que el de una política pública cualquiera, puesto que, cuando la dignidad está en juego, la satisfacción del 99% de la población no excusa la vulneración del 1%. Especialmente, se requiere un eficaz acceso a la justicia.

Al tratarse de un derecho fundamental, otro efecto jurídico relevante sería que el poder judicial estaría obligado a revisar si las políticas públicas que se adoptan a través de los órganos representativos satisfacen (o no) los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad e igualdad que establece la Constitución. Para cumplir con lo anterior, los jueces contarían con una serie de herramientas y mecanismos que –sin reñir con el principio de separación de los poderes del Estado– podrían contribuir sustancialmente a garantizar el derecho a la vivienda en Chile.<sup>113</sup> Por no estar consagrado en la Constitución, dicho derecho no entra en esta dinámica.

Por otra parte, el reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda adecuada está estrechamente relacionado con el enfoque de

El último trabajo concluye que la incorporación no tiene lugar, sino que se trata a lo máximo de citas de persuasión.

111 El proyecto de ley ingresó por moción de los diputados Montes, Accorsi, Andrade, Burgos, Jiménez, Harboe, Walker, Teillier y de la diputada Ximena Vidal.

112 El intento previo de incorporación del derecho a una vivienda digna ocurrió en noviembre de 1971, cuando el Presidente Salvador Allende pretendió agregar en el artículo 10° de la Carta Magna de Chile lo siguiente: “19. El derecho a la vivienda. El Estado adoptará las medidas necesarias para que nadie carezca de una vivienda adecuada para él y su familia, la que será inembargable, siempre que su superficie no exceda de cien metros cuadrados, igual que sus enseres domésticos.”

113 Espejo, op. cit., 2010, pp. 49-50.

derechos que debería adoptar toda política pública, desde su elaboración a su implementación. En este sentido, Abramovich señala que “una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar (...) Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos”.<sup>114</sup> En este sentido, se abandonaría el asistencialismo de las políticas sociales y se generaría el empoderamiento de los y las pobladores de los campamentos, adoptando un enfoque de derechos.

### **3.1.2. Falta de regulación legal del derecho a una vivienda adecuada**

El ejercicio del derecho a una vivienda adecuada para familias que habitan en campamentos se materializa a través de políticas públicas y programas que en Chile tienen solamente una regulación infra-legal. No existe una ley marco de vivienda que pueda orientar estas políticas hacia el derecho a la vivienda adecuada. De este modo, el principal programa que busca entregar soluciones habitacionales para estas familias es el Programa de Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV), aprobado por el D.S.49 del año 2011,<sup>115</sup> el cual tiene por objeto promover el acceso de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad –preferentemente aquellas del primer quintil– a una solución habitacional a través de un subsidio otorgado por el Estado.<sup>116</sup> Sin embargo, es necesario destacar que no existe un programa especial para familias de campamento, sino que estas quedan incorporadas en los programas regulares del MINVU.<sup>117</sup>

114 Abramovich, op. cit., p.40.

115 Texto reemplazado por el D.S.105 del 20 de marzo de 2015.

El FSEV viene a reemplazar al Fondo Solidario de Vivienda (FSV) aprobado por el D.S.174, de 2005.

116 El artículo 9 del D.S.49 (2015) establece que, en la modalidad de construcción de viviendas, las tipologías son las siguientes:

a- Construcción en Nuevos Terrenos (CNT). La construcción de un conjunto habitacional incluyendo su urbanización, que deberá contar con un solo permiso de edificación y/o loteo, y deberá tener un mínimo de 10 viviendas y un máximo de 160, considerando el equipamiento y áreas verdes contemplados en la normativa vigente.

b- Densificación Predial (DP): Solución habitacional que se desarrolla en predios con una o más viviendas existentes, en los cuales se construyen una o más soluciones habitacionales.

c- Construcción en Sitio Propio (CSP): La construcción de una vivienda en el sitio de propiedad del postulante.

d- Pequeño Condominio (PC): Proyecto habitacional acogido al régimen de copropiedad inmobiliaria regulado por la Ley 19.537, que se desarrolla en un predio urbano, en el cual se construyen de 2 a 9 soluciones habitacionales y opcionalmente equipamiento.

117 Además, existe el Programa de subsidio de arriendo de vivienda (Decreto N° 52) de 2013 del MINVU; el Programa de reactivación económica e integración social (D.S.N°116) de 2014 del MINVU, entre otros.

En este sentido, Rajevic señala que la política en esta materia no se ha estructurado desde la existencia del derecho a la vivienda, sino que el Estado “ha aprobado estas normas como parte de las que caben dentro de la amplia libertad de configuración que tiene el legislador, dotando además a la Administración de importantes facultades discrecionales”<sup>118</sup> que podrían resultar en violaciones del derecho a la vivienda adecuada y de derechos conexos. En el mismo sentido, Moreno explica que existe una remisión total de las decisiones de la política habitacional al rango administrativo “sin normas en el nivel legal que regule (*sic*) precisamente las garantías que deben ir aparejadas a la consagración de los derechos de manera general y abstracta en el plano constitucional. En definitiva, debido a la falta de protección constitucional e incluso legal, el derecho a una vivienda adecuada, entonces, se encuentra aún menos protegido que otros derechos sociales”.<sup>119</sup>

Luego, respecto a los campamentos en particular, actualmente no existen iniciativas legales que aborden el tema, sin embargo, hay proyectos ingresados en los últimos años, que podrían aportar al cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada para la población vulnerable, en general. En este sentido, destaca el Proyecto de Ley que establece una reserva de suelo urbano para vivienda social.<sup>120</sup> Asimismo, el que declara la inembargabilidad de las viviendas adquiridas con subsidios del Estado que tengan un avalúo fiscal no superior a las quinientas veinte unidades de fomento.<sup>121</sup> Lo anterior constituye un resguardo esencial para garantizar definitivamente la seguridad jurídica sobre la vivienda adquirida.

### **3.1.3. Falta de diagnóstico: Incumplimiento de obligación de vigilancia eficaz**

Según el Comité DESC, para que un Estado cumpla sus obligaciones, respecto al derecho a una vivienda adecuada, “debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas necesarias para evaluar la importancia de la falta de hogar y vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción”.<sup>122</sup> Prosigue la observación, señalando que las directrices generales revisadas y adoptadas por el Comité (E/C.12/1991/1)

118 Enrique Rajevic, *Cohesión social e intervención administrativa en el territorio urbano*, tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2010, p.258.

119 Leonardo Moreno, *Garantías sociales en políticas de vivienda en España y Chile*, tesis para la obtención del grado de doctor, Universidad Comillas de Madrid, 2014, pp. 219-220.

120 Proyecto de Ley ingresado por moción de los diputados Montes, Araya, Jiménez, Latorre, Saffirio y Teillier y las diputadas Adriana Muñoz y Denise Pascal. Boletín 8962-14, ingresado el 23 de mayo de 2013.

121 Boletín 9706-14. Se encuentra en segundo trámite Constitucional, con aprobación general y particular de la Cámara de Origen. Presentado por los diputados Cariola, Carvajal, Espinoza, Fernández y Teillier.

122 Comité DESC, *Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada*, 1991, párr. 13.

destacan la necesidad de “proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de la sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda”.<sup>123</sup> Grupos que dicen relación, en especial, con los más vulnerables de la sociedad, a saber: “las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos ‘ilegales’, las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos”.<sup>124</sup>

Del mismo modo, Abramovich refuerza que “[l]a obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes connotaciones (por ejemplo, respecto al tipo de información estadística que debe producir). Elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos no solo contribuye a garantizar la eficacia de una política pública, sino que es indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria”.<sup>125</sup>

Esta obligación de vigilancia eficaz no está sujeta a la “progresividad” que permite el Artículo 2 PIDESC, por tanto, su cumplimiento tiene efecto inmediato. A pesar de esta obligación, el cumplimiento de la obligación del Estado chileno respecto a las familias que habitan en campamentos ha quedado al arbitrio del gobierno de turno y no es prioridad del Estado.

Es más, el Estado ni siquiera posee información sobre la situación actual de los asentamientos informales en el país. El ministerio entregó las últimas cifras en 2011 y no existen datos gubernamentales actualizados.

Por tanto, las políticas públicas focalizadas en las soluciones habitacionales para familias de campamento solo tienen en consideración a las incorporadas en el catastro 2011<sup>126</sup> y no a las familias que año a año pueblan los campamentos a nivel nacional, las cuales tienen más dificultades para obtener un subsidio y no aparecen en la agenda de los gobiernos, ni en las proyecciones de políticas sociales.

Según datos de TECHO-Chile, los campamentos han aumentado año a año desde 2011 hasta la fecha, llegando a un total de más de 36 mil familias en 2015, y alrededor de 38 mil familias en 2016. En la actualidad, hay más de 10.000 familias de campamentos fuera de los registros del MINVU.<sup>127</sup>

123 *Ibíd.*

124 *Ibíd.*

125 Abramovich, *op. cit.*, p.45.

126 Además de aquellas incorporadas en el universo de gestión, el cual reconoce la existencia de familias que habitaban en campamentos para el año 2011, pero que no fueron catastradas.

127 *Op. cit.* CIS TECHO-Chile (2016).

Para avanzar en el cumplimiento de los estándares del derecho a una vivienda adecuada para las familias de campamentos, es vital contar con información actualizada y verídica sobre los asentamientos informales y las personas que se encuentran en esta situación, mediante la actualización del catastro 2011 y un constante monitoreo de la información para que conserve su validez. Lo anterior es imprescindible, ya que pondría a disposición de la sociedad civil universidades, centros de investigación y, especialmente, los organismos del Estado –que deben implementar las obligaciones internacionales, como municipalidades, servicios y ministerios–, la información pertinente para favorecer tanto el estudio de la problemática como la gestión de políticas públicas efectivas que cumplan con estándares de derechos humanos.

### **3.1.4. Derecho de propiedad, función social y mercado de suelos**

Los campamentos son asentamientos de personas que, por una parte, no tienen propiedad sobre el suelo que ocupan y, por otra, vulneran el derecho de propiedad del dueño, en la mayoría de los casos, el fisco. Lo anterior puede resultar injustificable para muchos, sin embargo, existen condiciones estructurales que obligan a miles de familias a optar por este camino, ya que no cuentan con las garantías ni recursos suficientes para proveerse de un techo y pedazo de tierra donde cobijarse. Estos conflictos entre propiedad y uso radican en la falta de un marco jurídico que permita diferenciar entre los dos conceptos.

Nuestra constitución establece un dogma en relación al derecho de propiedad, marcado por una noción subjetiva del mismo. En definitiva, nos enfrentamos a una evidente contraposición hermenéutica respecto del derecho de propiedad.<sup>128</sup> Esta contraposición se encuentra en las corrientes objetiva y subjetiva del derecho de dominio. En Chile se impuso, a partir de la Constitución de 1980, una noción subjetiva que resalta un concepto unitario y absoluto de la propiedad, limitando de sobremanera cualquier intento del legislador por regular su uso, o por abogar en orden a proteger o levantar la función social del dominio. Esto necesariamente “devino en un fortalecimiento de la propiedad privada (destinado a defender a los propietarios antes que la institución jurídica)”.<sup>129</sup>

Actualmente, la discusión sobre la función social del suelo ha ido

128 En este sentido, y a propósito de esta contraposición y la noción absolutista y unitaria del derecho de propiedad en Chile, Cordero indica que “no se distinguen los distintos planos que puede tener la propiedad, ya sea como régimen jurídico (plano objetivo) o como derecho (plano subjetivo). La propiedad es simplemente unitaria e ilimitada frente a la acción de los poderes públicos, dentro de los cuáles se encuentra el legislador”. Eduardo Cordero. “La Dogmática constitucional de la propiedad en el derecho chileno”. *Revista de Derecho Valdivia*, v.19 n.1, julio 2006, p.127.

129 *Ibid.*, p.127.

adquiriendo un importante valor. Los niveles de segregación urbana, inequidad en la planificación territorial, aumento en el número de familias de campamentos<sup>130</sup> y exclusión social son síntomas de un sistema jurídico que no ha puesto atención en la distribución equitativa de los bienes en general ni del suelo en particular. La relevancia del asunto en cuanto a los campamentos es la siguiente: la capacidad estatal de garantizar el derecho a la vivienda pasa por la asignación de la función de los suelos, su pugna con derechos de propiedad interpretados como derechos absolutos y la llamada “función social” del suelo.

El artículo 19 N°24 de la Constitución hace referencia expresa a la “función social” de la propiedad, fijando los elementos que la constituyen. A su vez, el artículo 19 N°26 nos indica que los límites impuestos por la ley “no podrán afectar los derechos en su esencia”. La mencionada “esencia” ha sido interpretada por la mayoría de nuestra doctrina bajo los postulados de la tesis material, que la entiende como “aquellos elementos sin los cuales el derecho de propiedad no existe o se transforma en algo diferente”,<sup>131</sup> determinando que “la facultad de gozar y disponer, de acuerdo al bienestar general, aparecen como los elementos de la esencia del derecho de propiedad”.<sup>132</sup> Eso ha significado que en la práctica la posibilidad de establecer restricciones a la propiedad sea muy limitada. La coextensividad que la interpretación chilena ha establecido entre la noción tradicional civilista de derecho de propiedad y la *función social del suelo*, genera una restricción a los ámbitos en los que esta última pueda actuar. En consecuencia, las iniciativas que surjan del Estado para democratizar el uso del suelo<sup>133</sup> se ven incesantemente frenadas por la dogmática jurídica de la propiedad inherente a nuestro ordenamiento.<sup>134</sup>

130 Op. cit. CIS TECHO-Chile (2016).

131 Andrés Bordalí. “La función social como delimitación interna e inherente del derecho de propiedad y la conservación del patrimonio ambiental”. *Revista de Derecho Valdivia*, v. 9, agosto 2008, p. 157.

132 *Ibid.*, p. 158.

133 En este punto sustancial, considerar el documento *Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana*, desarrollado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. La propuesta indica medidas línea directa con la función social del suelo, tales como: Medida 1(a y b), 2, 3, 5 (a, b, c), 7, 9 (b), 12, 17.

134 Sin pretender desarrollar una solución jurídica, debería considerar los siguientes puntos: Superponer efectivamente el concepto de propiedad constitucional al consagrado en nuestro Código Civil. En razón de lo anterior, es sustancial aclarar que “la función social del dominio no impone limitaciones al derecho de propiedad, sino que lo configura fijando sus contornos: La propiedad no es una función social, tiene una función social”. Ver Eduardo Cordero, “De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, v. XXXI, 2008., p. 511. En el mismo sentido, “La propiedad obliga. Su ejercicio debe ser al mismo tiempo un servicio prestado al bien común”. Constitución de Weimar, artículo 153. Además, debiera fijarse, en los casos en que pueda existir una delicada confrontación entre la función social del derecho de propiedad y el derecho de dominio propiamente tal, la “esencia” del derecho de propiedad, utilizando la “tesis relativa de los principios de proporcionalidad e igualdad”, como regla de interpretación. En este sentido, es importante tomar en cuenta que “La propiedad privada es reconocida y garantizada por la ley, que

Bajo el marco jurídico actual de la propiedad, la protección o resguardo de derechos que podamos garantizar a los sectores más empobrecidos, en este caso los campamentos, tiende a ser insuficiente, constituyéndose en una barrera constante para avanzar en los progresos que Chile necesita en desarrollo urbano y ciudad, es decir: en equidad, en justicia, y en la superación de la discriminación en el goce de los DESC por razones socioeconómicas.

### 3.2. Indicadores de proceso

Los indicadores de proceso “relacionan los instrumentos de política de los Estados con hitos que se convierten en indicadores de resultados (...) Los instrumentos de política de los Estados se refieren a todas las medidas que comprenden los programas públicos e intervenciones específicas que un Estado desee adoptar para hacer efectiva su intención o su aceptación de las normas de derechos humanos para alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano”.<sup>135</sup>

#### 3.2.1. Políticas públicas y programas para campamentos

En Chile, el desarrollo del derecho a una vivienda adecuada para las familias de campamento se enmarca dentro de las políticas habitacionales que el Estado —a través del MINVU— ha llevado a cabo para darle una solución habitacional definitiva a las familias más pobres del país.

En las décadas del 80 y del 90, pudimos observar cómo la política de vivienda se centró en la reducción del déficit habitacional, a través de la producción masiva de viviendas sociales de baja calidad en la periferia de las ciudades de nuestro país.<sup>136</sup> La política tuvo un gran éxito en cuanto a la cobertura que alcanzó, sin embargo, tuvo serios problemas en lo que se refiere a la calidad de la vivienda social: bajo estándar técnico, mala localización, segregación socio espacial, hacinamiento, entre otros.<sup>137</sup>

determina los modos de adquisición, de goce y los límites con la finalidad de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos”. Constitución de Italia de 1948, artículo 42. “1. Se garantizan la propiedad privada y el derecho de la herencia. 2. La propiedad obliga. Su utilización debe servir simultáneamente al bien de la comunidad.” Disposiciones citadas en op.cit., Cordero, p.512. Esto, para establecer si la situación requiere de una indemnización derivada de una eventual expropiación, considerando que la definición de la “esencia” del derecho de propiedad nos ayudará a “clarificar en qué supuesto podría ser procedente que la limitación al derecho de propiedad sea vía expropiación y, por tanto, con una indemnización en dinero previa”. *Op.cit.* Bordalí, p. 156.

135 Op. cit. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, p.10.

136 En la primera mitad de la década de los 80, 120.000 personas de campamentos fueron desplazadas hacia la periferia de la ciudad mediante programas de erradicación forzada, generando una profunda segregación socio espacial, en: Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (editores) *LOS CON TECHO: Un desafío para la política de vivienda social*, Ediciones Sur, Santiago, 2005, p.30.

137 Para un estudio más profundo sobre los efectos de la política de vivienda, revisar: Rodríguez y Sugranyes, op cit.; Osvaldo Larrañaga y Claudia Sanhueza “Residential Segregation Effects on Poores’ Opportunities in Chile”, *Serie Documentos de Trabajo 259*, Departamento de Economía Universidad de Chile, 2009; Francisco Sabatini y otros, Segregación de la

Un esfuerzo político importante del Estado dirigido a trabajar con las familias de campamento, fue la creación en 1997 del Programa Chile Barrio, el cual se enmarcaba dentro del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza. Intentó realizar un trabajo intersectorial con las familias de campamento, por tanto, no solo buscaba otorgar una solución habitacional definitiva, sino que también intentaba generar oportunidades laborales y de inserción social.<sup>138</sup>

El año 2007, se crea la Línea de Atención a Campamentos (LAC) desde el MINVU, que reemplaza al Programa Chile Barrio y cuyo objeto era buscar soluciones habitacionales para las familias de campamentos a través de la entrega de subsidios. “No obstante, pese a los esfuerzos en esta materia, se seguían produciendo nuevos asentamientos y reproduciendo algunos de larga data, lo que indica que los campamentos no fueron absorbidos naturalmente por los programas habitacionales regulares como se esperaba”.<sup>139</sup>

En este escenario, se creó dentro del MINVU, la Secretaría Ejecutiva de Aldeas y Campamentos (2011) “que busca trabajar con las familias que habitan estos asentamientos con miras a la obtención de una solución habitacional que mejore sus condiciones de vida utilizando los programas habitacionales del Ministerio y el trabajo interministerial a través de la coordinación con los Programas Sociales de otros ministerios y servicios, además de la alianza con organismos privados”.<sup>140</sup>

Actualmente, la Secretaría Ejecutiva de Aldeas y Campamentos y los llamados especiales para postulación con exención de requisitos<sup>141</sup> son la única focalización en política pública que se ocupa de buscar una solución habitacional definitiva para las familias que viven en asentamiento informales.

Por otra parte, con respecto al modelo subsidiario del Estado en orden a garantizar el derecho a una vivienda adecuada, el INDH ha concluido que “en lo esencial, el modelo habitacional subsidiario asumido en décadas pasadas permanece sin alteraciones: las personas que requieren ayuda del Estado para acceder a una vivienda siguen siendo ‘beneficiados’ y el sistema de subsidios continúa reposando en

Vivienda Social: Ocho Conjuntos en Santiago, Concepción y Talca, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile, 2013.

138 MINVU, 2010.

139 MINVU, Mapa Social de Campamentos, 2013.

140 [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

141 El artículo 6 del D.S.49 (2015) establece lo siguiente: “Mediante resoluciones fundadas, el Ministro de Vivienda y Urbanismo o el SEREMI respectivo tratándose de llamados regionales, podrán eximir de algunos de los requisitos o condiciones de postulación del proyecto habitacional, a las familias y/o grupos organizados postulantes que vivan en condiciones de extrema marginalidad habitacional, tales como campamentos, conventillos, cités, operaciones sitio o en otras situaciones especiales de urgente necesidad habitacional, para los efectos de postular de forma regular al presente Programa.

el sistema financiero y el mercado de las constructoras. Persiste un modelo que prioriza las viviendas de bajo costo y que reduce estándares de aislación, materialidad y terminaciones, manejándose a un nivel de calidad mínimo”.<sup>142</sup> De esta manera, mientras las políticas de vivienda sean funcionales solamente a las dinámicas del mercado, la realización del derecho a una vivienda adecuada para las familias de campamento será insuficiente, ya que se “producen desigualdades territoriales (...) privilegiando la concepción de la vivienda como un bien individual”.<sup>143</sup> Lo que hace falta es una política pública sistemática de vivienda con enfoque de derechos humanos, que logre garantizar la seguridad de tenencia –no necesariamente, la propiedad–, y que no entorpezca el goce de otros derechos humanos como el acceso a la educación, el derecho al trabajo, relacionado con la ubicación de la vivienda definitiva, o el derecho a vivir en un medioambiente sano.

### **3.2.2 Soluciones habitacionales: estado de entrega y cumplimiento**

Como revisamos en el apartado anterior, el principal programa que tienen las familias de campamento para obtener una solución habitacional en la actualidad, es el FSEV. Cabe destacar que tanto el Fondo Solidario de Vivienda (FSV)<sup>144</sup> y el FSEV, han sido programas que han mejorado los estándares técnicos de las viviendas sociales que se construyeron en décadas pasadas. Además, se han incorporado subsidios complementarios,<sup>145</sup> planes de acompañamiento social, postulaciones colectivas que permiten que grupos organizados puedan desarrollar sus proyectos de vivienda de manera coordinada; se eliminó el cofinanciamiento bancario,<sup>146</sup> se ha incrementado el monto de los subsidios, se creó el Programa de Habitabilidad Rural, mencionado en sección II, entre otros avances. Son programas que se hicieron cargo de los deficientes resultados de la política pública habitacional

142 INDH, informe complementario DESC 2014. Al respecto Raquel Rolnik, relatora sobre el derecho a una vivienda adecuada, en su visita a Chile, en abril del año 2012, advirtió: “lo que ha producido el marco general de la política de vivienda que se está implementando hace más de veinte años en Chile, es un concepto de vivienda como bien ofertado por el mercado, subsidiado por el Estado para ser comprado por la gente, pero ubicado en periferias, no equipado, lejos de las oportunidades de trabajo”. El INDH también se refirió al derecho a la vivienda en sus Informes Anuales de 2012, p. 253 y 2013, p. 196.

143 Diego Gil Mc Cawley, “La lucha por los derechos sociales: el caso del acceso a la vivienda y a la ciudad”, *Libertades Públicas, Colección Breviarios N°2*, 2016, p. 12.

144 Aprobado por el D.S.174, del año 2005.

145 La letra a) del artículo 35 del D.S.49 (2015) establece el subsidio diferenciado a la localización, que consiste en una subvención adicional de hasta 200 UF a la que podrán acceder los postulantes y grupos de postulantes, destinadas al financiamiento de proyectos de la tipología de Construcción en Nuevos Terrenos, o a completar el precio de la vivienda en operaciones de Adquisición de Vivienda construida, en razón de sus condiciones de emplazamiento.

146 A partir del 2000, comienza una “nueva política habitacional”, en la cual ya no es necesario el crédito bancario para el financiamiento de la vivienda de los sectores más vulnerables (antes sí lo era), por tanto FSV (2005) solo se compone de subsidio más ahorro y no de crédito. Para un estudio más profundo revisar José Miguel Simian, “Logros y desafíos de la política habitacional en Chile”, *Estudios Públicos 117*, 2010, pp. 269-323.

para los sectores más desfavorecidos de la población, llevada a cabo en la década de los años 80 y 90.

Sin embargo, advertimos serios problemas en la eficacia de los programas, si su objetivo es que las familias puedan superar la situación de campamento a través de una solución habitacional, ya que el porcentaje de subsidios pagados,<sup>147</sup> en relación al número de familias que habita en campamentos, es aún deficiente. Este fenómeno dificulta que el derecho a una vivienda adecuada sea garantizado de manera efectiva y ágil para las familias de campamentos del país. Para revisar la situación empíricamente,<sup>148</sup> se solicitó por Ley de Transparencia el número de subsidios asignados y pagados por Región, desde el año 2011 a la fecha, respecto al programa del FSV y FSEV y (solamente) en relación a las familias de campamento pertenecientes al catastro 2011 del MINVU<sup>149</sup>. La información entregada se grafica en la siguiente tabla:<sup>150</sup>

147 Según artículo N°67 del D.S.49 (2015), el subsidio se entiende pagado cuando la vivienda se encuentre con recepción definitiva de obras de edificación por parte de la Dirección de Obras Municipales e inscrita en el Conservador de Bienes Raíces a nombre del beneficiario.

148 Se consultó por Ley de Transparencia a cada uno de los Servicios de Vivienda y Urbanismo Regionales (SERVIU):

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU de Arica y Parinacota, realizada con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978686-V0M5S5, respondida con fecha 2 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU de Tarapacá, realizada con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978584-Z9F9Q2, respondida con fecha 6 de mayo.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU de Antofagasta, con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978624-B4K6T2, respondida con fecha 30 de mayo de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU de Atacama, con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978641-Y8X1J5, respondida con fecha 10 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Coquimbo, con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978645-H7M1Z2, respondida con fecha 11 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Valparaíso, con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978648-D5J8Q3, respondida con fecha 6 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU O'Higgins, con fecha 23 de mayo de 2016 N° CAS-3978657-G9C8B9, respondida con fecha 3 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Maule, con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978666-J7S5P5, respondida con fecha 3 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Biobío, con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978668-R6F1M1, respondida con fecha 20 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU La Araucanía con fecha 23 de mayo de 2016 N° CAS-3978671-H9Z5N2, respondida con fecha 9 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Los Ríos, con fecha 23 de mayo de 2016 N° CAS-3978685-Q3P3D3, respondida con fecha 6 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Los Lagos, con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978675-Y7Y4R3, respondida con fecha 20 de junio 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Aysén, con fecha 23 de mayo de 2016. N° CAS-3978680-G4G9K6, respondida con fecha 3 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Magallanes y la Antártica chilena, con fecha 23 de mayo de 2016, N°CAS-3978682-H5B5D8, respondida con fecha 6 de junio de 2016.

- Solicitud de acceso a la información realizada a SERVIU Metropolitano, con fecha 23 de mayo de 2016, N° CAS-3978684-Y2F6D5, respondida con fecha 13 de junio de 2016.

149 El porcentaje de familias con solución habitacional, solo considera aquellas familias que se encuentran con subsidio pagado y no aquellas cuyos proyectos habitacionales han iniciado obra o se encuentran entregados pero no escriturados.

150 En la Tabla N°1 no se incorporó a la Región de Antofagasta, ya que el SERVIU solo entregó información sobre la cantidad de subsidios asignados, correspondientes a 326, lo que representa a un 31% de las familias del catastro con subsidio. Sin embargo, entregó

**Tabla N°1**

	Región	Catastro 2011	Subsidios asignados	% familias con subsidio asignado	Subsidio pagado	% familias con solución habitacional
XV.	Arica y Parinacota	236	216	92%	12	5%
I.	Tarapacá	1.156	652	56%	470	41%
II.	Antofagasta	1.061	326	31%		
III.	Atacama	1.118	435	39%	188	17%
IV.	Coquimbo	1.079	600	56%	205	19%
V.	Valparaíso	7.531	2.147	29%	517	7%
VI.	O'Higgins	830	730	88%	230	28%
VII.	Maule	327	322	98%	301	92%
VIII.	BíoBío	5.570	1.796	32%	1.116	20%
IVX.	Araucanía	747	380	51%	239	32%
XIV.	Los Ríos	1.146	486	42%	61	5%
X.	Los Lagos	1.698	784	46%	411	24%
XI	Aysén	214	146	68%	125	58%
XII	Magallanes	20	20	100%	20	100%
XIII	Metropolitana	4.645	3.297	71%	915	20%
	<b>TOTAL</b>	<b>27.378</b>	<b>12.337</b>	<b>45%</b>	<b>4.810</b>	<b>18%</b>

Fuente: *Elaboración propia con datos obtenidos del MINVU, en virtud de solicitudes de acceso a la información por Ley de Transparencia. Ver nota pie de página N° 127.*

Teniendo en consideración que el FSEV es el principal programa en virtud del cual las familias de campamento obtienen una solución habitacional –y por ende, la más importante vía a través de la cual el Estado satisface el derecho a una vivienda adecuada– consideramos que los resultados no logran convencernos de que el Estado esté actuando diligentemente para cumplir con su obligación inmediata de proveer una vivienda adecuada a todas las personas bajo su jurisdicción. En promedio, a nivel nacional, a un 42% de las familias se le ha asignado un subsidio habitacional y tan solo un 18% tiene una solución habitacional definitiva. El MINVU no ha dado cuenta pública al respecto.

En regiones los resultados son dispares. Mientras en Maule y Magallanes el porcentaje de soluciones habitacionales alcanza un 92% y 100% respectivamente, en Arica y Parinacota y Los Ríos, el porcentaje de familias con solución habitacional disminuye a un 5%. El caso de la Región de Valparaíso es especialmente preocupante, puesto que es la que tiene una mayor cantidad de familias en campamentos, sin embargo, el porcentaje de soluciones habitacionales es de un 7%. Del mismo modo, las otras dos regiones con más campamentos (del BíoBío y Metropolitana) tampoco han tenido resultados satisfactorios, alcanzando solo un 20% de familias con solución habitacional.

Si consideramos que en el plazo de 5 años, es decir, del año 2011 a la

información incompleta respecto a la cantidad de subsidios pagados, de manera que no se puede utilizar para efectos de esta investigación.

fecha, se ha pagado el 18% de los subsidios de las familias del catastro; no queda claro cuántos años transcurrirán hasta que el restante 82% obtenga su vivienda. Lo anterior, sin siquiera hacernos cargo de las familias que desde 2011 hasta hoy llegaron a los campamentos.

Según los datos del Catastro Nacional de Campamentos TECHO-Chile 2016, observamos que desde 2011 han llegado, en promedio por año, a vivir más familias a campamentos que aquellas que han salido vía solución habitacional del programa FSEV. De este modo, desde el 2011 al 2016, ha salido un promedio anual de 962 familias, mientras que en igual periodo han llegado 3.240 familias.

Los números en general –y los de Valparaíso en particular– son lo suficientemente preocupantes y obligan a replantearse el modelo provisión de vivienda social en nuestro país. En la Región de Valparaíso, a todas luces, el FSEV no ha sido un programa efectivo en garantizar el derecho a una vivienda adecuada para familias de campamentos.<sup>151</sup>

Finalmente, cabe mencionar que es indispensable que a nivel de Estado se adopten estrategias en orden a superar la condición de campamento de las familias más vulnerables del país, de modo que la cantidad de familias que abandone el campamento, para obtener una solución habitacional definitiva, sea mayor a la que ingrese a los mismos.

### 3.2.3. Financiamiento para programa de campamentos

Según ley de presupuesto del MINVU año 2015 y 2016, el presupuesto para el programa de campamentos bajó en un 8,8%,<sup>152</sup> lo que implica una reducción de \$1.471 millones, a pesar de la continua necesidad de vivienda adecuada. De manera que existe una evidente falta de priorización desde la agenda pública si comparamos el aumento en el número de campamentos desde el año 2011 y los recursos que el Estado dispone para otorgarles solución habitacional a las familias que habitan en asentamientos informales.

**Tabla N°2**

Año	Presupuesto programa campamentos (moneda nacional)	Variación Porcentual Anual	Porcentaje Presupuesto MINVU	Porcentaje PIB
2012	19.826.023		1,24%	0,000015366%
2013	16.545.761	-17%	1,08%	0,000012057%
2014	14.157.816	-14%	1,03%	0,000009594%
2015	16.720.140	18%	1,00%	0,000010641%
2016	15.248.794	-9%	0,83%	

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del MINVU y Banco Mundial.*

151 Al respecto Simian dice que el mercado habitacional no funciona eficientemente para viviendas de precios bajos, en: José Miguel Simian, “Logros y desafíos de la política habitacional en Chile”, *Estudios Públicos* 117, 2010, p.319.

152 Ley de presupuesto 2015 para el programa de campamento ascendía a \$16.720.140, mientras que para el año 2016 descendió a \$15.248.794.

En este sentido, los recursos disponibles no solo son insuficientes, sino que han ido disminuyendo a partir de 2012 a pesar del aumento de familias que viven en campamentos. Además, los fondos son marginales si los comparamos con el presupuesto del MINVU por año desde el 2012 a la fecha y con el porcentaje del PIB anual del país, durante igual período.

### 3.2.4 Planificación urbana

Aparte de la incapacidad estructural del Estado de garantizar la oferta de viviendas, debido a la inexistencia de políticas habitacionales adecuadas, es necesario considerar que la planificación urbana que tenemos en nuestro país coincide con la forma en que han sido planificadas las ciudades de Latinoamérica, en las cuales “se ha reservado para los pobres aquellas áreas que los mercados no tienen interés, o aquellas a las que no tienen acceso, como son las áreas de preservación y todo tipo de áreas inadecuadas para la edificación”<sup>153</sup>

La falta de planificación territorial en Chile es un déficit transversal que afecta a políticas públicas de toda índole, desde la planificación de desarrollo regional, la política energética, la gestión de los impactos ambientales, etc., hasta la ubicación de las farmacias en las comunas.<sup>154</sup> También repercute en la planificación del uso del suelo en relación a la construcción de viviendas alternativas o definitivas, en el lugar donde están emplazados los campamentos, o en otros sitios. Solo luego de analizar la nueva ley 20.791 de octubre del 2014, que modificó la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de Afectaciones de Utilidad Pública de los Planes Reguladores, concluyó que “[l]a Ley N° 19.939 que declaró la caducidad de las declaratorias de utilidad pública fue un error del legislador que implicaba, en la práctica, una renuncia al poder planificador urbano del Estado, lo cual produjo consecuencias inadmisibles. Esa ley tampoco concretó sus objetivos regulatorios. La Ley N° 20.791 enmendó estos problemas.”<sup>155</sup> Sin embargo, dependerá del uso que las autoridades hagan de estas facultades que la situación de los campamentos mejore. En la práctica, se ve difícil que la situación cambie sustancialmente, como se ha analizado en este trabajo, si la autoridad no puede determinar el uso del suelo, o intervenir el mercado de suelos para poder adquirir terrenos bien ubicados con el fin de construir viviendas sociales que permitan a las personas el goce de su derecho al trabajo, de su derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, o su derecho a la educación. En este sentido, la falta de

153 Edesio Fernandes, *Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina*, EURE, Santiago, agosto 2008.

154 Judith Schönsteiner y otros, *Estudio Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos UDP, marzo 2016, pp. 73 y 76.

155 Pablo Soto, “El poder de la Administración del Estado para planificar las ciudades: reposición de las declaratorias de utilidad pública en la Ley General de Urbanismo y Construcciones”, en Javier Couso (ed.), *Anuario de Derecho Público 2015*, Ediciones UDP, pp. 370-401.

un orden legal contribuye notablemente a que prolongue el problema. Por el contenido del derecho a una vivienda adecuada, se hace necesaria una planeación urbana inclusiva. Es una obligación del PIDESC contar con la planificación necesaria –incluyendo la territorial– para establecer sistemas de implementación de los DESC.<sup>156</sup>

Para enfrentar estos desafíos, se creó la política nacional de desarrollo urbano y la propuesta para la política de suelo con miras a la integración social. Sin embargo, la única manera que tenemos de lograr que estas propuestas se puedan implementar es que podamos desarrollar un derecho de propiedad como derecho-deber y no desde el punto de vista civilista clásico.

Así, en cuanto a la preponderancia que implica el diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas a superar la situación que viven las familias de campamentos, es importante considerar los análisis realizados en relación al “peso estructural de los indicadores de pobreza”.<sup>157</sup> En este sentido, se han establecido ciertas relaciones entre indicadores asociados a distintas dimensiones de la pobreza (educación, salud, trabajo, vivienda). Entonces, un indicador “es más alto mientras más relaciones tenga (...) con otras variables y mientras más fuertes sean dichas relaciones”.<sup>158</sup> Luego, realizado el análisis se muestra que la escolaridad, hacinamiento, estado de viviendas, seguridad social y servicios básicos son los indicadores con mayor peso estructural en la expresión de la estructura interna de la pobreza.<sup>159</sup> En definitiva, la dimensión vivienda (estado de vivienda, hacinamiento y servicios básicos) pasa a ser un factor preponderante y prevalente a la hora de determinar la pobreza en Chile, siendo los campamentos una fiel expresión de dicha afirmación.

## CONCLUSIONES

*“Si tú no tienes una casa para tu familia, vas a vivir en cualquier lugar, sobre todo si tienes la posibilidad de vivir en campamento.”<sup>160</sup>*

Este capítulo ha mostrado que los campamentos, en los que viven más de 38.000 familias en Chile, son la más grave y persistente violación del derecho humano a una vivienda adecuada, que Chile se ha comprometido a garantizar. Por la falta de los servicios básicos como agua potable, alcantarillado y electricidad; la materialidad de la

156 Ver, por ejemplo, Comité DESC, *Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada*, 1994, párr. 12.

157 Pablo Beytía, “La estructura interna de la pobreza multidimensional”, en *Los invisibles. Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad*, Ed. Catalina Siles, Editorial Instituto de Estudios de la Sociedad, Chile, Santiago, 2016, pp. 70-87.

158 *Ibid.*, p. 79.

159 *Ibid.*, p. 80.

160 *Op.cit.*, CIS TECHO (2015). Testimonio Yaneth Martin, dirigente Campamento Girasoles, Región de los Ríos, p.134.

vivienda y el hacinamiento, entre otros factores, los campamentos en Chile no cumplen con los estándares internacionales.

Según el derecho internacional de los derechos humanos, el Estado, en el diseño de sus políticas públicas, no puede prescindir de los estándares fijados para el derecho en cuestión. Sobre todo, si consideramos que estamos frente a un grupo de personas que el Estado debe atender con la máxima prioridad, por tratarse de una obligación básica e inmediata según el PIDESC. De esta manera, no se trata de elaborar y ejecutar políticas por mero asistencialismo o por la voluntad del gobierno de turno, sino que asumiendo las obligaciones jurídicas que el Estado tiene al respecto, para garantizar un derecho.

Estructuralmente hablando, el marco constitucional y legal no logra proteger a las personas que viven en campamentos y menos aún les facilita acceder a una vivienda digna. Especialmente, el derecho a una vivienda adecuada no está consagrado en la Constitución, el marco infra-legal que rige no tiene enfoque de derechos, y el régimen constitucional de propiedad privada no promueve que el Estado pueda exigir de ciertos terrenos un uso para vivienda social, viéndose obligado a comprar terreno en lugares mal localizados. En su buena accesibilidad y ubicación se encuentra, posiblemente, una de las explicaciones (más allá del fenómeno migratorio y del empobrecimiento) de por qué los campamentos persisten o crecen: en ciudades sumamente segregadas, la cercanía al lugar de trabajo y los servicios es fundamental para quien vive una situación de precariedad y pobreza.

El régimen constitucional y legal tiene además como consecuencia que el Estado no cuente con suficientes herramientas para garantizar la seguridad de tenencia. No sería necesario para el cumplimiento del derecho a la vivienda que toda persona o familia tenga su propia casa; sin embargo, el Estado debe garantizar la seguridad de tenencia. En este sentido, el Estado debiera adecuar y hacer uso de la función social de la propiedad y adoptar una regulación que permita adscribir un cierto uso a una propiedad, manteniendo el dueño no obstante su título.

Además, mostramos que hay una preocupante falta de información y de datos para poder diseñar políticas públicas eficaces. Así, para lograr entregar una solución habitacional a las familias de campamentos –correspondiente al indicador de resultado que parece el más apropiado para medir el avance en la protección del derecho a la vivienda adecuada– hay que conocer primero con detalle por qué las personas han sido forzadas a llegar a ellos, y además prevenir que nuevas personas en situación de precariedad habitacional, por ejemplo, los migrantes nacionales o transnacionales, habiten en campamentos. Lo anterior hace difícil disminuir la cantidad de familias que viven en campamentos, de acuerdo al último catastro realizado por el Estado.

Por otra parte, las familias de campamentos se ven afectadas por no representar una prioridad para el Estado, lo que se refleja en una constante disminución del presupuesto de la nación, para esta materia, en los últimos cinco años (en términos absolutos y relativos), además de un programa paliativo que no ha podido contrarrestar el ingreso sostenido de familias que llegan a vivir a campamentos. Así, un cambio en el modo de proveer la vivienda social para las familias más desfavorecidas, es un desafío que el país debe asumir de manera impostergable.

Finalmente, en consideración al carácter prioritario<sup>161</sup> que deben tener los campamentos en el desarrollo de las políticas públicas habitacionales, las medidas para garantizar el derecho a una vivienda adecuada deben ser más intensas que aquellas que, hasta la fecha, se han implementado. Sin políticas públicas preventivas que ofrezcan soluciones habitacionales en suficiente cantidad, bien ubicadas y habitables, y que se den a conocer de manera eficaz a quienes buscan soluciones habitacionales, el cumplimiento con la obligación básica e inmediata seguirá siendo una ilusión.

## RECOMENDACIONES

1. Garantizar constitucionalmente el derecho a una vivienda adecuada, así como el acceso a la justicia.
2. Levantar información actualizada y desagregada sobre la situación de los campamentos en Chile, y mantener la actualización de esos datos, y en vista al diagnóstico realizado, aumentar los recursos destinados al término de los campamentos.
3. Regular el mercado de suelos para permitir al Estado cumplir con sus obligaciones en materia de vivienda.
4. Asegurar que el régimen de propiedad vigente en Chile no impida al Estado efectuar las políticas habitacionales necesarias para garantizar la seguridad de tenencia y una vida digna a las personas que viven en campamentos. Considerar la posibilidad de reinterpretar la función social de la propiedad para permitir que el Estado defina su *uso*, sin tener que expropiar.
5. Destinar fondos específicos al programa FSEV, que fomente la construcción de proyectos habitacionales que aseguren una cabida mínima de familias de campamento.
6. Dotar a la Secretaría Ejecutiva de Campamentos de herramientas eficaces que promuevan soluciones habitacionales colectivas y de acompañamiento a las familias.

<sup>161</sup> La prioridad se manifiesta en diferentes normas internacionales de derechos humanos. A modo de ejemplo:

- Comité DESC, Observación General N°4, párrafo 11 y en apartado sobre asequibilidad.
- Comité DESC, Observación General N°3, párrafo 10.
- Comité DESC, Observaciones finales examen Chile 2015.