



**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**

**ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**Análisis de la relación Estado – comunidad en el diseño y gestión del  
“Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” del Ministerio de  
Vivienda y Urbanismo: Estudio de caso del campamento Felipe  
Camiroaga de Viña del Mar.**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADORA PÚBLICO Y AL GRADO  
DE LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Estudiante:

**PAULA ANDREA OCARANZA PINOCHET.**

Profesor Guía:

**FELIPE MEDINA MALDONADO.**

Valparaíso, Diciembre 2025.

## RESUMEN.

La tendencia sostenida de los campamentos en la región de Valparaíso refleja las limitaciones estructurales de las políticas públicas frente a la crisis habitacional, con Viña del Mar con la ciudad que más asentamientos informales posee. El presente estudio analiza las características de la relación entre el Estado y el campamento Felipe Camiroaga de la misma comuna, bajo el contexto del diseño y gestión del “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” (PEH) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de un enfoque cualitativo con diseño de estudio de casos, se realizaron entrevistas para captar las experiencias de los residentes, triangulando estos hallazgos con reportes técnicos realizados por TECHO – Chile. Los resultados revelaron una relación vertical caracterizada por la desconexión y brecha comunicacional entre el Estado y el campamento, reflejado en falta de mecanismos de participación ciudadana vinculante y la entrega no equitativa de viviendas construidas a este sector. Lo que consolida tácitamente la exclusión social que de manera histórica han vivido los asentamientos informales. En consecuencia se formulan recomendaciones orientadas a robustecer la autogestión comunitaria, la transparencia de avances y rendición de cuentas, y metas equitativas en el PEH con el fin de dotar al Estado de herramientas para la integración social – urbana de los territorios.

**Palabras clave:** Campamentos, Plan de Emergencia Habitacional, Estado, desconexión, autogestión.

## **ABSTRACT.**

The sustained trend of camps in the Valparaíso region reflects the structural limitations of public policies in response to the housing crisis, with Viña del Mar being the city with the most informal settlements. This study analyzes the characteristics of the relationship between the State and the Felipe Camiroaga camp in the same municipality, in the context of the design and management of the Ministry of Housing and Urban Development's "2022-2025 Emergency Housing Plan" (PEH). Using a qualitative approach with a case study design, interviews were conducted to capture the experiences of residents, triangulating these findings with technical reports produced by TECHO-Chile. The results revealed a vertical relationship characterized by a disconnect and communication gap between the State and the camp, reflected in a lack of binding citizen participation mechanisms and the unequal delivery of housing built in this sector. This tacitly consolidates the social exclusion that informal settlements have historically experienced. Consequently, recommendations are formulated aimed at strengthening community self-management, transparency of progress and accountability, and equitable goals in the PEH in order to provide the State with tools for the social and urban integration of the territories.

**Keywords:** Camps, Emergency Housing Plan, State, disconnection, self-management.

## **TABLA DE CONTENIDOS.**

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| <i>DEDICATORIAS</i> .....                                       | 7  |
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....                                       | 9  |
| <b>CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....             | 11 |
| <b>1. Problematización</b> .....                                | 11 |
| <b>2. Pregunta de Investigación</b> .....                       | 11 |
| <b>3. Objetivos</b> .....                                       | 12 |
| 3.1 Objetivo General.....                                       | 12 |
| 3.2 Objetivos Específicos.....                                  | 12 |
| <b>CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO</b> .....                          | 13 |
| <b>1. Políticas Públicas</b> .....                              | 13 |
| 1.1 Problema Público .....                                      | 14 |
| 1.2 Ciclo de las Políticas Públicas.....                        | 16 |
| 1.3 Actores de la Política Pública.....                         | 20 |
| <b>2. Actores del Sistema de los Campamentos en Chile</b> ..... | 22 |
| <b>3. Teoría de la Marginalidad</b> .....                       | 24 |
| <b>4. Campamentos en Chile</b> .....                            | 26 |
| 4.1 Origen “De poblaciones callampas a Campamentos” .....       | 26 |
| 4.2 Definición Campamentos.....                                 | 40 |
| 4.3 Campamento Felipe Camiroaga .....                           | 42 |
| <b>5. Plan de Emergencia Habitacional. (PEH)</b> .....          | 44 |
| 5.1 Generalidades.....                                          | 44 |
| 5.2 Metas Físicas del Plan.....                                 | 46 |
| 5.3 Plan de Gestión Habitacional para Campamentos.....          | 47 |
| 5.4 Relación con la Ciudadanía.....                             | 48 |

|                                                                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CAPÍTULO III METODOLOGÍA.....</b>                                                                                            | <b>50</b> |
| <b>1. Enfoque del Estudio. ....</b>                                                                                             | <b>50</b> |
| <b>2. Tipo de Estudio.....</b>                                                                                                  | <b>50</b> |
| <b>3. Diseño de la Investigación.....</b>                                                                                       | <b>51</b> |
| <b>4. Muestra: .....</b>                                                                                                        | <b>52</b> |
| 4.1 Complicaciones en el muestreo.....                                                                                          | 53        |
| <b>5. Técnicas de recopilación:.....</b>                                                                                        | <b>53</b> |
| 4.1 PREGUNTAS PARA QUIENES SÍ PARTICIPARON .....                                                                                | 53        |
| 4.2 PREGUNTAS PARA QUIENES NO PARTICIPARON.....                                                                                 | 54        |
| <b>6. Procedimiento de Análisis de Datos. ....</b>                                                                              | <b>54</b> |
| <b>7. Criterios de rigor. ....</b>                                                                                              | <b>55</b> |
| 7.1 Credibilidad.....                                                                                                           | 55        |
| 7.2 Transferencia. ....                                                                                                         | 55        |
| 7.3 Confirmabilidad. ....                                                                                                       | 56        |
| <b>CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS.....</b>                                                                                  | <b>57</b> |
| <b>1. Resultados de Entrevistas realizadas en el Campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar.....</b>                           | <b>57</b> |
| 1.1 Categorización.....                                                                                                         | 58        |
| 1.1.1 Categoría 1: “Compromiso del Gobierno frente a la situación de los campamentos”                                           | 58        |
| 1.1.2 Categoría 2: “Vínculo comunicacional entre la comunidad y las autoridades” .....                                          | 59        |
| 1.1.3 Categoría 3: “Participación ciudadana en el proceso de diseño y gestión de la política pública” .....                     | 61        |
| 1.1.4 Categoría 4: “Espacios de participación ciudadana y autogestión” .....                                                    | 64        |
| <b>2. Análisis de los resultados del Plan de Emergencia Habitacional y sus avances según reportes de TECHO Chile 2025. ....</b> | <b>66</b> |
| 2.1 Avances del Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025 en la Región de Valparaíso... 67                                    |           |
| <b>3. Interpretación teórica. ....</b>                                                                                          | <b>70</b> |

|                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|                                                                                                                 | 5          |
| 3.1 El PEH desde la perspectiva de las políticas públicas.....                                                  | 70         |
| 3.2 El PEH desde la perspectiva del Problema Público. ....                                                      | 72         |
| 3.3 El PEH desde el Ciclo de las Políticas Públicas.....                                                        | 73         |
| 3.3.1 Origen. ....                                                                                              | 73         |
| 3.3.2 Diseño. ....                                                                                              | 74         |
| 3.3.3 Gestión. ....                                                                                             | 75         |
| 3.3.4 Evaluación.....                                                                                           | 77         |
| 3.4 El campamento Felipe Camiroaga y su rol como actor en el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025”..... | 78         |
| <b>CAPÍTULO V RECOMENDACIONES.....</b>                                                                          | <b>81</b>  |
| <b>CAPÍTULO VI CONCLUSIÓN.....</b>                                                                              | <b>83</b>  |
| <b>ANEXO.....</b>                                                                                               | <b>87</b>  |
| <b>CONSENTIMIENTO INFORMADO USADO.....</b>                                                                      | <b>87</b>  |
| <b>TRANSCRIPCIONES ENTREVISTAS CAMPAMENTO FELIPE CAMIROAGA.....</b>                                             | <b>88</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 1.....</b>                                                                                     | <b>88</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 2.....</b>                                                                                     | <b>90</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 3.....</b>                                                                                     | <b>92</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 4.....</b>                                                                                     | <b>93</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 5.....</b>                                                                                     | <b>95</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 6.....</b>                                                                                     | <b>96</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 7.....</b>                                                                                     | <b>97</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 8.....</b>                                                                                     | <b>99</b>  |
| <b>ENTREVISTA N° 9.....</b>                                                                                     | <b>100</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>                                                                                        | <b>103</b> |

## Índice de Tablas.

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. “CARACTERÍSTICAS DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS”. _____                                                                    | 15 |
| Tabla 2. “ORIGEN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS” _____                                                                              | 16 |
| Tabla 3 “ACTORES FORMALES E INFORMALES”. _____                                                                                 | 21 |
| Tabla 4. “DIAGNOSTICO DE LA CORVI PARA PLAN HABITACIONAL” _____                                                                | 30 |
| Tabla 5. “PLAN DE AHORRO POPULAR 1967” _____                                                                                   | 31 |
| Tabla 6. “PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL POR LOS GOBIERNOS DE LA<br>CONCERTACIÓN.” _____                               | 37 |
| Tabla 7. “REQUISITOS SEGÚN TECHO- Chile (2025)”. _____                                                                         | 41 |
| Tabla 8. “EJES ESTRAGÉTICOS DEL PEH”. _____                                                                                    | 45 |
| Tabla 9. “PLANES ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE GESTIÓN HABITACIONAL PARA<br>CAMPAMENTOS”. _____                                     | 48 |
| Tabla 10. “SUBCATEGORIZACIÓN DE LA RELACIÓN ESTADO-COMUNIDAD”. ____                                                            | 59 |
| Tabla 11. “SUBCATEGORIZACIÓN DEL VÍNCULO COMUNICACIONAL ESTADO –<br>COMUNIDAD”. _____                                          | 60 |
| Tabla 12. “SUBCATEGORIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL<br>PROCESO DE DISEÑO Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA”. _____ | 63 |
| Tabla 13.“SUBCATEGORIZACIÓN DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y<br>AUTOGESTIÓN”. _____                                    | 65 |
| Tabla 14. “Avances del PEH al primer trimestre de 2025”. _____                                                                 | 68 |

## Índice de ilustraciones.

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Ilustración 1 “CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”</i> .....                                | 17 |
| <i>Ilustración 2. MAPA BARRIOS Y COMITÉS DE VIVIENDA.</i> .....                             | 43 |
| <i>Ilustración 3“MONITORIO Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DE EMERGENCIA<br/>HABITACIONAL”</i> ..... | 47 |

## DEDICATORIAS.

*Querida mamá y papá, muchas gracias por ser el pilar de mi vida, quienes me han impulsado a ser quien fui ayer, hoy y mañana. Por darme las alas para seguir mi sendero de la vida. Gracias por siempre creer en mí y espero que la vida me permita devolverles todo y hacerlos sentir siempre orgullosos de mí.*

*A mi querido hermano menor. Mi pequeño Javier, ese milagro de la vida que siempre me ha dado la fuerza y me ha entregado los mayores y más importantes aprendizajes de la vida. Quiero que esto quede como un legado para ti, que si se puede soñar en grande y que sepas que, por más difícil que sea el camino, siempre nos tendremos el uno al otro para salir adelante. Eres mi mayor orgullo mi pequeño gigante.*

*A mi pareja, el mayor testigo de los peores lados de este camino pero quien sin duda fue el ancla a la realidad, gracias por despejarme, por amarme, por sanarme y por darme las fuerzas necesarias para culminar este proceso de esta manera. Sin ti, este proceso hubiese sido mucho más difícil, pero tú, como siempre, haces todo más fácil y mejor en mi vida.*

*A mi abuela que fue quien cuidó de mi mucho tiempo, que me hizo las mejores comidas para seguir en este camino y me vio crecer y convertirme en la mujer que soy.*

*A mi amado abuelo, pese a que no estes físicamente conmigo, me acompañaste en cada paso, cada prueba, cada exposición, cada llanto, cada derrota y cada victoria, a quien le encomiendo siempre mi camino. Esta tesis es un homenaje para ti Juan Enrique Pinochet Martínez, porque hoy se cosechó lo que sembraste con tu cariño y enseñanzas en mí.*

*A cada integrante de la familia que creyó en mí. Quienes me acompañaron con risas y palabras de apoyo.*

*A mi Universidad, académicos y funcionarios que siempre estuvieron presentes en esta etapa y me enseñaron un sinfín de cosas que espero haber plasmado de la mejor manera en este trabajo. En especial a mi profesor guía, quien siempre creyó en mi trabajo y en mis herramientas, que valoró y escuchó cada una de mis ideas y me orientó para poder realizar esta investigación.*

*A cada uno de mis amigas y amigos, este grupo tan diverso de personas que me sumaron cuando las cosas no iban bien, gracias por todas las risas y llantos en este hermoso proceso, sepan que mi hermosa experiencia universitaria se las debo en gran parte a ustedes, sé la gran calidad de profesionales que van a ser y ojalá nuestra vocación de servicio público nos lleve a caminos parecidos.*

## **INTRODUCCIÓN.**

El fenómeno de los asentamientos informales en Chile, conocidos a la fecha bajo la noción del término “campamentos”, ve su origen histórico a inicios del siglo XX, naciendo en 1930 con la cuestión social bajo el nombre de “poblaciones callampas”, siendo entendida como una forma de lucha por parte de los trabajadores para acceder a la vivienda y poder conquistar un sitio urbano donde poder vivir (Gómez, 1994). Constituyendo un problema habitacional, social y urbano que ha ido acrecentándose con el paso de los años a lo largo del país.

El incremento sostenido de los campamentos en Chile durante las últimas décadas ha sido motivo de principal preocupación, representando uno de los desafíos más persistentes para el Estado en materia de políticas públicas con enfoques habitacionales. Su expansión ha sido agudizada en la región de Valparaíso en las fechas de 2010 – 2019 según el “Catastro Nacional de Campamentos” de Techo Chile, elaborado con los datos entregados por el Censo del año 2024. Estos resultados alzan la importancia de comprender y fortalecer las políticas habitacionales que se orientan a este tipo de asentamientos.

Su expansión no es un fenómeno aislado que pueda ser analizado y reducido al déficit estructural de viviendas, sino que es un problema público dinámico e interdependiente, además de reflejar la dificultad histórica en intervenciones sociales, económicas y territoriales en las familias que los habitan.

Bajo este escenario, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo impulsó el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” (PEH), una política pública que busca volver a poner al Estado en un rol protagónico en su rol como impulsor de planificación y gestión habitacional. Buscando acelerar la producción habitacional y atender a grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como lo son los campamentos de la región y de Chile.

La política pública a investigar ofrece lineamientos, planes estratégicos, metas y mecanismos de participación ciudadana respaldados en la Ley N° 20.500 para intervenir en los campamentos. En este contexto, resulta relevante analizar la forma en que esta política pública se ha expresado realmente en el territorio, teniendo en cuenta que ofrece un enfoque de “gobierno abierto” y que busca impulsar medidas con el rol de diversos actores, llamando

a la interacción con las comunidades que busca impactar. El campamento Felipe Camiroaga, ubicado en la comuna de Viña del Mar, región de Valparaíso, constituye un caso pertinente de revisión, éste es considerado uno de los más grandes de la región, posee particulares condiciones geográficas y características sociales que lo posicionan fuertemente en el tejido social de la articulación de autogestión comunitaria, lo que lo enmarca como el escenario perfecto para estudiar la relación entre ambas partes.

En este marco, la presente investigación se ha desarrollado con el propósito de analizar mediante documentos oficiales, antecedentes del “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” y entrevistas realizadas a vecinos y vecinas del campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar, para ver si es posible describir elementos que permitan visualizar la relación entre la comunidad y el Estado, con el fin de poder aportar en la descripción de las características de la relación entre el Estado y la comunidad en las fases de diseño y gestión del PEH. Para poder comprender la forma en que esta política pública se ha expresado en los sectores de campamentos, teniendo en cuenta sus componentes institucionales y su enfoque en participación ciudadana. Buscando entregar aportes en el proceso de diseño y gestión de las políticas públicas habitacionales con orientaciones a campamentos, considerando la importancia que adquieren ambos actores para el desarrollo adecuado de procesos de intervención y políticas públicas.

# **CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

## **1. Problemática.**

El aumento sostenido de los campamentos en Chile demuestra un desafío dinámico para las políticas habitacionales, especialmente en la comuna de Viña del Mar en la región de Valparaíso, que según cifras de TECHO Chile y Censo 2024, es la segunda comuna del país que cuenta con más asentamientos informales, correspondientes a 114.<sup>1</sup> En respuesta a la situación expuesta es que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo implementó el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” (PEH), que establece metas y ejes centrados en ampliar la producción de viviendas. Este plan posee metas orientadas a participación ciudadana y también cuenta con estrategias focalizadas en campamentos.

Para comprender el desarrollo del PEH en la comuna de Viña del Mar, se ocupa como caso de estudio el campamento Felipe Camiroaga, que representa un asentamiento informal relevante y pertinente para identificar como se ha desarrollado en la práctica esta política pública. En base de antecedentes oficiales surge la necesidad de identificar la relación establecida estado – comunidad en su implementación, y si dicha relación se puede vincular al proceso de diseño y gestión de la política pública al compararla con el avance de la política pública a estudiar.

Este escenario plantea la necesidad de investigar sobre las características que adopta la relación de las autoridades con el campamento Felipe Camiroaga en el diseño y gestión del PEH, sumado a un análisis de avances logrados en campamentos. Con el fin de aportar antecedentes que fortalezcan el desarrollo de políticas habitacionales orientadas a campamentos.

## **2. Pregunta de Investigación.**

¿Qué características presenta la relación entre el Estado y la comunidad del campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar en el contexto del diseño y la gestión del "Plan de Emergencia Habitacional 2022–2025" del Ministerio de Vivienda y Urbanismo?

---

<sup>1</sup> Según “Catastro Nacional de Campamentos 2024 – 2025 TECHO Chile” <https://cl.techo.org/catastro/>

### **3. Objetivos.**

#### **3.1 Objetivo General.**

- Analizar las características de la relación entre el Estado y la comunidad del campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar en el contexto del diseño y la gestión del “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

#### **3.2 Objetivos Específicos.**

- Describir los componentes de las políticas públicas y su ciclo para centrarlo con el tema a investigar.
- Describir la historia de los campamentos en Chile.
- Identificar la percepción y experiencias del campamento Felipe Camiroaga en su participación en el PEH, mediante el uso de entrevistas semiestructuradas.
- Categorizar las percepciones y experiencias del campamento en el marco del diseño y gestión del PEH.
- Analizar cómo los avances del PEH se vinculan con la relación observada entre el Estado y la comunidad del campamento Felipe Camiroaga.
- Desarrollar recomendaciones para la prórroga del PEH en materia de campamentos y participación ciudadana en base a la experiencia recopilada y de los propios avances que registra la política pública.

## **CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO**

### **1. Políticas Públicas.**

Para la presente investigación es relevante definir que es la política pública, como primer antecedente, hay que diferenciarla del concepto “acción pública”. El primer concepto comprende la responsabilidad y la participación del gobierno, como un actor clave que dispone un recurso relevante: su poder reglamentario, y por otro lado, la acción pública, es más amplia al considerar actores no gubernamentales (Roth, 2019). Actualmente, sería correcto comprender a la política pública como parte de la acción pública debido a la amplitud de esta última. (Roth, 2019).

La literatura se ha encargado de definir de variadas maneras el concepto de política pública. Según Lahera (2002) se definen como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.” (p.13) Destacando una vinculación democrática y la participación de la comunidad. Dente y Subirats (2014) la definen como “(...) conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo” (p.39) evidenciando la existencia de un consenso por parte de la comunidad respecto a un problema colectivo. Dye (1987, p.1) define la política pública como “(...) todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. De suma importancia destacar que, el no actuar del gobierno es una política pública, sino más bien que, la decisión de no actuar es lo que sí conforma una política pública.

Por su parte, Roth (2019, p.223) la define de la siguiente manera “(...) la política pública es un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas”. Para Kostcha Fernández (2012) la política pública es un “Programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado”. Finalmente, según Kauffer (2012, p.5) la política pública como concepto se define como “Una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo”.

Cada autor se centra en diversos enfoques respecto a la noción de política pública, por un lado tenemos a Dye y Kotscha quienes enfatizan en el rol de gobierno como actor central bajo el marco de su autoridad, legitimidad y voluntad. En contraste, Lahera y Kauffer dan prioridad a la interacción de actores públicos y privados en la formación de políticas públicas. Roth destaca en dar otra perspectiva al interpretar que las políticas públicas son un instrumento de transformación social. De manera complementaria, Dente y Subirats destacan el concepto de problema público, siendo este el fin de la política pública.

La diversidad de perspectivas planteadas permite comprender que, la política pública no puede reducirse a un solo enfoque, sino que, comprende un campo multidimensional y dinámico donde convergen variados elementos.

Las definiciones revisadas anteriormente convergen de manera complementaria para establecer a la política pública como un conjunto de decisiones y acciones desarrolladas por el Estado y el sector público, en el marco de su legitimidad y autoridad, que incorpora también la participación de diversos actores con el fin de dar solución a un problema público. Además, las variadas definiciones reconocen elementos propios de las políticas públicas, siendo los siguientes:

- Problema público.
- Actores
- Proceso de formación de la política pública (ciclo de la política pública).

Elementos esenciales que se desarrollarán en los apartados siguientes.

### **1.1 Problema Público**

Dente y Subirats (2014) reconocen que una política pública busca solucionar un problema de carácter colectivo. O más bien un problema público. Dunn (1981, p.60) define al problema público como “cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública”. Pero ¿Cuándo esa insatisfacción se convierte en una oportunidad de intervención pública?

Olavarría (2007) siguiendo a Becker (1995) postula que un problema es reconocido como problema público cuando; exhibe carencias en la población, las cuales pueden ser demostradas mediante estudios e informes que avalen la existencia de una situación que “(...)

afecta negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo o progreso, la convivencia social, el medioambiente o la existencia misma de la comunidad” (Olavarría, 2007, p.10) .Un estudio que detalle el problema, sus características y alcances.

Por otra parte, es esencial la participación de actores con poder para calificar una situación como problema público, estos actores no necesariamente deben pertenecer al sistema del Estado, sino que también pueden ser grupos que tengan la capacidad de movilizar actores de poder para llamar a la realización de una intervención en forma de política pública para poder remediar la carencia presentada. Son las acciones que realizan los actores con poder que permiten la visibilización del problema público.

Por consiguiente, no cualquier dificultad que una sociedad presente debe ser considerada problema público, sino que deben cumplirse las condiciones expuestas anteriormente.

Siguiendo con Olavarría (2007) existen 3 características intrínsecas de los problemas públicos, expuestos en la tabla 1.

**Tabla 1. “CARACTERÍSTICAS DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS”.**

| <b>Interdependencia</b>                                                                                                                                                                                      | <b>Subjetividad</b>                                                                                                                                                       | <b>Dinamicidad</b>                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Los problemas públicos no son aislados a otros fenómenos de la vida social, sino que forman parte de un sistema completo de acciones y actores. Por lo cual no deben verse de manera independiente de otros. | Los problemas públicos se nutren de visiones, aspiraciones e intereses brindadas por los actores de poder, que permiten darle importancia al problema público reconocido. | Los problemas públicos no son estáticos, sino que se adaptan a los cambios presentados por avances de la tecnología, cultura, nuevos fenómenos sociales, entre otros. |

*Fuente: Elaboración propia en base al texto “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas” de Mauricio Olavarría, edición 2007.*

Conforme a las condiciones y características expuestas, es válido preguntarse ¿cómo surge el problema público? Olavarría (2007) propone las siguientes visiones de reconocer el origen de un problema público, detallado en la tabla 2.

**Tabla 2. “ORIGEN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS”**

| <b>Surgimiento de una Demanda.</b>                                                                                                                                                                                                                                | <b>Surgimiento desde la Oferta.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Consecuencia de otra política pública.</b>                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Las necesidades, demandas aisladas de los ciudadanos o problemas que se agudizan. Transformándose en demandas hacia el sistema político quien debe hacerse cargo, intervenir e implementar una solución específica que busque resolverlo, reducirlo o contenerlo. | Las autoridades identifican la situación que será reconocida como problema público. Determinando lo que la sociedad recibirá y deben aceptar, pues en esta visión se reconoce la intervención del Estado mediante uso de los medios de la Administración Pública a difusión vía medios de comunicación. | Puede que una política pública en ejecución se vea frente a problemas no detectados inicialmente, o que esta misma cambie la situación original provocando por sí misma nuevas demandas. |

*Fuente: Elaboración propia en base al texto “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas” de Mauricio Olavarría, edición 2007.*

De esta forma, lo expuesto por Dente y Subirats (2014) y por Olavarría (2007), permite reafirmar el hecho de que las políticas públicas tienen como fin solucionar, reducir o contener un determinado problema público. Por lo cual para la presente investigación y en concordancia a la revisión empleada, se tomará en cuenta la siguiente definición de Olavarría (2007) en base a Becker (1995) como problema público.

(...) diremos, entonces, que un problema público es tal cuando grupos con influencia y poder – dentro y fuera del Estado – les dan la categoría de tal a situaciones que afectan negativamente a segmentos de la población. También es necesario recalcar que los problemas públicos son interdependientes, que su identificación es una cuestión subjetiva, que se relaciona con los intereses y motivaciones de los actores de poder, y que son dinámicos. (pp. 14-15)

## **1.2 Ciclo de las Políticas Públicas.**

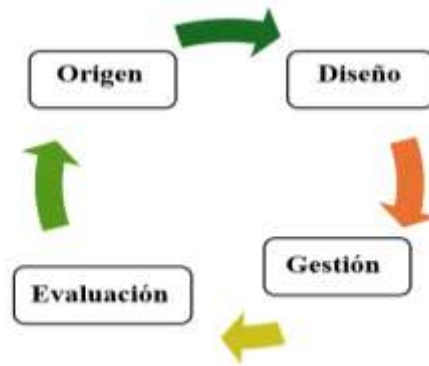
Las políticas públicas poseen un método de formulación que consta por etapas que componen este ciclo. Según Kraft y Furlong (2004, como se citó en Olavarría, 2007)

El diseño de la política pública hace referencia a la cuidadosa consideración, durante la etapa de la formulación de la política, del rol que desempeñarán – durante la implementación – tanto los organismos públicos como la población a la que se aplicará la política. (p.32)

Por su parte Lahera (2002) entiende el ciclo de las políticas públicas de esta manera “En las políticas públicas se pueden distinguir cuatro momentos analíticos -ya que no necesariamente etapas consecutivas- el origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.” (p. 73). Entonces es posible desprender las siguientes 4 fases:

- I. Origen.
- II. Diseño.
- III. Gestión.
- IV. Evaluación.

### Ilustración 1 “CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”



*Fuente: Elaboración propia, en base a “Introducción a las Políticas Públicas” de Eugenio Lahera, edición 2002.*

La primera fase, **origen**, comprende el proceso de reconocer un problema público, que necesite intervención y propuesta de solución por parte del Gobierno, es decir que se incorpora el problema en la agenda pública. Esta fase implica un proceso de recopilación de información e ideas respecto al problema público en concreto, para su posterior comprensión, según Olavarría (2007) “Una vez que el problema ha sido establecido como tal en el ámbito

político es necesario comprenderlo para, luego, construir las propuestas orientadas a resolverlo.” (p.33).

Siguiendo con el mismo autor, es relevante entender que el simple hecho de que los actores de poder reconozcan el problema solo implica que esta debe solucionarse mediante la política pública, sin dar más garantías, por lo cual es sumamente importante el proceso de recopilación de antecedentes e información que permita reconocer todas las aristas del problema. (Olavarría, 2007)

Posterior a la fase de origen, se da paso al **diseño**. En esta fase se formulan las alternativas de solución al problema público reconocido por la agenda pública. Es necesaria la aparición de expertos, políticos y técnicos que permitan realizar diagnósticos y evaluar las posibles acciones o propuestas a elaborar. Olavarría (2007) destaca la importancia de la viabilidad de las opciones que buscan resolver o reducir el problema, ya que estas deben considerar toda la amplia gama del sistema político, económico, social, de oportunidades y similares que se disponga. Por esto mismo, el diseño de propuestas y la elección de instrumentos que busquen materializarla deben enmarcarse bajo un trabajo técnico. Siguiendo con Olavarría (2007) quien sintetiza la fase de diseño así

El diseño de las propuestas de políticas públicas y la elección de los instrumentos que se utilizarán para materializar la intervención es una tarea que reviste características de trabajo técnico, dentro del proceso de la política pública. El diseño de las propuestas es un trabajo que requiere comprender y caracterizar el problema, definir las propuestas de intervención y seleccionar los instrumentos que se usarán para materializar la política pública. (p.39)

Una vez completada la fase de diseño, se espera contar con una propuesta de política pública clara, pertinente, viable, con objetivos definidos, actores identificados y mecanismos que permiten su posterior implementación.

Como penúltima fase, se produce la **gestión**. Momento en que la propuesta de política pública empieza a implementarse, mediante diversas acciones e intervenciones de actores que movilizan los recursos ya considerados.

Este es un proceso en el que se desarrollan las diversas acciones consideradas, intervienen diversos actores, se consumen los recursos asignados a la política, se aplican los instrumentos y se desarrolla aquello que ha sido previsto en la definición de la política. (Olavarría, 2007, p.78)

Esta fase comprende la creación de programas, movilización de recursos humanos, cognitivos y financieros y también la coordinación y participación de distintos actores. En este sentido, Lahera (2012) hace hincapié en que la gestión de las políticas en su mayoría no es un proceso perfecto, que es posible que se gasten más recursos sin dar resultados. Complementariamente, Olavarría (2007) destaca que la finalidad de la fase de gestión es alcanzar los objetivos o acercarse a ellos. Por ende, es una fase que va a requerir de constante supervisión y retroalimentaciones.

De manera final, la fase de **evaluación**. Busca medir los alcances y/o resultados de la política pública implementada a resolver el problema público previamente reconocido. Por su parte Olavarría (2007) detalla que “La implementación de toda política pública genera resultados y cambia – al menos algo – la situación existente, dada la finalidad de toda intervención.” (p.85). A causa de ello, es que esta fase implica realizar un análisis a los resultados y/o alcances esperados, no obstante, es probable que, si alguna fase del ciclo presentaba falencias, puede que la política pública no se traduzca en lo esperado o en fracasos.

Los resultados e impactos de una política pueden ser los esperados, pero también pueden ser menores a las expectativas u obtener resultados e impactos no previstos. La implementación, incluidos los fracasos, producen aprendizajes – instrumental, social y/o político – que los diseñadores tendrán en consideración para la formulación de nuevas políticas públicas. (Olavarría, 2007, p.89)

Podría decirse que es negativo que una política pública sea un fracaso, pero este ciclo está considerado para ser un “modelo” de aprendizaje continuo. En base a esto, es relevante que toda experiencia en esta fase sea recopilada a modo de reflexión que permita realizar mejores cambios. A su manera, Lahera (2012) plantea que este ciclo presenta un proceso de aprendizaje que deriva e induce a la oportunidad de mejora y acciones mejoradas.

Concluyendo las 4 fases del ciclo, es pertinente destacar que “El ciclo de las políticas públicas nunca termina. Cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial (...)” (Lahera, 2012, p.76), de ahí que nos refiramos a este proceso como un ciclo marcado por momentos analíticos y que nunca se cierra, sino que solo se enriquece constantemente.<sup>2</sup>

### **1.3 Actores de la Política Pública.**

En el proceso de las políticas públicas existen actores quienes participan directamente, o de alguna manera, están involucrados en alguna de las fases que permiten la creación de éstas. Olavarría (2007) resalta que no necesariamente estamos hablando de un actor individual, puede este grupo también comprender asociaciones, organizaciones, instituciones, líderes políticos, entre otros más.

Lahera (2002) destaca la relevancia de la incorporación de otros agentes que no sean solos del sector estatal. “La integración de los esfuerzos estatales y privados para servir algún fin público – con objetivos bien definidos y reglas del juego claras y estables – llevan a resultados superiores (...)” (p.22)

La pertinencia de reconocer los actores en el proceso de la política pública recae en permitir comprender como se ha dado – o como se dará - el proceso en sí de su desarrollo. En base a esto se puede distinguir dos posiciones; los actores formales y los informales.

---

<sup>2</sup> Revísese ilustración 1.

**Tabla 3 “ACTORES FORMALES E INFORMALES”.**

| <b>ACTORES FORMALES.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>ACTORES INFORMALES.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Quienes desempeñan cargos dentro de la estructura de poder del Estado. Sus competencias y atribuciones están debidamente señaladas en la Constitución, leyes y/o normas.</p> <p><b><u>Tipos de Actores Formales.</u></b></p> <p>A. Cargos políticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presidente de la República.</li> <li>▪ Cargos de confianza política.</li> <li>▪ Parlamentarios.</li> </ul> <p>B. Asesores presidenciales.</p> <p>C. Personal profesional de la carrera administrativa.</p> | <p>Quienes se involucran en el proceso si los intereses que ellos representan se verán de manera positiva o negativa afectados por la política pública. Suelen emerger desde la sociedad.</p> <p><b><u>Tipos de Actores Informales.</u></b></p> <p>A. Grupos de interés.</p> <p>B. Partidos Políticos.</p> <p>C. Académicos, investigadores y expertos.</p> <p>D. Medios de comunicación.</p> |

*Fuente: Elaboración propia en base al texto “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas” de Mauricio Olavarría, edición 2007.*

Los actores poseen un papel relevante en el ciclo de las políticas públicas, pero para ser relevantes tiene que influir en el proceso de toma de decisiones. Para Dente y Subirats (2014, p.84) “(...) para que un actor pueda efectivamente influir sobre los resultados de un proceso de toma de decisiones, es necesario que sus acciones puedan generar, al menos potencialmente, efectos relevantes para los otros participantes en la decisión.”. Bajo esta misma noción, el medio que les brinda a poder a los actores son los recursos que estos tengan a su disposición, siguiendo a Dente y Subirats (2014) el actor que tenga una mejor propuesta, pero no las condiciones ni recursos para convertirla eficazmente en acciones, no será determinante en el proceso de toma de decisiones.

Los recursos utilizados en el proceso de política pública según Dente y Subirats (2014), son los siguientes:

- Recursos políticos.
- Recursos económicos y financieros.
- Recursos legales.
- Recursos cognitivos.

## **2. Actores del Sistema de los Campamentos en Chile.**

Respecto a la situación de los campamentos en Chile durante el 2010 – 2024 se identifican varios actores, que influyen de manera directa o indirecta en su desarrollo y avance. En este título se identificarán primero los actores formales y después los actores informales.<sup>3</sup>

En primer lugar, de los **actores formales**, el Ministerio de Vivienda y urbanismo (MINVU), es el organismo principal debido a que es el encargado del diseño de programas en áreas de vivienda y urbanismo, con objetivos estratégicos enfocados en disminuir el déficit habitacional mediante diversos planes, además de promover ciudades inclusivas con una adecuada planificación territorial. Además, es el encargado de realizar el “Catastro Nacional de Campamentos” como herramienta identificadora sumado con el “Programa de Asentamientos Precarios” que busca disminuir las condiciones de vulnerabilidad socio-territorial. (DIPRES, 2025).

En segundo lugar, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), es un organismo desconcentrado del Ministerio en la región correspondiente<sup>4</sup> – en este caso la región de Valparaíso – tiene como objetivo concretar la política nacional en materia de vivienda, urbanismo y equipamiento de las regiones, además es encargado de planificar el desarrollo urbano regional y comunal, también encargado de supervigilar el cumplimiento de programas de viviendas sociales y asesorar a los comités habitacionales comunales en materia de desarrollo urbano y/o selección de terreno. También destacar que es el encargado de programar la inversión regional en materia de vivienda, urbanización y equipamiento. (SERVIU VALPARAÍSO, 2025)

En tercer lugar, el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) es la institución encargada de materializar y ejecutar los planes y programas en línea de vivienda y urbanismo, llevando a cabo las soluciones habitacionales. Busca implementar iniciativas de inversión en ciudades y barrios, planes orientados a disminuir la brecha de equidad en los territorios en busca de una planificación integrada. Además, es el encargado de generar instancias de

---

<sup>3</sup> Revítese tabla 3 “Actores formales e Informales”

<sup>4</sup> Se desconcentra del Ministerio de Vivienda y Urbanismo gracias al DL N° 1.305 y reglado por el Decreto N° 397.

participación ciudadana, promoviendo los espacios y también creando nuevos lugares de diálogos, con acompañamiento en la formación y gestión social de los territorios.

En cuarto lugar, el Gobierno Regional de Valparaíso, es el órgano encargado la función de administración regional según la Ley N° 19.175, y en resumen también a cargo de las políticas públicas respecto al orden territorial, fomento de actividades productivas y el desarrollo social y cultural. En el programa de Gobierno Regional de Valparaíso 2025 – 2029, posee un apartado donde detalla el desarrollo de diversas medidas orientadas a reducir el déficit de vivienda, como la asistencia técnica a municipios en proyectos habitacionales, y actualizar el convenio GORE – SERVIU Campamentos y así incorporar nuevas metodologías en busca de la eficiencia.

En quinto lugar, la Municipalidad de Viña del Mar, es una corporación autónoma de derecho público, que dentro de sus funciones orientadas a la urbanización se destacan; la planificación y regulación urbana de la comuna y elaboración del Plan Regulador Comunal (PLADECO), elaborar, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Comunal (PCR) y aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma que determinan las leyes.<sup>5</sup> Además, cuenta con la oficina de Dirección de Obras Municipales (DOM), quien es la encargada de otorgar los permisos de construcción y fiscaliza las obras de construcción realizadas. Finalmente, realiza trabajos conjuntos con SERVIU mediante convenios, como lo es facultado en la Ley N° 18.695 en su artículo 6°.

En los **actores informales**, en primer lugar, tenemos a la comunidad del campamento Felipe Camiroaga, los pobladores totales según las cifras son de 2.175, quienes en forma de subconjunto se han organizado mediante comités de viviendas y en juntas de vecinos para abordar la situación. Son los actores más vulnerables y son sus necesidades las cuales no han sido plenamente solucionadas en las políticas públicas.

En segundo lugar, la ONG TECHO – Chile, una fundación sin fines de lucro que trabaja en pro de la situación de precariedad habitacional, buscando construir ciudades justas. (TECHO – Chile, 2025) Se lleva a cabo en base a voluntarios y voluntarias en conjunto a las

---

<sup>5</sup> Revítese Ley N° 18.695 “Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades”  
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30077>

comunidades de los campamentos, mediante diversos catastros, propuestas, reportes e intervenciones directas en las comunidades construyendo viviendas sociales, busca impactar en el debate público y la toma de decisiones, desarrollando propuestas de políticas públicas.

Y en último lugar el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), compuesto por ciudadanos para articularse como voz de la sociedad frente al municipio – en este caso, al de Viña del Mar –. Existen registros de actas donde se trataron la situación de los campamentos, el 17 de abril de 2017 la reunión del COSOC con el Municipio habló exclusivamente de los campamentos. Y conforme al padrón electoral definitivo de la selección del COSOC 2024 – 2028, tenía participación el comité de vivienda de Felipe Camiroaga de Forestal Alto. Por lo cual, el COSOC ha llevado a la palestra política la problemática de los campamentos ante las autoridades.

### **3. Teoría de la Marginalidad**

La teoría de la marginalidad aporta un amplio marco analítico para comprender fenómenos urbanos como es el caso de los campamentos. El desarrollo de esta teoría nace a partir de la teoría de la modernización<sup>6</sup>, siendo la marginalidad concebida como un rezago cultural y fue la CEPAL<sup>7</sup> quien incorporó el concepto de marginalidad como una variable central en la interpretación de la realidad latinoamericana en la década de los 60'. (A. Cortés, 2017)

Bajo este enfoque modernizador, Germani (1962) sostuvo que “La noción de “marginal”, en su concepción más abstracta, remite geográficamente a las zonas en que aún no han penetrado las normas, los valores ni las formas de ser de los hombres modernos.” (citado en F. Cortés, 2006, p.75). Por lo que, los denominados marginales son individuos que no son incorporados a la sociedad moderna. En razón de esto mismo, la teoría de la marginalidad busca explicar la falta de incorporación de este grupo a los valores, instituciones y objetivos propios del avance de la modernidad en la década. Roger Vekemans (1969, como se citó en A. Cortés, 2017, p.225) complementariamente, describe la situación de la marginalidad en Latinoamérica como una característica propia de esta “La marginalidad

---

<sup>6</sup> “De esta teoría se desprendió la idea de que si los países de América Latina buscaban salir del subdesarrollo debían transformar a su población en moderna.” (F. Cortés, 2006, p.75)

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

correspondería a la falta de participación y de pertenecimiento a la sociedad, siendo una de las características propias de América Latina la dicotomía entre una sociedad participante, instalada y hegemónica versus otra sociedad de masas marginales.”.

José Nun y Aníbal Quijano, autores pertinentes sobre la teoría de la marginalidad, siguieron transformando la noción presentada y complementaron con un enfoque más económico en el marco capitalista que experimentaba América Latina. Nun (2001) acuñó el término de “masa marginal”, como una categoría para referirse a la población “sobrante” o sea, quienes no cumplieran una función productiva, permitiendo así cuantificar el aumento de poblaciones disfuncionales respecto al régimen de producción dominante. De forma similar, Quijano (1972) elaboró la noción de “polo marginal” para acuñar a la población segregada por la dinámica de la economía y que no formaría parte de los sectores de mayor producción (A. Cortés, 2017). Ambos autores, integran esas categorías relacionadas con el sector económico, acentuando la marginalidad a un fenómeno propio del capitalismo.

En esta misma línea, Quijano enriqueció la teoría de la marginalidad, agregando el concepto de “**urbanización dependiente**”. Este término explica que el proceso de urbanización en Latinoamérica depende de las relaciones de dependencia de la sociedad (A. Cortés, 2017). Siguiendo este enfoque, el crecimiento urbano que se produjo en Latinoamérica fue bajo condiciones de dependencia, por lo que, las migraciones campo-ciudad no se tradujo en integración laboral ni en acceso a la vivienda formal, sino más bien, en el crecimiento de asentamientos informales, y en el caso de Chile, en campamentos. La “urbanización dependiente” permiten respaldar lo expresado por Vekemans (1969) respecto a los marginados, este autor señalaba que el marginado no poseía las costumbres y normas necesarias para integrarse de manera plena a la sociedad, lo que determinaría que se instalen en otras formas, como lo son las favelas, villas miseria o campamentos.

Como un último avance acuñado a la teoría de la marginalidad, se le liga el término de “**exclusión social**”. Durante la década del 90’, Europa vivió una serie de medidas de cambios estructurales en el mercado laboral, el autor Castel (1998, como se citó por F. Cortés, 2006, pp. 77-78) las señala explícitamente.

a) precarización e individualización del proceso de trabajo; b) desigualdades frente a la transformación de las relaciones de trabajo —desigualdad frente al riesgo del desempleo y degradación de las condiciones de trabajo—; c) predominio de la incertidumbre del trabajo sobre la reducción de las desigualdades, se deja de hablar de la desigualdad, aunque ésta se acentúe.

Con estas mismas tendencias, la “exclusión social” se aplica a América Latina, permitiendo visualizar la polarización de la sociedad, apuntando directamente a los actores sociales que habían sido previamente integrados, ahora siendo excluidos, producto de los cambios enmarcados por el proceso de globalización (F. Cortés, 2006). Por otro lado, Minujin (1998) para restarle vaguedad al concepto, planteó que se le relacione directamente con la posibilidad de acceder a derechos sociales, enfocados en dimensiones; A) política, B) económica y C) social.

En conclusión, la teoría de la marginalidad ve su aporte central en ofrecer una visión amplia que permite comprender la persistencia de la exclusión urbana en países ligados a modelos capitalistas, situando fenómenos como los campamentos, sin embargo, no los aborda desde la anomalía transitoria, sino más como una expresión estructural de la desigualdad, de ahí su importancia en este trabajo de investigación.

#### **4. Campamentos en Chile.**

Para poder comprender el fenómeno de los campamentos en Chile actualmente, es necesario comprender el contexto, desde su origen hasta el camino histórico evolutivo que han llevado a la fecha. Por lo cual, en este capítulo se hará un recorrido desde sus orígenes hasta sus cambios en relación con el cambio del modelo de desarrollo, cambios políticos, sociales o económicos vividos por el país. Una vez ilustrado su origen se dará paso a las definiciones más actuales.

##### **4.1 Origen “De poblaciones callampas a Campamentos”**

Las raíces del fenómeno de los campamentos en Chile remonta a inicios del siglo XX, a comienzos del siglo, la Ley 1838 “Sobre Habitaciones Obreras” del año 1906 marca el

primer antecedente, norma que permitió la creación de “Consejos de habitaciones para obreros”, que contaban con la facultad de ofrecer viviendas en arriendo, tomar medidas de saneamiento, pero su punto más relevante mantiene relación con el capítulo II de la misma ley, donde en variados artículos se le dio la facultad de demoler las habitaciones que fueran consideradas insalubres, sin ofrecer alternativas, agudizando la situación. Este escenario derivó 1925 en una seria de alza de precios en los arriendos, provocando la primera huelga de arrendatarios en el mismo año, que fue capaz de movilizar grandes protestas en la región de Valparaíso y Santiago. Debido a la presión las autoridades debieron acceder a las demandas históricas provenientes con relación a la salubridad, provocando que se redujera en un 50% el valor de la vivienda que antiguamente fueron declaradas insalubres por el “Consejo de habitaciones para obreros”, además de regular los precios de arriendo. (Cerón, 2017) constituyendo así el primer hito de lucha urbana.

A partir de la década de 1930, Chile empieza una nueva etapa marcada por un nuevo modelo económico, el modelo ISI<sup>8</sup> impulsado por el Estado. En este período la mano de obra minera tuvo que migrar hacia la producción de bienes de consumo liviano, disminuyendo el empleo y también aumentando la pobreza, que se manifestó en mala calidad de vestuario, salud, vivienda y bajo nivel alimenticio en la población (Gómez, 1994). Por lo que aquí comienza el fenómeno migración campo-ciudad, que provocó el traslado masivo de personas a la periferia y posteriormente al centro de la ciudad en busca de mejores oportunidades, predominando el arriendo de terrenos sin servicios básicos. Acentuándose esta situación con la creación de la CORFO<sup>9</sup> en 1939, hecho que según Lawner (2025) agudizó el proceso de migración campo-ciudad porque los campesinos de la zona, ante este proceso de industrialización, empezaron a buscar mejores condiciones en la ciudad.

He aquí el nacimiento del término “poblaciones callampas”, denominadas de esta manera debido a surgían de la noche a la mañana, similar al crecimiento del hongo. Durante esa época se vivió una lucha por una vivienda digna por parte de los sectores populares, situándose en la periferia debido a que eran conocidas por ser “tierras de nadie” (Gómez, 1994). Sumado el fenómeno de migración campo-ciudad, es relevante destacar que las

---

<sup>8</sup> Modelo de Desarrollo de Sustitución de Importaciones. Basado en fomentar la industria local mediante el mercado interno.

<sup>9</sup> Corporación de Fomento de la Producción.

“poblaciones callampas” surgen a modo de combatir por parte de los sectores populares su exclusión en el mercado de viviendas. “las poblaciones callampas constituyen una solución privada de los sectores populares al problema habitacional que les impone el mercado capitalista de la vivienda.” (Gómez, 1994, p.25) Entonces no se debe comprender a las “poblaciones callampas” netamente como un resultado de pobreza, sino como una forma de dar respuesta ante la incapacidad del Estado frente al déficit habitacional.

Estos asentamientos dispersos son las respuestas individuales de los más pobres a su necesidad habitacional. No se trataba de una acción concertada, sino que de la iniciativa de algunas familias se establecían en un terreno hacia el que convergían poco a poco su parentela y sus amigos. (Espinoza, 1998, p.74)

Dentro de las “poblaciones callampas” empezaba a surgir una “dimensión comunitaria de la acción”, que en palabras de Espinoza (1994) tiene relación con la cohesión social que existió en los pobladores, en las poblaciones había varios lazos familiares y esto ayudó la formación de tejido social en estos. A raíz de esto, en las poblaciones callampas empezaron a crearse comités de pobladores que tenía un solo fin, en palabras del mismo autor. “(...) se esforzaban en organizar la vida colectiva por medio de rifas, bailes, campeonatos deportivos... Ellos buscaban así reunir los fondos necesarios para obtener electricidad, agua potable y alumbrado público. La actividad reivindicativa y la cohesión comunitaria están estrechamente ligadas”. (p. 74)

Estos comités se encargaron de negociar con los aparatos del Estado, especialmente con el CORVI<sup>10</sup> en busca de, poder ser trasladados a la ciudad o poder establecerse en las poblaciones callampas con el compromiso de que los dejen tranquilos. Evidenciando un fuerte deseo de autonomía por parte de quienes constituían las poblaciones callampas. Esta negociación con el Estado fue rápidamente mediada por partidos políticos u otras organizaciones más sociales como el “Hogar de Cristo” (Espinoza, 1994).

---

<sup>10</sup> “Corporación de la Vivienda”.

Según De Ramón (1990, como se citó en MINVU, 2007) el Estado ante el rápido crecimiento de los asentamientos, implementó dos tipos de acciones; 1) Continuar con la construcción de poblaciones mediante la Caja de Habitación Popular<sup>11</sup>, y 2) Erradicar a los habitantes de las “poblaciones callampas” hacía otro lugar. En base al punto 2, en el Gobierno de Gabriel González Videla (1946 – 1952) comenzaron los programas de erradicación, iniciando con la creación del Programa de Autoconstrucción y Ayuda mutua, esta iniciativa consistía en entregar, en primera parte, un sitio urbanizado con servicios sanitarios y entregar una vivienda de 49m cuadrados. (MINVU, 2007). En el gobierno de Alessandri (1958 – 1964) se continuó el plan de erradicación, cambiando la línea del plan de erradicación de Videla, el mismo programa ahora entregaba viviendas mínimas de 38m cuadrados, pero con posibilidad de ampliación mediante la autoconstrucción o con una empresa constructora. Sin embargo, estas iniciativas no fueron soluciones, no lograron terminar con el problema debido a que seguían manteniendo condiciones periféricas y menesterosas. “nuevas familias [pasaban] a ocupar los terrenos abandonados (...) manteniéndose las características de poblamiento miserables” (De Ramón, 1990, como se citó en MINVU, 2007).

El gobierno de Alessandri también creó el “Plan Habitacional” mediante la promulgación del DFL N° 2 el 31 de Julio de 1959. Se fijaban normas para la construcción de viviendas en base a los requisitos, características y condiciones que señalaba el decreto con fuerza de ley. El plan habitacional se caracterizó por 3 objetivos; 1) la inclusión activa del sector privado, 2) focalizar los recursos disponibles en los sectores populares y 3) formulación de metas y mecanismos de gestión basados en diagnósticos. (MINVU, 2007)

La incorporación del sector privado se visualizó mediante la creación del SINAP<sup>12</sup> en el año 1952. Este tuvo gran acogida por parte de los sectores medios y altos de la sociedad debido a que permitió mantener los ahorros protegidos de la inflación. Sin embargo, los pobladores de las poblaciones callampas no podían acceder a este sistema debido a sus condiciones económicas, por lo cual siguieron con el modelo de autoconstrucción.

---

<sup>11</sup>La caja de Habitación Popular fue creada en 1936. Es una agencia estatal que tuvo como propósito impulsar la edificación de viviendas sociales. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-636469.html>

<sup>12</sup> Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

En base a los diagnósticos realizados para el Plan Habitacional, destacan las siguientes cifras:

**Tabla 4. “DIAGNOSTICO DE LA CORVI PARA PLAN HABITACIONAL”**

| Nº | DIAGNOSTICO                                                                                                                                                                                                                   |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | El 4,5% de los obreros carece de la capacidad de pago necesaria para pagar el dividendo más bajo, no pudiendo, en consecuencia, optar a ningún tipo de vivienda, salvo subvención especial.                                   |
| 2  | El 17% de los obreros podría postular a vivienda de tipo mínimo.                                                                                                                                                              |
| 3  | El 61% de los obreros y el 12% de los empleados pueden postular a vivienda del tipo medio.                                                                                                                                    |
| 4  | El 11% de los obreros y el 26,5% de los empleados pueden postular a casa de mejor terminación.                                                                                                                                |
| 5  | El 6,5% de los obreros y el 54% de los empleados goza de renta suficiente alta como para no interesarse por las viviendas que CORVI construye y preferir, presumiblemente, aquellas que podrían ofrecerles el sector privado. |

*Fuente: Elaboración propia en base a “CHLE Un siglo de políticas en vivienda y barrio” de Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 2006”*

Estas cifras solamente toman en consideración a los obreros y a los empleados, quienes se encuentran insertos en la estructura productiva. Este diagnóstico deja en evidencia que no se tomaron en consideración a los pobladores de las poblaciones callampas. Paradójicamente, todas las políticas públicas expuestas anteriormente, quienes intentaron solucionar la crisis habitacional que vivían los sectores populares, fueron excluyendo a estos sectores. Quienes vivían en las poblaciones callampas no podían solicitar préstamos debido a que no tenían capacidad de pago ni de ahorro en la SINAP, y, por otro lado, tampoco eran considerados en los diagnósticos realizados por la CORVI. Como consecuencia, las familias que habitaban en las poblaciones callampas tuvieron que seguir recurriendo a la autoconstrucción y a la ocupación irregular, debido a que era su única vía para acceder a la vivienda.

Durante la década de 1960, con la llegada del Gobierno de la Democracia Cristiana encabezado por Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se impulsó la política de “promoción popular”, que buscaba estrechar los vínculos entre los sectores populares y el Estado, fomentando los centros de madres, clubes deportivos, las juntas de vecinos, entre otros. Respecto a las juntas de vecinos, el autor Fauré (2021) destaca su relevancia en el proceso

(...) fueron pensadas con la finalidad de desarrollar a las comunidades urbanas en el ámbito familiar, social y cultural, representando las necesidades de los vecinos ante los poderes públicos y con una estructura que partiera desde las unidades vecinales de barrios y ciudades hasta constituir un organismo de carácter nacional (p.148)

El programa de Gobierno de Frei tuvo su enfoque en la redistribución de los recursos y en integrar a los sectores populares, mediante la organización. Y como destacaba Fauré, en base a la organización que hubo respecto a vivienda, se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el año 1965 con la Ley 16391. La creación de la institución permitió un cambio en la relación entre los pobladores y el Estado, además el Ministerio debía responder ante la política habitacional y establecer el control de esta, distribuyendo los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano, la pavimentación e instalaciones sanitarias (Hidalgo, 2000, como se citó en MINVU, 2007). En este periodo también, se crea el Plan de Ahorro Popular en 1967 con el DS N° 552. Tenía por objeto cubrir las necesidades de los grupos de bajos ingresos, basado en cinco planes básicos en relación de su necesidad habitacional y su capacidad económica, expuestos en la tabla 5.

**Tabla 5. “PLAN DE AHORRO POPULAR 1967”**

| <b>PLAN</b> | <b>INGRESO EN SUELDOS VITALES</b>        | <b>BENEFICIO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>AHORRO EXIGIDO</b>                                                                                                                                                                                                              |
|-------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PAP 1       | $0 - \frac{1}{2}$ <i>Sueldos Vitales</i> | <p><b>Terreno:</b> de 170 m cuadrados en sitio semi – urbanizado.</p> <p><b>Viabilidad:</b> Mediante trazado de calles.</p> <p><b>Servicios Básicos:</b> Red de electricidad general y alumbrado público, sin empalme domiciliario. Red de agua potable y pilones cada 100 metros aproximadamente</p> | <p><b>Primera Fase.</b><br/> <b>Ahorro inicial:</b> 20 cuotas.<br/> <b>Mensual:</b> 4 cuotas x 12 meses.</p> <p><b>Segunda Fase.</b><br/> <b>Mensual:</b> 5 cuotas x 12 meses.<br/> <b>Ganancia:</b> Derecho a préstamo de 880</p> |

|       |                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                             |
|-------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                                          | y Pozo negro ejecutado por pobladores.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | cuotas de ahorro, más el ahorro.                                                                                                                                            |
| PAP 2 | $\frac{1}{2}$ – 1 <i>Sueldos Vitales</i> | <p><b>Terreno:</b> de 170 m cuadrados en sitio semi – urbanizado.</p> <p><b>Viabilidad:</b> Mediante trazado de calles.</p> <p><b>Servicios Básicos:</b> Red de electricidad general y alumbrado público, sin empalme domiciliario. Red de agua potable y Red general de alcantarillados y aguas lluvias con uniones domiciliarias.</p>                                                                              | <p><b>Ahorro inicial:</b> 20 cuotas.</p> <p><b>Mensual:</b> 4 cuotas x 12 meses.</p> <p><b>Ganancia:</b> Derecho a préstamo de 839 cuotas de ahorro, más su ahorro.</p>     |
| PAP 3 | 1 – 2 <i>Sueldos Vitales</i>             | <p><b>Terreno:</b> Sitio Urbanizado + vivienda básica de 20m cuadrados (sala-dormitorio, cocina, baño con instalaciones sanitarias completas.)</p> <p><b>Viabilidad:</b> Mediante trazado de calles.</p> <p><b>Servicios Básicos:</b> Red de electricidad general y alumbrado público, sin empalme domiciliario. Red de agua potable y Red general de alcantarillados y aguas lluvias con uniones domiciliarias.</p> | <p><b>Ahorro inicial:</b> 110 cuotas.</p> <p><b>Mensual:</b> 9 cuotas x 24 meses.</p> <p><b>Ganancia:</b> Derecho a préstamo de 2.017 cuotas de ahorro, más su ahorro.</p>  |
| PAP 4 | 1 – 2 <i>Sueldos Vitales</i>             | <p><b>Terreno:</b> Sitio Urbanizado + vivienda de 42m cuadrados (2 dormitorios, sala de estar, cocina, baño con instalaciones sanitarias completas y artefactos sanitarios)</p> <p><b>Viabilidad:</b> Mediante trazado de calles.</p> <p><b>Servicios Básicos:</b> Red de electricidad general y alumbrado público, sin</p>                                                                                          | <p><b>Ahorro inicial:</b> 142 cuotas.</p> <p><b>Mensual:</b> 12 cuotas x 24 meses.</p> <p><b>Ganancia:</b> Derecho a préstamo de 2.683 cuotas de ahorro, más su ahorro.</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                              | empalme domiciliario. Red de agua potable y Red general de alcantarillados y aguas lluvias con uniones domiciliarias.                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                             |
| PAP 5                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 2 – 3 <i>Sueldos Vitales</i> | <p><b>Terreno:</b> Departamento de 36m cuadrados en un edificio colectivo.</p> <p><b>Viabilidad:</b> Mediante trazado de calles.</p> <p><b>Servicios Básicos:</b> Red de electricidad general y alumbrado público, sin empalme domiciliario. Red de agua potable y Red general de alcantarillados y aguas lluvias con uniones domiciliarias.</p> | <p><b>Ahorro inicial:</b> 170 cuotas.</p> <p><b>Mensual:</b> 15 cuotas x 24 meses.</p> <p><b>Ganancia:</b> Derecho a préstamo de 3.980 cuotas de ahorro, más su ahorro.</p> |
| <p><b>REQUISITOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ahorro previo mediante cuotas.</li> <li>-Depósito mensual según tipo de PAP.</li> <li>-Dividiendo mensual: Aproximadamente de 5 cuotas mensuales que equivaldría hasta el 20% del ingreso familiar.</li> <li>-Plazo: 14 años, con un interés de 0,5%</li> </ul> |                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                             |

Fuente: *Elaboración propia en base a "CHLE Un siglo de políticas en vivienda y barrio" de Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 2006".*

La tabla anterior evidencia las 5 líneas que contemplaba el Programa de Ahorro Popular, cubriendo distintos niveles de ingresos, desde personas que ganaban menos del sueldo vital de la época, a quienes ganaban más de 2 sueldos vitales. Sin embargo, la gran crítica, -e igual que ocurrió con el INAP-, es el nivel de ahorro previo exigido, que para la mayoría de las familias pobladoras de las callampas era imposible alcanzarlo, excluyéndolos nuevamente. Volviendo a reproducir el ciclo de precariedad e impulsando la autoconstrucción y la ocupación de los terrenos de forma irregular. Además, el sitio categorizado “semi – urbanizado” no tenía equipamiento, ni condiciones, ni recursos.

(...) significó de hecho el aumento de la segregación espacial y una institucionalización de condiciones miserables de existencia, puesto que se entregaba un sitio sin equipamiento, no se proporcionaban apenas recursos

para construir la vivienda y se concentraba la construcción en zonas periféricas de difícil acceso. (Grupo CIDU, 2006, p.56)

Como respuesta, ante una nueva política pública que no lograba incluir a los sectores vulnerables, la ocupación de terrenos de forma irregular aumentó sustancialmente entre 1967 y 1972, la ocupación de terrenos se multiplica. En esta época el concepto de “poblaciones callampa” pasa a llamarse “toma”, ya que existía por parte de los pobladores una noción de ser diferentes a los “otros”, además de ser una acción organizada por parte de los pobladores en radicarse en los terrenos seleccionados (Sepúlveda, 1998).

Con la llegada de Salvador Allende a la presidencia (1970 – 1973) y la Unidad Popular, se empieza a tomar otro rumbo respecto a las tomas. Según el Grupo CIDU (2006) la izquierda trató de reagrupar las tomas para así hallar la solución. En razón de esto, se descartó el Plan de Ahorro Popular y los programas de autoconstrucción, dado que el gobierno de Allende cambió la noción habitacional, antes la vivienda era considerada mercancía y ahora se señalaba a la vivienda como derecho de todas las familias y dándole carácter irrenunciable y que no puede ser objeto de lucro (MINVU, 2006).

En reemplazo de PAP, se crea el Plan de Emergencia, que buscaba revertir las tendencias segregativas de la periferia urbana, mediante la remodelación de las ciudades y barrios (Raposo, 2001, como se citó en MINVU, 2006). No obstante, las tomas se multiplicaron este período, Fadda y Ducci (1993, como se citó en MINVU, 2006) relatan que las tomas antes de 1968 eran menos de 10 por cada año, pero que en 1970 esa cifra aumentó a más de 220, instalándose con fuerza en la ciudad. En base a este crecimiento, vía mensaje al congreso, el Presidente Allende propuso una ley que reprimiera las ocupaciones ilegales.

Espinoza (1998) asemeja el alza de tomas a la postura de la política estatal brindada por la Unidad Popular, caracterizada por ser una política permisiva y alineada con la participación popular, lo que permitió, en el comienzo, una tolerancia elevada y en algunos casos, apoyo a las tomas, consolidándolas como un mecanismo de acceso a la vivienda para los sectores populares.

En este período las “tomas” son denominadas “campamentos”, nombre con el cual se le reconoce hasta la fecha. Su cambio de nombre surgió debido al MIR<sup>13</sup>, quienes se organizaron de forma paramilitar cerca del campamento nueva Habana en Santiago. En esta misma línea (Sepúlveda, 1998) propone y asocia la idea de campamento como una “denominación asociada a la lucha de clases que se estaba iniciando” (p.113)

En 1973 en Chile se realiza un golpe de Estado, quebrando la democracia y en consecuencia, el quiebre de los canales institucionales con la población que garantizaba derechos elementales. Con la dictadura de Augusto Pinochet (1973 – 1990) de desmantelaron muchas organizaciones sociales relacionadas a las tomas, siendo víctimas de una represión aguda y bastante prolongada. Y las juntas de vecinos fueron prohibidas, reduciendo al mínimo su funcionamiento (Espinoza, 1998).

En el período de la dictadura, Chile avanza hacia un modelo económico neoliberal y reorganizando las políticas públicas, la política habitacional empezó a centrarse en los subsidios como instrumento principal (MINVU, 2007). Dando inicio al “Programa de Subsidio Habitacional a la Demanda” por el Decreto Supremo N° 188 de 1978. El D.S abre la relación con el nuevo modelo de Estado Subsidiario, y este programa entregaba apoyo financiero directo a las familias mediante subsidios gracias a su capacidad de ahorro y de endeudamiento (MINVU, 2007). Pero lo que lo diferencia de los programas anteriores ofrecidos en materia habitacional, es que este se basa en un mercado de viviendas terminadas, reduciendo la autoconstrucción que caracterizaba a las tomas. Entonces el objetivo principal de este programa es entregar un subsidio a las familias que aprobada la banca, para que las labores de construcción las lleve a cabo el sector privado.

Otro hito importante en este período fue la formulación de la política de desarrollo urbano, a partir del año 1979 se “liberaron” los límites urbanos, otorgando al mercado el uso del suelo sin la necesidad de la intervención estatal, por lo cual el uso de los suelos era definido por su mayor rentabilidad (Rodríguez e Icaza, 1993). Esta medida tenía el fin de abaratar la vivienda debido a que el costo del suelo bajaría debido a que no sería un recurso escaso, permitiendo flexibilizar las normas que regulaban el uso de los terrenos en pro de permitir el crecimiento urbano en relación directa a las tendencias del mercado. Otorgándole

---

<sup>13</sup> Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

al mercado el uso del suelo, como consecuencia, en esta época no existió un proceso de crecimiento urbano.

Finalmente todas estas medidas fueron implementadas a la par que se llevaba a cabo un proceso de erradicación y radicación de campamentos entre los años 1979 y 1985, según Rodríguez e Icaza (1993) “el programa consideró el traslado de las familias que vivían en los campamentos, a conjuntos de vivienda social situados en comunas periféricas de la ciudad.” (p.3). Afectando a 65 mil familias aproximadamente, aproximadamente 35 mil fueron erradicadas. Para conseguir estos volúmenes de erradicación, los Municipios fueron dotados de varias funciones gracias a la Ley 18.138<sup>14</sup> de Junio de 1982, en su artículo 1° faculta a los municipios a poder elaborar, desarrollar y ejecutar programas de construcción de viviendas destinadas a resolver problemas de marginalidad habitacional. Además, gracias a la política de desarrollo urbano llevada a cabo, los municipios adquirieron grandes terrenos a bajo costo, donde los habitantes de las tomas fueron trasladados.

Este proceso de erradicación tuvo como resultado la creación de nuevas comunas en la Provincia de Santiago, creando un total de 16 comunas nuevas y la división de Santiago en 3 comunas. Sin embargo, esta división no hizo más que acrecentar la consolidación de la segregación urbana que ya experimentaba Santiago. (Rodríguez e Icaza, 1993).

Finalmente otro programa a destacar de este período fue el “Programa Saneamiento de Poblaciones. Lotes con Servicio y Mejoramiento de Barrios” reglamentado por el Decreto Supremo N° 804 del 25 de Junio de 1982. El programa era parte de la estrategia de sanear las poblaciones, dirigido a nivel municipal, permitiendo atender los casos más urgentes de marginalidad habitacional, otorgando una caseta sanitaria, compuesta por un baño, un ambiente de cocina y conexión para lavadero, con una superficie mínima de 6m cuadrados y máxima de 12 m cuadrados (MINVU, 2007). La municipalidad era encargada de dar los fondos municipales que se destinarían a la construcción, con el fin combatir la marginalidad habitacional.

---

<sup>14</sup> Ley 18.138 Faculta a las Municipalidades para desarrollar Programas de Construcción de viviendas e infraestructuras sanitarias. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29562>

Todo el período de dictadura y su modelo habitacional basado en un modelo neoliberal centrado en subsidios y la intervención del sector privado, no provocó más que relegó a los sectores de las tomas, favoreciendo más la segregación debido a la erradicación que se llevó a cabo, aumentando las tomas periféricas.

Con el retorno de la democracia al país gracias a la llegada de la concertación<sup>15</sup> (1990 – 2010) queda en evidencia la situación en materia de vivienda, existía un déficit cuantitativo de más de 900 mil familias sin casa. Para revertir la situación, se propusieron 3 ideas matrices. “i) más viviendas para los más pobres y allegados; ii) mejores barrios y ciudades; iii) diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales” (Mac Donald, 1992, como se citó en MINVU, 2007). Basado en este eje, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo fue reorientado en su política habitacional bajo la “estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad” guiado por los siguientes principios expuestos en la tabla 6.

**Tabla 6. “PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL POR LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN.”**

| <b>Principio</b>                            | <b>Descripción</b>                                                                                                                      |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Redistribución.                             | Mejorar la distribución del ingreso, priorizando los programas orientados a los sectores más postergados, sin excluir a sectores medios |
| Progresividad.                              | Entregar mayores subsidios a soluciones de menor costo y con mayor focalización en la pobreza.                                          |
| Regionalización.                            | Delegar a las autoridades regionales la opción de definición y desarrollo de programas habitacionales.                                  |
| Ponderación de factores socio – económicos. | Incorporar factores socioeconómicos y habitacionales en la asignación de soluciones habitacionales.                                     |
| Libre asociación.                           | Creación de modalidades de postulación colectiva.                                                                                       |
| Participación.                              | Política de puertas abiertas con organizaciones del sector privado, sociales, ONGs u organismos no gubernamentales.                     |
| Integración Urbana.                         | Recuperar sectores urbanos deprimidos e incorporar a los beneficiarios a la red de servicios sociales urbanos.                          |

<sup>15</sup> Coalición político-electoral que tuvo como fin derrotar la dictadura. Fundado por los siguientes partidos políticos: Partido Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia, Partido Socialista de Chile y Partido Radical Social Demócrata. Gobernó por 20 años con los presidentes Patricio Aylwin Azócar (1990 – 1994), Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994 – 2000), Ricardo Lagos Escobar (2002 – 2006), Michelle Bachelet Jeria (2006 – 2010).  
[https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos\\_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n\\_de\\_Partidos\\_por\\_la\\_Democracia](https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia)

|                   |                                                                          |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Otros principios. | Medio Ambiente, la eficiencia y la estabilidad de los distintos agentes. |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------|

*(Fuente: Elaboración propia en base a “CHLE Un siglo de políticas en vivienda y barrio” de Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 2006”)*

La reorganización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo más el diagnóstico de déficit cuantitativo de viviendas trajo como respuesta institucional la construcción masiva de viviendas mediante una política de vivienda social enmarcada en los principios señalados anteriormente. La política de vivienda social, según Matus (2014) fue estructurada en seis programas; progresiva, básica, rural, especial para trabajadores, de subsidio unificado y leasing. Provocando que entre 1990 y 1998 se entregaron aproximadamente 255 mil viviendas sociales y 568 mil subsidios (Minvu, 2011, como se citó en Matus, 2014).

Este crecimiento acelerado tuvo un impacto significativo en la integración urbano, a diferencia de la dictadura, los gobiernos de la concertación se centraron en no relegar a los campamentos a la periferia de la ciudad e incorporarlo al tejido urbano. Sin embargo, los tiempos de espera en el desarrollo habitacional fueron motivo de molestia en los pobladores, provocando movilizaciones y nuevos campamentos como forma de presión social para acelerar, lo que consideraban, una reivindicación habitacional. (Braithwaite y Giannotti, 2021).

Otro antecedente importante es la calidad de las viviendas, que fue dejada en evidencia en el invierno de 1997, debido a las condiciones climáticas las familias de la población “El Volcán I y II” denunciaron las fallas estructurales que sus viviendas sociales presentaban. Se conformó una comisión investigadora en la Cámara de Diputados, obteniendo como resultados que 43.865 viviendas presentaban problemas graves (Portela, 2006, como se citó en Braithwaite y Giannotti, 2021). Este episodio dejó en evidencia la contradicción entre cantidad y calidad, si bien los datos respaldan la cobertura cuantitativa que tuvo la construcción de viviendas para combatir el déficit, tuvo como costo de sacrificio la calidad habitacional. Esta masiva producción bajo la noción de “soluciones a bajo costo”, permitió la entrega de viviendas formales pero que seguían presentando las mismas condiciones precarias de las casas de los campamentos.

Sin embargo, como programas destacables de la concertación tenemos dos, el primero “Programa Chile – Barrio (1997 – 2006) que marca un hito relevante respecto a los

campamentos, pues los reconoce no solamente como un problema de vivienda, sino que también toma las aristas que han sido ignoradas en planes anteriores, que son; la condición de extrema pobreza de los habitantes de los campamentos que ha limitado su acceso a los programas habitacionales relacionados a la capacidad de ahorro y endeudamiento, y que los campamentos también son un problema de integración urbana. El Programa Chile- Barrio permitió la entrega de subsidios para construir, reparar o ampliar las condiciones de los barrios populares, además de regularizar los títulos de dominio en el lugar que se vivía. Este último, fue un gran avance para las familias de campamentos, pues era primera vez que una solución habitacional permitiese regular los terrenos.

El segundo, “Quiero mi Barrio” creado por el Decreto Supremo N° 14 del 22 de enero del 2007, iniciando su implementación en 200 barrios. Este programa permitió que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por primera vez abordara el mejoramiento y la recuperación de las ciudades, mediante la mejora del entorno barrial y fortalecer la participación ciudadana. (MINVU, 2008). Abriendo paso al diálogo entre las autoridades de gobierno y los pobladores.

En estos últimos años los campamentos se han visto envuelto en nuevos problemas, aunque no tan alejados de sus raíces históricas. La revisión detallada anteriormente, desde su nacimiento como “poblaciones callampas” hasta su reconocimiento como “campamentos”, deja en evidencia un período de políticas públicas enmarcadas solamente en construir nuevas viviendas para reducir el déficit habitacional que ha persistido en el país. No obstante, fracasa debido a su enfoque netamente en construir, sin dar continuidad a las soluciones del problema. Al inicio, las familias de las poblaciones callampas y tomas eran relegadas de las soluciones debido a que no poseían capacidad de ahorro y/o endeudamiento, además de ser víctimas de planes de erradicación carecientes de planificación urbana integral, para que posteriormente, los pobladores de los campamentos evidencien la mala calidad de las viviendas sociales masivas, que además la gran mayoría poseían malas localizaciones, altos costos de movilidad. Persistiendo los patrones de segregación y exclusión que se ha registrado desde el comienzo de esta revisión.

## 4.2 Definición Campamentos.

Después de una detallada revisión histórica respecto a la evolución de “poblaciones callampas” a “campamentos” y las respectivas políticas públicas que han intentado abordar este fenómeno, es momento de definir que son los campamentos. Primero resaltar la complejidad del concepto, el solo hecho de que el fenómeno de asentamiento informal tenga diversos nombres entre los países demuestra la complejidad de este.

Según HABITAT (2015) los asentamientos informales requieren 3 condiciones; 1) que los habitantes no tengan derecho sobre las tierras o viviendas que habitan, 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructuras urbanas y 3) las viviendas podrían no cumplir con las condiciones edilicias y de planificación, además de poder estar ubicada geográficamente en áreas peligrosas. Estas condiciones son respaldadas también por la CEPAL (2024). Finalmente, estas condiciones son totalmente aplicables a los campamentos en Chile.

Por su parte Abufhele (2019) les asigna a los campamentos una consigna de “lucha social”, enfatiza en que representan una lucha al acceso a la vivienda “(...) el concepto de campamento designa una estrategia de lucha por el acceso a la vivienda”.

En el ámbito de planificación urbana, (Smolka, 2002, como se citó en Ons, 2021) “este tipo de urbanizaciones encuentran sus causas en la pobreza, pero también en “la falta de programas habitacionales, la disminución de inversiones públicas en equipamientos urbanos y servicios, y el propio vaciamiento del planeamiento urbano” (p. 894). Identificando la escasa oferta que existe respecto al suelo urbanizado, en esta perspectiva, el campamento debe igual comprenderse como resultado de la exclusión de las políticas urbanas.

Una mirada nacional es otorgada por el MINVU (2025) y TECHO- Chile (2025) que ambos definen a los campamentos de igual manera.

Asentamientos de ocho o más hogares que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado), cuyas viviendas son precarias, y se encuentran agrupadas y contiguas. (p. 10)

En esta misma línea, TECHO – Chile (2025) ha detallado explícitamente los requisitos que se deben tener en el país para poder ser denominado campamento. Detallados en la tabla 7.

**Tabla 7. “REQUISITOS SEGÚN TECHO- Chile (2025)”.**

| REQUISITO                                | DESCRIPCIÓN                                           | CRITERIOS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Unidad socioterritorial.              | ≥ 8 familias habitando en el lugar.                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Viviendas contiguas.</li> <li>▪ Continuidad espacial.</li> <li>▪ Identidad colectiva.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                    |
| 2. Tenencia irregular del terreno.       | Ocupación del terreno sin título legal.               | Terrenos arrendados sin contratos, cedidos o que sean propiedad privada, municipal o estatal <i>ocupada de hecho</i> . <sup>16</sup>                                                                                                                                                                                                                                         |
| 3. Acceso irregular a servicios básicos. | No tener acceso a uno o más servicios básicos.        | <p><b>Electricidad:</b> No disponer o su obtención de una fuente distinta al medidor particular.</p> <p><b>Agua:</b> No disponer o su obtención de otra fuente distinta a la red pública con medidor individual.</p> <p><b>Servicio sanitario:</b> Tener pozo negro, cajón sobre acequia o canal, baño químico u otra que no sea mediante alcantarillado o fosa séptica.</p> |
| 4. Requerimiento de vivienda.            | Familias que residen permanentemente en el campamento | Las familias identificadas no poseen otro lugar para vivir.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Fuente: Elaboración propia en base a “Catastro Nacional de Campamentos 2024 – 2025” TECHO – Chile.

En síntesis, y para la presente investigación, los campamentos serán entendidos como asentamientos urbanos conformados por al menos ocho familias que residen de forma permanente en un terreno en condición de *tenencia irregular*<sup>17</sup>, caracterizado por viviendas

<sup>16</sup> Sin poseer autorización legal o formal.

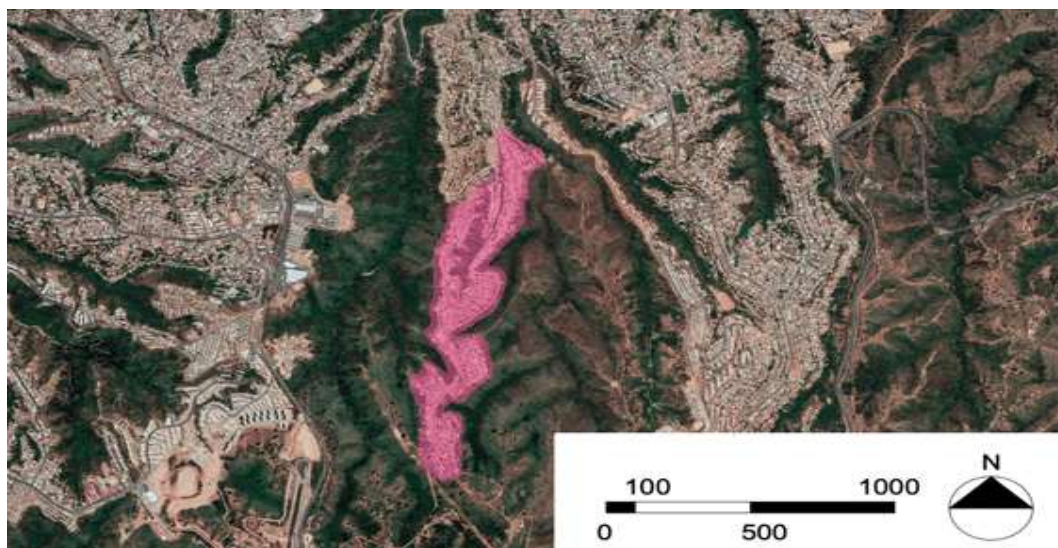
<sup>17</sup> Revítese requisito 2 de la tabla 7 “Requisitos según Techo – Chile 2025”.

que no cumplen las condiciones edilicias y de planificación, además de ser contiguas, generando identidad colectiva y autogestión comunitaria. Estos deben presentar acceso irregular a uno o más servicios básicos <sup>18</sup> y, en muchos casos, localizados en espacios geográficamente peligrosos, reflejando la carencia de las familias que no poseen otro lugar para vivir.

### 4.3 Campamento Felipe Camiroaga.

Para efectos de esta investigación, el campamento Felipe Camiroaga ubicado en la comuna de Viña del Mar, ubicado en la zona alta de esta comuna, en el sector de forestal alto-tranque sur, como se muestra en la figura 1. Formado en el año 2012, cuenta con un total de 750 familias logrando una población aproximada de 2175 habitantes, identificado a 850 niños, niñas y adolescentes y 300 adultos mayores aproximadamente (TECHO – Chile, 2025).

#### **FIGURA 1. CAMPAMENTO FELIPE CAMIROAGA.**



(Fuente: “El sueño de la casa propia: entra la ilusión neoliberal y la resistencia colectiva” Carolina Quinteros y Rodrigo Cortés, 2022.)

El campamento tiene un fuerte peso en la escena sociopolítica de Viña del Mar, (Quinteros y Cortés, 2022). Actualmente posee 13 comités que han servido como la red de

<sup>18</sup> Revítese requisito 3 de la tabla 7 “Requisitos según Techo – Chile 2025”.

comunicación entre los pobladores y la municipalidad de Viña del Mar. Y dos barrios detallados en la ilustración 2.

### **Ilustración 2. MAPA BARRIOS Y COMITÉS DE VIVIENDA.**



A. Barrio Puerto Montt.

B. Barrio Esperanza.

1. Comité Vista las palmas.

2. Comité Halcones de Chicureo.

3. Comité Nueva Vida.

4. Comité Brisas de la Colina.

5. Comité Emmanuel.

6. Comité Mirador Forestal.

7. Comité Felipe Camiroaga.

8. Comité Vista las Palmas 2.

9. Comité Brisas del Mar.

10. Comité Nuevas Esperanza.

11. Comité Isla de Juan Fernández.

12. Comité Nuevo Futuro.

13. Comité Esperanza las Palmas 4.

Fuente: “La identidad del Espacio Público y la Mirada Infantil” Maycol Lllamacchima, 2022.

“Felipe Camiroaga” refleja de manera clara los requisitos detallados por TECHO – Chile <sup>19</sup> para ser considerado campamento. La combinación de factores lo posiciona en un caso representativo para comprender en fenómeno de los campamentos. Además, su organización comunitaria y su forma de autogestión – representada en la totalidad de comités

<sup>19</sup> Revítese tabla 7 “Requisitos según Techo – Chile 2025”.

que poseen – permite observar el tejido social y político de los campamentos, por lo cual este campamento permite comprender el punto de vista de este grupo de actores, captando sus prácticas de su vida cotidiana, ofreciendo una descripción detallada y contextualizada de este grupo.

En base a lo anterior, la elección de este caso permite acercarse y analizar las tensiones y las brechas comunicacionales entre la intervención estatal y los pobladores organizados en comités, permitiendo identificar si las políticas públicas han tomado en consideración la voz de la comunidad para su formulación o siguen más bien una matriz tecnócrata.

## **5. Plan de Emergencia Habitacional. (PEH).**

### **5.1 Generalidades.**

El Plan de Emergencia Habitacional (PEH) se da por iniciado en el año 2022 en función de la Ley N° 21.450<sup>20</sup> siendo, según el MINVU (2025), una estrategia para abordar con sentido de urgencia el déficit habitacional del país, en conjunto a la colaboración del Estado para poder acceder a una vivienda de calidad y poder alcanzar la meta de entregar 260.000 viviendas finalizado el 2025.

Como **objetivo general** el MINVU (2022) plantea que.

Recuperar el rol del Estado en la planificación y gestión habitacional para avanzar en el derecho a la vivienda digna y adecuada, garantizando la tenencia segura ya sea en propiedad individual, colectiva o en arriendo, evitando los abusos y la especulación. (p. 25)

Y los **objetivos específicos** van orientados desde reducir el déficit habitacional, ampliar ofertas de viviendas, mejorar los barrios, promover la integración social y la regeneración urbana, atender territorios rezagados, recuperar la gestión pública en la

---

<sup>20</sup> La Ley 21.450 aprueba sobre la integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176603>

producción de vivienda y fomentar la participación informada (MINVU, 2025) Además, cuenta con los siguientes ejes estratégicos, revisados en la tabla 8.

**Tabla 8. “EJES ESTRAGÉTICOS DEL PEH”.**

| <b>Eje</b>                                                          | <b>Definición</b>                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Absorber como mínimo el 40% de la demanda habitacional.             | Meta de 260.000 viviendas mediante diversas estrategias.                                                                     |
| Asegurar el equipamiento social intersectorial en nuevos proyectos. | Asegurar el equipamiento social en todos los proyectos.                                                                      |
| Robustecer el Banco de Suelo Público.                               | Adquirir o transferir suelos bien localizados.                                                                               |
| Impulsar el arriendo protegido.                                     | Sistema de arriendo asequible (renta $\leq$ 30% del ingreso) financiando al menos 5.000 viviendas anuales.                   |
| Diversificar las modalidades de acceso y tipo de tenencia.          | Avanzar a un modelo de gestión de viviendas y barrios.                                                                       |
| Promover la autogestión habitacional y barrial.                     | Fortalecer cooperativas y propiedades colectivas, además de apoyo técnico y préstamos sin interés.                           |
| Mejorar la relación con la ciudadanía.                              | Fomentar la participación mediante el enfoque de gobierno abierto.                                                           |
| Aunar esfuerzos y recursos en los territorios.                      | Trabajo en conjunto con otros órganos del Estado y fortaleciendo la transparencia de costos de los proyectos habitacionales. |
| Mejorar procesos de producción habitacional.                        | Crear instrumentos que aceleren los tiempos de respuesta junto a mejorar las coordinaciones internas del Ministerio.         |

*Fuente: Elaboración propia en base a “Plan de Emergencia Habitacional 2022 - 2025” Ministerio de Vivienda y Urbanismo.*

El enfoque del plan se basa en 6 principios rectores:

- I. Equidad territorial.
- II. Diversidad.
- III. Equidad de Género.
- IV. Seguridad.
- V. Participación.
- VI. Descentralización.

Haciendo énfasis en la gestión participación y con visión territorial, definiendo a las comunidades como sujeto central en la ejecución del plan, tomando en cuenta la cultura de los territorios y fomentar la autonomía de los servicios regionales y el desarrollo económico local sostenible (MINVU, 2022). Remarcando la relevancia de la participación de las comunidades en este proceso, impulsando acciones de convocatorias a la sociedad civil, a la entrega de información, rendición de cuentas y la resolución de consultas por parte de la comunidad. El MINVU (2022) señala específicamente lo siguiente.

La comuna debe ser el lugar principal de coordinación y diálogo entre las familias sin vivienda y los comités de allegados, con los SERVIU y los municipios, para lo cual el Plan propone un sistema de atención y de participación. (p.23).

## **5.2 Metas Físicas del Plan.**

El plan contempla metas físicas divididas en metas nacionales y metas comunales, y en estas últimas las comunas son clasificadas y agrupadas en base a su tamaño, operatividad y/o entidad regional. En correspondencia con la presente investigación, la comuna de Viña del Mar es incluida en la clasificación de “*sistema de ciudades*” con el nombre de Gran Valparaíso.

**Meta Nacional:** La propuesta es absorber como mínimo el 40% de la demanda habitacional proyectada en 2022, lo que representa una construcción de 260.000 viviendas durante el período establecido por el plan con un costo de inversión de 341.508.878 UF.

**Meta Regional:** Para la región de Valparaíso se proyectó una demanda habitacional de 56.432 viviendas, identificando que existen una cantidad de 19.193 de familias viviendo en campamentos. Por lo cual las metas de plan en la región son de 14.370 viviendas nuevas desde marzo de 2022 al 2025, sumadas a las 16.876 viviendas que se encontraban en proceso de construcción en marzo del año 2022. Sumando para el 2025 un total de 31.246 viviendas construidas.

**Meta Gran Valparaíso:** Construir un total de 16.027 viviendas, lo que significaría que un 51% de las viviendas totales pensadas para la región de Valparaíso serían llevadas a cabo en el Gran Valparaíso.

Para el cumplimiento de las metas, el plan incorpora un sistema de monitoreo y evaluación propio, con indicadores de seguimiento mensual, que se le incluirá al actual “Modelo de Control de Gestión Ministerial”. También, anualmente se realizará un reporte anual a la Comisión Mixta del Congreso. (MINVU, 2022)

### **Ilustración 3“MONITORIO Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DE EMERGENCIA HABITACIONAL”.**



Fuente: “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

### **5.3 Plan de Gestión Habitacional para Campamentos.**

El PEH cuenta con un plan orientado a los campamentos, denominado “Plan de Gestión Habitacional para Campamentos”, cuyo objetivo según es

(...) generar una estrategia de gestión habitacional que permita la relocalización de familias de campamentos en viviendas colectivas e individuales, con una mirada integral del territorio y en conjunto con la comunidad. (MINVU, 2022, p.60)

Se prioriza la relocalización de los hogares de campamentos en proyectos habitacionales. Además, de realizar atención primaria a los territorios rezagados y recuperar terrenos desocupados con el fin de evitar el repoblamiento de estos. Para materializar el programa se emplearán 6 planes estratégicos identificados en la tabla 9.

**Tabla 9. “PLANES ESTRATÉGICOS DEL PLAN DE GESTIÓN HABITACIONAL PARA CAMPAMENTOS”.**

| <b>Plan.</b>                                            | <b>Definición.</b>                                                                                    |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ejecución de Proyectos Habitacionales.                  | Ejecución de más de 70 proyectos habitacionales en el período.                                        |
| Aplicación Individual de Subsidios.                     | Entregar más de 5.000 subsidios individuales en viviendas nuevas o usadas.                            |
| Gestión de Suelo para Nuevas Soluciones Habitacionales. | Gestión nacional de suelos para materializar más de 5.000 viviendas.                                  |
| Acompañamiento Social y Comunitario. (PASYC)            | Generar procesos participativos que permitan abordar los territorios en intervención.                 |
| Reconversión de Territorio.                             | Ejecución de proyectos de espacios público e infraestructura comunitaria en los terrenos recuperados. |
| Plan de Atención Primaria.                              | Proyectos de habitabilidad primaria comunitaria <sup>21</sup> en 100 campamentos a nivel nacional.    |

*Fuente: Elaboración propia en base a “Plan de Emergencia Habitacional 2022 - 2025” Ministerio de Vivienda y Urbanismo.*

#### **5.4 Relación con la Ciudadanía.**

El PEH busca sumarse a las transformaciones sociales y culturales que la comunidad requiere en busca de fortalecer la democracia. Por lo cual, “(...) se propone aportar en instalar en la sociedad civil y en el Estado el derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda adecuada” (MINVU, 2022, p.69) en conjunto con la participación permanente y constante de las comunidades. El mismo plan a modo de autocrítica, destaca el déficit que existe en la relación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con la ciudadanía, debido a esto, se proponen cambios que permitan enriquecer la comunicación entre las autoridades y los ciudadanos.

En base a la Ley N° 20.500<sup>22</sup> se implementarán 4 mecanismos de participación ciudadana: 1) consultas ciudadanas, 2) cuentas públicas participativas, 3) acceso a

<sup>21</sup> Dotación de agua potable, luminarias fotovoltaicas, puntos limpios, mejoramiento de accesos, etc.

<sup>22</sup> Ley N° 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023143>

información relevante y 4) consejos de la sociedad civil (COSOC). Con el fin de impulsar iniciativas por parte de la ciudadanía.

Siguiendo la línea participativa, el plan contempla la creación de un **“Centro de Formación y Diálogo en Vivienda, Barrio y Ciudad”** que tiene como objetivo “(..) que la sociedad civil aporte a la producción inclusiva de nuevas propuestas y alternativas para avanzar en los propósitos y metas de este Plan.” (MINVU, 2022, p.70) permitiendo formar liderazgos en las organizaciones de viviendas, generar diálogos sobre la realidad nacional y urbana que permitan visualizar a las instituciones situaciones que no se hayan considerado anteriormente. Este centro ofrecerá cursos y talleres sobre temas específicos que permitan un aporte a la formación técnica, social y cultural en temas relacionadas a la vivienda, comunidad, medio ambiente, entre otros. (MINVU, 2022).

Asimismo, se realizarán una serie de medidas, entre las que destacan las siguientes: 1) un programa radial orientado a los barrios más empobrecidos a fin de generar interacción y generar un proceso informativo y formativo, contando con la presencia de funcionarios y funcionarias de la SEREMI y SERVIU quienes recopilaran las propuestas, preguntas u observaciones que se presenten. 2) trabajo con las escuelas públicas en la formación de estudiantes mediante actividades participativas de formación, con el fin de introducir a las nuevas generaciones a la construcción de sus barrios y ciudades y 3) fomentar la capacitación en oficios de la construcción y especialidades técnicas entre los miembros de comités de vivienda mediante programas de capacitación existentes en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). (MINVU, 2022)

Finalmente para permitir la difusión del PEH, se establece una estrategia comunicacional con acciones concretas como un banner en el portal web del MINVU y de los SERVIU para dar a conocer la Ley N° 21.450, además de diseñar material de difusión didáctico que entrega información específica.

## **CAPÍTULO III METODOLOGÍA.**

### **1. Enfoque del Estudio.**

La presente investigación es de carácter **cualitativo**, según Hernández Sampieri (et al, 2014) “la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto.” (p. 358) Debido a que se busca comprender las experiencias y perspectivas de los habitantes del campamento Felipe Camiroaga en relación a la implementación del PEH.

El enfoque cualitativo permite describir y analizar como los individuos analizan los fenómenos que los rodean, permitiendo la profundización en sus puntos de vista. Por lo cual, es pertinente para la investigación este enfoque porque lograra acercar a la interpretación de la realidad social que viven los protagonistas, identificando la relación Estado – Comunidad.

De esta manera, la presente investigación puede entregar una mirada completa respecto a la participación ciudadana al “Plan de Emergencia Habitacional” por parte del campamento Felipe Camiroaga en Viña del Mar.

### **2. Tipo de Estudio.**

El tipo de estudio corresponde a un **estudio de casos**. Son definidos por Hernández Sampieri (et al, 2014) de la siguiente manera.

Estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta analizan profundamente una unidad holística para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría (p.164)

En palabras de Yin (como se citó en Jiménez y Comet, 2016) señala que

(...) es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes (p.2)

La presente investigación busca observar el “Programa de Emergencia Habitacional” en su desarrollo real, específicamente en el campamento Felipe Camiroaga de la comuna de Viña del Mar, para poder comprender y verificar la participación ciudadana específica de este campamento en el ciclo de la política e implementación del PEH. En base a esto mismo, el enfoque cualitativo y centrado en un estudio de casos es el idóneo para la investigación.

### **3. Diseño de la Investigación.**

Debido a lo anterior, el diseño de esta investigación comprende un carácter **no experimental** ya que solo se observará el PEH en el campamento Felipe Camiroaga. Hernández Sampieri (et al, 2014) señala que lo que se hace en el enfoque no experimental “(...) es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para analizarlos” (p. 152). El estudio pretende recolectar datos de diferentes momentos para analizar la participación ciudadana del campamento en el PEH tal como se dio en su desarrollo, sin buscar influir sobre las variables de estudios, solamente recopilando la información acerca de su desarrollo en el contexto natural situado por el campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar.

En una investigación no experimental, existe dos líneas de ruta a seguir que se clasifican en transeccionales y longitudinales (Hernández Sampieri, et al, 2014). En el caso de la presente investigación se entenderá como **no experimental transeccional**. Debido a que solamente se recolectaron datos en un tiempo único (Liu, 2008 y Tucker, 2004, como se citó en Hernández Sampieri, 2014, p. 154).

Con un alcance predominante **descriptivo – exploratorio**.

- **Descriptivo**: Debido a que la presente investigación buscará especificar las características de la comunidad y de los mecanismos de participación que el PEH ha detallado en su programa, y permitir una descripción detallada sobre el fenómeno visualizado.
- **Exploratorio**: La presente investigación buscará explicar por qué y de qué manera la participación ciudadana se produjo -o no- y sus efectos en el desarrollo del “Programa de Emergencia Habitacional” y en sus decisiones con el campamento Felipe Camiroaga. Permitiendo, según Hernández

Sampieri (et al, 2014) identificar las condiciones en que se manifiesta y por qué ocurre el fenómeno.

#### **4. Muestra:**

Según Hernández Sampieri (et al, 2014) la muestra corresponde a “un subgrupo de la población de interés sobre el cual se recolectarán datos” (p. 175). Para este caso de estudio la muestra corresponderá a un tipo no probabilístico con un modelo por conveniencia debido a que corresponden al total de muestras conformadas a los casos disponibles que se tiene acceso (Battaglia, como se citó en Hernández Sampieri, et al, 2014). La justificación de este uso de muestra se debe a que no muestran requisitos de “representatividad” sino que apuntan al acceso que se mantuvo al momento de investigar. La elección de los casos a entrevistar debe cumplir con los siguientes criterios de selección:

- Residente permanente del campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar.
- Ser mayor de 18 años.

La muestra recopilada se constituyó en 9 entrevistas en profundidad, debido a que la presente investigación no se definió el tamaño de la muestra en base a criterios estadísticos, sino de representación de la población a estudiar (Hernández Sampieri, et al, 2014). El total de casos entrevistados responde a la saturación de categorías, debido a que al momento de llevarse a cabo no se empezó a encontrar información novedosa, tal como lo entiende Hernández Sampieri, estamos ante la saturación de categorías “Cuando los datos se vuelven repetitivos o redundantes y los nuevos análisis confirman lo que se ha fundamentado” (p. 468).

Se identificó que en el total de entrevistas realizadas las respuestas de los participantes comenzaron a ser redundantes, formando mayormente consensos y sin entregar nuevas categorías o puntos de vista que hayan permitido una variación significativa a los hallazgos realizados en cada una de las entrevistas. Según Hennink, Kaiser & Marconi (2017) un tamaño de muestras de nueve entrevistas es suficiente para capturar todas las dimensiones, provocando en algunos casos lograr alcanzar el grado de saturación.

#### **4.1 Complicaciones en el muestreo.**

En el proceso de llevar a cabo el muestreo, se presentaron como complicaciones la desconfianza de algunos vecinos y vecinas ante actores que representen alguna institución, por lo cual se debió reforzar en el diálogo la confidencialidad y la anonimidad de su participación. Presentando varias personas que pese a todas las garantías ofrecidas se negaron a participar.

#### **5. Técnicas de recopilación:**

Se realizarán entrevistas en formato semiestructurada, las cuales tendrán como objetivo permitir conocer si las personas del campamento Felipe Camiroaga fueron participes del “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025”, si este había atendido la participación ciudadana de estos. En caso de no haber sido participes, cuáles eran sus opiniones respecto a la comunicación entre las autoridades y el campamento y otras opiniones en torno a la participación ciudadana en las políticas públicas.

En razón de esto, las personas entrevistadas serán vecinos y vecinas del campamento Felipe Camiroaga, con el fin de recopilar su experiencia respecto a su participación en instancias de políticas públicas, como lo es el PEH. Estas experiencias se recopilarán de forma anónima con el fin de no incomodar o comprometer a quienes se dieron el tiempo de participar en este proceso de entrevistas e investigación.

El formato de la entrevista toma en consideración dos situaciones; 1) en el caso de que **sí** hayan participado y 2) en el caso de que **no** hayan participado. Además, de manera previa a realizar las entrevistas se le dará una explicación general respecto a que es el PEH en el caso de que no sepan que es.

Para ello y las necesidades de esta investigación, las preguntas a realizar fueron las siguientes.

#### **4.1 PREGUNTAS PARA QUIENES SÍ PARTICIPARON**

1. ¿Cómo describiría su experiencia con el Plan de Emergencia Habitacional en relación con las necesidades de su familia y del campamento?

2. ¿De qué manera percibe que los procedimientos o requisitos del plan se ajustan — o no— a la realidad de las personas que viven en el campamento?

3. ¿Cómo evaluaría la comunicación entre usted, la comunidad y las autoridades durante el proceso de postulación y seguimiento del plan?

4. ¿Qué aspectos del Plan considera que han funcionado bien y cuáles no han tenido los resultados esperados en su comunidad?

#### **4.2 PREGUNTAS PARA QUIENES NO PARTICIPARON.**

1. Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del Gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

2. En su opinión ¿Cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del Plan de Emergencia Habitacional?

3. ¿Cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento? ¿Por qué?

4. ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales del Gobierno?

### **6. Procedimiento de Análisis de Datos.**

En el marco de la presente investigación los datos cualitativos fueron realizados mediante el apoyo de herramientas tecnológicas para asegurar su eficiencia.

En primer lugar, para la transcripción de las entrevistas se ocupó la herramienta de inteligencia artificial “Gemini” de Google, para convertir el audio a texto de manera óptima y eficiente, realizándose de forma posterior una revisión manual para asegurar la fidelidad de los relatos y corregir las imprecisiones en el caso que lo haya requerido.

En segundo lugar, en base a los relatos transcritos se realizaron codificaciones y categorizaciones con la ayuda del software “Atlas.ti” con el fin de identificar las unidades de significado, cantidad de veces citadas las palabras que permitan comprender o crear

relaciones, las cuales posteriormente fueron agrupadas en las categorías ya expuestas, creando subcategorías en estas mismas con el fin de armar características.

Finalmente, para la representación de estos datos se sistematizó, generando tablas de análisis que permitieron identificar la frecuencia y valoración de las subcategorías, facilitando la interpretación de estas tendencias y patrones, para identificar características.

## **7. Criterios de rigor.**

Siguiendo los criterios de rigor establecidos por Hernández Sampieri (et al, 2014) se aseguró el rigor mediante las dimensiones de credibilidad, transferencia y confirmabilidad.

### **7.1 Credibilidad.**

Este criterio se consigue cuando el investigador logra captar el significado completo de las experiencias de los partícipes del problema (Hernández Sampieri, et al, 2014). Para garantizar este criterio se ocupó la medida mencionada por Creswell (2013a), Neuman (2009) y Franklin y Ballau (2005) (como se citó en Hernández Sampieri, et al, 2014) de la triangulación de datos, se contrarrestaron las entrevistas realizadas con el segundo reporte de avances del Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025 a fecha de septiembre de TECHO Chile, sumado un análisis bajo la visión de la teoría de la marginalidad.

El emplear este proceso permitió verificar si la percepción plasmada por las y los entrevistados era congruente con los indicadores de avances expuestos en el reporte de avance, asegurando así la comprensión del fenómeno en su totalidad.

### **7.2 Transferencia.**

Hernández Sampieri (et al, 2014) define que no es un criterio que busque generalizar los resultados a una población más amplia, sino que parte de estos se puedan aplicar en otros contextos. Para garantizar este criterio se detalla que “el investigador debe describir con toda amplitud y precisión el ambiente, los participantes, materiales, momentos del estudio, etc.” (p. 458) en base a lo anterior se detalló profundamente sobre los contextos de los campamentos en el marco teórico, además de realizar categorías claras y concretas relacionadas a los aportes de las y los entrevistados sumado con la evidencia obtenida en el reporte, con el fin de que estos hallazgos puedan ser aplicados a otros campamentos que

posean características de existencia de brecha comunicacional con el Estado y de autogestión comunitaria.

### **7.3 Confirmabilidad.**

Criterio vinculado a la credibilidad siendo logrado mediante la reducción de sesgos y tendencias que pueda poseer el investigador (Hernández Sampieri, et al, 2014) demostrando que los resultados obtenidos son en base a datos. Para su aplicación y garantizar neutralidad, se utilizaron citas textuales obtenidas de las transcripciones realizadas a los participantes, sumada a la triangulación de datos, permitiendo demostrar que las conclusiones realizadas en la presente investigación corresponden a lo obtenido por la comunidad que fue contrarrestado con los datos cuantitativos otorgados por el documento oficial de TECHO – Chile.

## **CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS.**

El presente capítulo expone los resultados y su respectivo análisis obtenido en base de las entrevistas realizadas a las y los pobladores del campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar, respecto a su participación e incorporación en el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025”, sumado al análisis de resultados del PEH según las cifras del “Segundo Reporte de avances del Plan de Emergencia Habitacional en campamentos 2022-2025” de TECHO Chile, con fecha cierre a mayo de 2025.

### **1. Resultados de Entrevistas realizadas en el Campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar.**

En total se realizaron 9 entrevistas a personas residentes del campamento, seleccionadas mediante un muestreo no probabilístico. Para conseguir identificar sus experiencias y la participación de la comunidad respecto a la política pública en cuestión. Las preguntas abordaron 4 ejes analíticos en relación a los objetivos específicos de la presente investigación. Que a su vez serán categorías a analizar en base a las preguntas realizadas.

1. Compromiso de las autoridades de Gobierno frente al campamento Felipe Camiroaga.
2. Vínculo comunicacional entre la comunidad y las autoridades.
3. Participación ciudadana en el proceso de diseño y gestión de la política pública.
4. Espacios de participación ciudadana y autogestión.

El PEH en su documento oficial establece que “La intervención en campamentos (...) promoverá una planificación territorial estratégica y colaborativa, basada en el bienestar de las personas, con un enfoque integral y participativo.” (MINVU 2022, p. 54) Además de considerar un “Plan de Acompañamiento Social y Comunitario” que busca la participación de la comunidad mediante procesos participativos y de acompañamientos. En su capítulo 5 titulado relación con la ciudadanía, reconoce que el PEH integrará los mecanismos de participación ciudadana que la Ley N° 20.500 reconoce, ocupando los mecanismos establecidos de consultas ciudadanas, cuentas públicas participativas, acceso a información relevante y Consejos de la sociedad civil (COSOC). (MINVU, 2022)

No obstante, en base a los resultados obtenidos a través de las entrevistas, es importante destacar que ninguno había participado del PEH y no conocían de su existencia,

registrando entonces solamente respuestas para el apartado de preguntas de quienes no participaron en el PEH. Este resultado, por sí solo, ya demuestra una brecha importante en la comunicación y alcance de esta política pública en un campamento tan grande a nivel regional como lo es el Felipe Camiroaga. Además, se suma que existe una ausencia en la comunicación directa con las autoridades, carencia de espacios comunicativos y de reconocimiento de la autogestión vecinal llevada a cabo por dirigentes de comités habitacionales. Reconociendo estos como patrones que serán categorizados en relación a cada pregunta.

## **1.1 Categorización.**

### 1.1.1 Categoría 1: “Compromiso del Gobierno frente a la situación de los campamentos”

**Pregunta:** Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

Existe un evidente consenso unánime en evaluar de forma categóricamente negativa el compromiso del gobierno y las autoridades respecto a la situación de los campamentos en Viña del Mar. En base a la información recopilada, se registra una tendencia uniforme a categorizar de forma negativa el compromiso gubernamental.

La mayoría de las respuestas de los entrevistados fueron “malo o nulo”, una de las entrevistadas comentó “Pésima... Nula... Cero, cero”, además de reforzar que todo lo conseguido en materia habitacional y de mejora del campamento ha sido en base a ellos mismos “(...) tanta lucha, tanta manifestación, tanto golpear puertas, tanto todo. Pero no es que el gobierno se haga cargo”.<sup>23</sup>Evidenciando una desconexión total del gobierno frente a los problemas estructurales del déficit habitacional reflejado por el campamento Felipe Camiroaga.

Los términos más ocupados para esta categoría son “Malo, Pésima, Nula, Cero”. Reflejo del sentimiento de no acción gubernamental frente a sus problemas. Repitiendo la idea de un Estado ausente, poco cercano y no proactivo.

En razón de las entrevistas, se pudieron identificar 3 subcategorías siendo:

---

<sup>23</sup> Fragmento extraído de Entrevista N°1, revítese en el apartado de ANEXO.

- I. Ausencia de apoyo Estatal.
- II. Poca presencia Estatal.
- III. Autogestión comunitaria.

**Tabla 10. “SUBCATEGORIZACIÓN DE LA RELACIÓN ESTADO-COMUNIDAD”.**

| Subcategoría               | Descripción                                                              | Nº de menciones | Valoración                          |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------|
| Ausencia de apoyo Estatal. | Nula presencia del Estado mediante políticas en el terreno.              | 9               | Negativa                            |
| Poca presencia Estatal.    | Escasas visitas o gestiones que no tienen seguimiento por parte del Eº   | 8               | Negativa                            |
| Autogestión Comunitaria.   | Autogestión en iniciativas por parte de los dirigentes logrando avances. | 6               | Positiva (por parte del campamento) |

*Fuente: Elaboración propia.*

Por lo cual, se evidenció una fuerte distancia entre el Estado y el campamento, contradiciendo al Plan de Emergencia Habitacional, que señala que la participación es un eje pilar del plan, además de destacar el rol de la ciudadanía en el diseño y gestión del PEH. Evidenciando una contradicción y una comunicación vertical entre las autoridades y los destinatarios de esta política pública, en concreto el campamento Felipe Camiroaga.

#### 1.1.2 Categoría 2: “Vínculo comunicacional entre la comunidad y las autoridades”

**Pregunta:** En su opinión ¿Cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del Plan de Emergencia Habitacional?

Se mantiene la tendencia negativa de la categoría anterior, debido a que la totalidad de los entrevistados describen que existe una comunicación deficiente, no se evidencian mecanismos de información respecto al PEH ni sobre los “beneficios” que se brindará a los campamentos. Por lo cual, la comunidad obtiene información mediante fuentes no oficiales y en algunos casos, solamente pueden recopilar esta “golpeando puertas” a las autoridades y exigiendo medidas, evidenciando que el Estado tiene un rol pasivo frente al campamento, donde las autoridades no se acercan a los vecinos, y que son ellos quienes mediante presión constante han conseguido avances, como mencionaba una vecina en base a estas presiones pudieron conseguir el loteo de este y avanzar mediante la autoconstrucción.

Una de las entrevistadas menciona que “eh nunca se ha generado un vínculo real con la gente, por lo que nunca hemos tenido una comunicación directa para expresar cuales son nuestras necesidades”<sup>24</sup> y exclusiva otra vecina menciona que “(...) nunca se aparecen ninguno de ellos, solamente cuando hay elecciones o algo aparecen”.<sup>25</sup>

Los términos más ocupados para esta categoría son “Mala” “No existe” “No hay comunicación” reflejando una negativa percepción de la comunidad ante el vínculo comunicacional con los actores formales del Estado. Profundizando un tópico mencionado por los mismos vecinos, la desconfianza hacia las autoridades.

Se identificaron 3 subcategorías a razón de las entrevistas realizadas:

- I. Poco conocimiento del PEH.
- II. Inexistencias de espacios de comunicación.
- III. Falta de canales institucionales.

**Tabla 11. “SUBCATEGORIZACIÓN DEL VÍNCULO COMUNICACIONAL ESTADO – COMUNIDAD”.**

| <b>Subcategoría</b>                       | <b>Descripción</b>                                                                 | <b>Nº de menciones</b> | <b>Valoración</b> |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------|
| Poco conocimiento del PEH.                | El campamento desconoce el Plan de Emergencia Habitacional.                        | 9                      | Negativa.         |
| Inexistencia de espacios de comunicación. | No existen las instancias participativas entre campamento – autoridades.           | 7                      | Negativa.         |
| Falta de canales institucionales.         | No se identifican los medios oficiales de información del PEH por parte del MINVU. | 6                      | Negativa.         |

*Fuente: Elaboración propia*

A modo de interpretación, existe una asimetría de información entre el campamento y el Estado, porque si bien, el mismo PEH reconoce la existencia de una estrategia comunicacional basada en diversos medios para entregar la información de manera adecuada “(...) una estrategia que permita promover fuertemente la información a la ciudadanía,

<sup>24</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 5, revítese en el apartado de ANEXO.

<sup>25</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 6, revítese en el apartado de ANEXO.

desarrollando herramientas específicamente diseñadas para su difusión, coordinación y comunicación” (MINVU, 2022, p.72). Sumado que, cada página web debiese dar a conocer el PEH en algún banner, el cual si se cumple de manera correcta y queda registrado al momento de uno ingresar a las páginas oficiales de MINVU y el SERVIU VALPARAÍSO, que en su página principal posee un recuadro respecto al Plan de Emergencia Habitacional. No obstante, todo lo demás señalado, en base a lo obtenido por el campamento, no se cumple y se mantiene una tendencia negativa.

En esta misma línea, el PEH contemplaba el “Plan de Acompañamiento Social y Comunitario” (PASYC) que buscaba intervenir en los territorios mediante procesos participativos. En consideración a lo recopilado, ninguna de las personas entrevistada mencionó este o a alguna participación en instancias con características similares, por consiguiente el PASYC no se llevó a cabo en el campamento, el cual debiese haberse empleado debido a que estaba en las acciones del Plan de Gestión Habitacional para Campamentos, contenido en el mismo PEH.

Como último, que no existan los espacios de comunicación refleja una fuerte tendencia de comunicación unilateral por parte de los encargados de la política pública en su fase de origen y diseño del ciclo de estas, dejando en evidencia que no se está construyendo mediante la confianza o el diálogo, sino más bien queda la sensación de que existe poca conexión entre las autoridades y el campamento, permitiendo la brecha comunicacional detallada.

### 1.1.3 Categoría 3: “Participación ciudadana en el proceso de diseño y gestión de la política pública”

**Pregunta:** ¿Cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento? ¿Por qué?

Los testimonios recopilados revelan que el campamento no ha visto reflejada sus necesidades reales en las políticas públicas, además de tampoco ser incorporados como actores formales en el proceso de decisión o consultas, en este caso del PEH. Solamente se evidencia que los avances han sido mediante presión y autogestión, siendo estos el único medio de mejora y de visibilización ante el Estado.

Las políticas habitacionales no han podido abordar el problema público real que consisten los campamentos, en la práctica no se ha manifestado una participación vinculante, donde la comunidad ha obtenido un rol de actor más pasivo que como un actor formal con algún recurso vinculante para introducirlo en la estructura institucional, quienes termina decidiendo de manera unilateral y tecnocrática, según los entrevistados.

Los vecinos dejan en evidencia que las políticas habitacionales no toman en consideración todas las aristas de su problema, “Y y por acá nunca se ha realizado un tipo de catastro o algo para saber qué cosas necesita la gente acá<sup>26</sup>” comenta un vecino. Otro cuando se le consultó directamente si las políticas se ajustan a su necesidad respondió que para nada “No se ajustan para nada”.<sup>27</sup> Otra vecina respalda que nadie se acerca a preguntar y ver como son las cosas “(...) porque nadie se acerca tampoco acá ni a ningún campamento a averiguar bien cómo es la cosa. ¿Cachai?”<sup>28</sup>

Los términos más relacionados a esta categoría son “No existe” “Absolutamente no” “No” “No se recibe ayuda” evidenciando que existe un desconocimiento por parte de las autoridades respecto a las necesidades reales de quienes viven en el campamento, o así lo reflejan la totalidad de los vecinos entrevistados. Por ende, al no saber las necesidades se percibe por los vecinos una falta de información de las autoridades, generando un enfoque de políticas públicas en materia habitacional no aplicable. Lo cual no es novedoso, programas habitacionales anteriores al PEH registran la misma percepción por parte de a quienes eran dirigidos, estos solicitaban una capacidad de ahorro imposible a la realidad del campamento, mostrando una desconexión de la realidad de quienes viven ahí, ofreciendo soluciones inalcanzables.

Se identificaron 3 subcategorías a razón de las entrevistas realizadas:

- I. Desconocimiento de necesidades por las autoridades.
- II. Políticas públicas no aplicables.
- III. Inexistencia de instancias formales de participación.

---

<sup>26</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 5, revítese en el apartado de ANEXO.

<sup>27</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 7, revítese en el apartado de ANEXO.

<sup>28</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 3, revítese en el apartado de ANEXO.

**Tabla 12. “SUBCATEGORIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE DISEÑO Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA”.**

| <b>Subcategoría</b>                                          | <b>Descripción</b>                                                                                                                  | <b>Nº de menciones</b> | <b>Valoración</b> |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------|
| Desconocimiento de necesidades por parte de las autoridades. | La comunidad percibe que las autoridades no conocen las verdaderas necesidades del campamento al mismo de hacer políticas públicas. | 9                      | Negativa.         |
| Políticas Públicas no aplicables                             | Las políticas públicas no son abordables a la realidad del campamento.                                                              | 6                      | Negativa.         |
| Inexistencia de instancias formales de participación.        | No se llevaron a cabo instancias formales por parte de la autoridad para la recopilación de datos e información.                    | 4                      | Crítica.          |

*Fuente: Elaboración propia.*

Siguiendo la teoría de la marginalidad, esta situación se puede interpretar como una expresión de “exclusión política”, este sector ha sido marginalizado del ciclo de las políticas públicas, siendo no incorporados en la sociedad y en las acciones políticas. Esta “masa marginal” carece de los medios para poder incidir en las decisiones relacionadas a sus derechos sociales. Revelando una falla en la interacción de actores, que potencia la desigualdad y termina marginalizando más a quienes viven en el campamento Felipe Camiroaga.

Quijano incluía en la teoría de la marginalidad el concepto “urbanización dependiente” generando marginalidad social y económica en las ciudades, afectando más a quienes viven en la periferia, como lo es el caso de estudio de esta investigación, en consecuencia de esto mismo, es que las políticas públicas han repetido este patrón y han terminado marginalizando y excluyendo a este sector en la toma de decisiones, dejándolos solo como actores informales sin cavidad de espacios de coordinación.

Concluyendo entonces que, el campamento Felipe Camiroaga no ha tenido espacios de comunicación que permitan a las autoridades comprender el problema público de los campamentos. Pese a que el PEH reconocía mecanismos de participación ciudadana y el

PASYC que no fueron llevados a cabo en este caso, tensionando los objetivos del programa y su efectividad a la realidad del campamento en cuestión.

#### 1.1.4 Categoría 4: “Espacios de participación ciudadana y autogestión”.

**PREGUNTA:** ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para poder participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales del gobierno?

De acuerdo a las entrevistas realizadas, y manteniendo la tendencia de todas las respuestas registradas, no se percibe la existencia de verdaderos espacios reales para la participación, lo cual permite generar la conexión con la categoría 3, explicando a su vez el motivo de porque las políticas públicas no son ajustables o enmarcan las necesidades reales de las personas que habitan en el campamento Felipe Camiroaga.

Las y los entrevistando dejan en manifiesto que las decisiones que se toman respecto a la política habitacional no incluyen su participación, por lo cual hay una carencia de diálogo recíproco por parte de ambas partes. Hay que reconocer que, si bien el campamento se percibe como un actor informal, si este se incluyese como corresponde y como el mismo PEH detalla textualmente en su programa, permitiría convertirlo en un actor con un valioso recurso cognitivo, pues son ellos mismos quienes mejor conocen su realidad y que no han tenido los espacios para poder expresarlos.

Hay una percepción unánime en esta categoría sobre la exclusión del campamento en materia de diseño e implementación de las políticas habitacionales, los vecinos detallan que el único medio para poder instalarse en la agenda pública es mediante protesta “No, porque prácticamente si hemos logrado algo, lo ha sido con protesta. Para poder sacar algún... o sea, no beneficio, sino para que se nos tomen en consideración, que también somos chilenos. ¿Cachai?”<sup>29</sup> Otro vecino aporta que ni siquiera las autoridades locales como la municipalidad de Viña del Mar ha entregado los espacios necesarios para la entrega de información “(...) No, no hemos podido expresar nuestra opinión con con la municipalidad o con el gobierno,

---

<sup>29</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 3, revísese en el apartado de ANEXO.

o con otras autoridades, para expresarles cuáles son nuestras necesidades, cuáles son nuestros problemas. Eh, ellos no vienen para acá.”<sup>30</sup>

Esta evidencia permite demostrar que no se está logrando el principio de participación ciudadana del PEH, pero no es algo que se pueda relacionar exclusivamente a este programa, la pregunta permitía el margen de ampliar a otras políticas habitacionales que los vecinos y vecinas hayan podido participar, pero ninguno mencionó alguna otra, sino que todos dejaban en claro que, no existen estos espacios reales por parte de las autoridades.

Los términos que más se asocian a esta categoría son “No existen espacios” “No” “Nada” “Muy mala”. Reflejando el análisis propuesto anteriormente.

Se identificaron 3 subcategorías a razón de las entrevistas realizadas:

- I. Ausencia de espacios reales.
- II. Autogestión comunitaria.
- III. Desconfianza hacia las autoridades.

**Tabla 13. “SUBCATEGORIZACIÓN DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y AUTOGESTIÓN”.**

| <b>Subcategoría</b>                 | <b>Descripción</b>                                                                          | <b>Nº de menciones</b> | <b>Valoración</b>                     |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Ausencia de espacios reales.        | No existen espacios reales institucionales por parte de las autoridades hacia la comunidad. | 9                      | Negativa.                             |
| Autogestión comunitaria.            | La comunidad se ha organizado para movilizar sus demandas habitacionales.                   | 8                      | Positiva (por parte de la comunidad). |
| Desconfianza hacia las autoridades. | Percepción negativa respecto a las voluntades políticas y espacios de diálogos.             | 7                      | Negativa.                             |

*Fuente: Elaboración propia.*

<sup>30</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 9, revítese en el apartado de ANEXO.

Parece ser que la autogestión es el único mecanismo que ha traído resultados, esta forma de acción colectiva ha visto su pilar en la persistencia, liderazgo y la presión por parte de la comunidad hacia las autoridades. No obstante, no es un medio que haya logrado reducir el déficit estructural de viviendas ni de participación en las vías institucionales, logrando otra contradicción al principio de participación ciudadana que promueve el PEH.

En síntesis, los habitantes del campamento no reconocen espacios reales e institucionales de participación que les permita expresar sus necesidades, recurriendo solamente a la presión social como canal oficial que permita reducir la brecha comunicacional entre Estado – Comunidad. Generando una desconfianza hacia las autoridades en relación a esta comunicación distante, vertical y poco receptiva de aquellos encargados de las políticas públicas, siendo una dinámica histórica de exclusión al ser marginalizados socialmente, reduciendo las voces y su participación en el diseño e implementación de programas como lo es el PEH.

## **2. Análisis de los resultados del Plan de Emergencia Habitacional y sus avances según reportes de TECHO Chile 2025.**

La región de Valparaíso y en concreto Viña del Mar, poseen problemas graves frente al déficit habitacional y su concentración de asentamientos informales. Un problema que se busca solucionar mediante el PEH, el cual en su objetivo general detalla que se busca recuperar el rol del Estado en la planificación urbana y habitacional, buscando entregar 14.370 viviendas nuevas desde marzo de 2022 al 2025, sumadas a las 16.876 viviendas que se encontraban en proceso de construcción en marzo del año 2022. Teniendo como meta total 31.246 viviendas construidas (MINVU, 2022).

Siguiendo a Lahera (2002) “Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. En esa línea, hay que reconocer que el PEH mantiene orientaciones e instrumentos claros, además a lo largo de su tiempo ha sufrido modificaciones institucionales, como último registro se solicitó extender el plazo con el fin de que sea catalogado una política de Estado, que permita enfrentar la que según expertos, es la crisis habitacional más grave en tres décadas.

A partir de los antecedentes, el presente capítulo busca examinar el avance de las metas regionales del PEH e identificar las limitaciones – si es que correspondiese – considerando la evidencia del último reporte de TECHO Chile, sumándolas al análisis realizado gracias a las entrevistas efectuadas para esta investigación.

## **2.1 Avances del Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025 en la Región de Valparaíso.**

Anteriormente se señaló que la meta del PEH respecto a construcción de viviendas a nivel nacional se posiciona como una meta de 260.000 viviendas, focalizando en la región de Valparaíso un total de 31.246 viviendas – sumando las viviendas en ejecución como las viviendas por ejecutar para llegar a este total –, **representando un 12% de la meta a nivel país.** (MINVU, 2022).

Teniendo esas metas en consideración, el “Segundo reporte de avances del Plan de Emergencia Habitacional en campamentos 2022 – 2025” de TECHO Chile con cierre a mayo de 2025 detalla que a nivel nacional se cumple con un **78,4% de viviendas entregadas**, una cifra positiva, no obstante, solamente un **5,3% de esas viviendas entregadas han sido destinadas a hogares del campamento**, (TECHO Chile, 2025). **Según cálculos, a nivel nacional se han entregado 203.840 viviendas, correspondiendo un 10.804 a campamentos.**<sup>31</sup> Una cifra bastante desigual tomando en consideración que el PEH contempla ejes y estrategias completas a campamentos. Por ende, el PEH está entregando gran parte de sus soluciones a otros segmentos de la población, dejando al margen a los campamentos. Si analizamos esto desde el punto de la teoría de la marginalidad, se cumple con que se excluye a grupos de los beneficios sociales, aumentando la falta de integración que ya viven los campamentos, transformándolos en una “masa marginal”.

En esa misma línea, el documento de reporte registra datos para el “Plan Construyendo Barrios” y el “Plan de Gestión Habitacional”, los cuales son parte de las estrategias con foco campamento. En la región de Valparaíso las estrategias incluyen 282 campamentos distribuidos en estos dos planes, 101 bajo el “Plan Construyendo Barrios” y 181 bajo el “Plan de Gestión Habitacional” (MINVU, 2022). Según el último catastro de

---

<sup>31</sup> Monto calculado sobre el total de 260.000 viviendas a entregar a nivel nacional según el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

campamentos de la región del mismo TECHO Chile, existen 335, **por lo cual el PEH mediante intervención busca cubrir un 84% de los campamentos a nivel regional.** TECHO Chile identificó que, el “Plan Construyendo Barrios” a la región de Valparaíso tuvo un **porcentaje de intervención de 101,5% a la fecha respecto a los hogares de 181 campamentos. Según cálculos esto representaría una intervención de 7.821 hogares en la región.**<sup>32</sup> Posicionando un gran alcance, no obstante, la cifra expuesta representa hogares que no han sido finalizados, reflejando que existe un desafío para el cierre de proyectos. Cabe resaltar que, el PEH no identifica a que campamentos en cuestión se les ha realizado intervención mediante el “Plan Construyendo Barrios”

Con respecto al “Plan de Gestión Habitacional” el análisis es más categórico y se identifican cifras absolutas, debido a que no cuenta con metas regionalizadas, sin embargo se permite identificar el avance por región, permitiendo identificar la capacidad de finalización para familias de campamentos a nivel regional. (TECHO Chile, 2025). A la fecha **se registra un total de entrega de 376 viviendas terminas, mientras que existen a la fecha 257 viviendas en ejecución en la región de Valparaíso,** sumando un total de 633 viviendas, por ende de ese monto, un 59% de viviendas fueron terminadas, restando un 41% de viviendas por entregar. En conclusión el plan muestra resultados consistentes en el corto plazo. Al igual que el “Plan Construyendo Barrios” no se detalla en que campamentos se han realizados las intervenciones.

**Tabla 14 “AVANCES DEL PEH EN EL PRIMER TRIMESTRE 2025”**

| <b>Indicador.</b>          | <b>Porcentaje de avance.</b>                                                                    | <b>Calificación.</b>                  |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| Avance Nacional del PEH.   | 78,4% viviendas entregadas de 260.000. Solo 5,3% corresponden a campamentos.                    | <b>Alto</b> (a nivel nacional).       |
|                            |                                                                                                 | <b>Bajo</b> (a nivel de campamentos). |
| Cobertura regional.        | 84% de un total de 335 campamentos de la región.                                                | <b>Alto.</b>                          |
| Plan Construyendo Barrios. | 101,5% de intervención de un total de 7.705 hogares. No obstante, no son proyectos finalizados. | <b>Medio.</b>                         |

<sup>32</sup> Monto calculado sobre el total de 7.705 de cantidad de hogares a intervenir por el “Plan Construyendo Barrios” para la región de Valparaíso, según el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el “Segundo reporte de avances del Plan de Emergencia Habitacional en campamentos 2022 – 2025” de TECHO Chile.

|                               |                                                                           |               |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Plan de Gestión Habitacional. | 59% de viviendas finalizadas y un 41% de viviendas no finalizadas de 633. | <b>Medio.</b> |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------|

*Fuente: Elaboración propia.*

Estos avances permiten generar una idea sobre el cumplimiento del PEH, tanto a nivel nacional como a nivel de la región de Valparaíso. A simple vista, el “Plan Construyendo Barrios” ha logrado intervenir en la mayoría de las familias objetivo, con una positiva cifra en Valparaíso, superando la meta propuesta, esto queda en contraste al identificar que son proyectos no concretados, por ende son viviendas que no han sido entregadas. Por otro lado, el “Plan de Gestión Habitacional” muestra más solidez al momento de entregar viviendas finalizadas, pero representa un alcance limitado, pues su intervención mantiene un alcance completamente individual, de ahí la explicación de su gran avance y capacidad. Mientras que si bien el “Plan Construyendo Barrios” avanza con una evidente mayor lentitud, al tener su foco en la radicación, presenta mayor potencial respecto a una solución concreta, debido a que según TECHO Chile (2025) “En muchos casos, la entrega individual implica que las familias beneficiadas son reemplazadas por otras en la misma ubicación, sin resolver el problema de fondo.” (p. 28). Sin embargo, no porque el “Plan Construyendo Barrios” implique una “solución más a fondo” del problema público identificado en esta investigación, queda exento de preocupación la lentitud de su avance, según TECHO Chile (2025) no se registren entregas en los tres años de ejecución que lleva el PEH.

Lahera (2012) destaca que en la fase de gestión de una política pública no es un proceso perfecto, que implica gastar más recursos sin dar resultados, o en el contexto del PEH de no acercarse a cumplir las metas propuestas para el presente año, no obstante Olavarría (2007) destaca que en esta fase también es posee como finalidad acercarse a ellos. En materia el PEH, en concreto a su intervención en campamentos, no se registra un porcentaje detallado a nivel regional, pero si a nivel nacional, según cifras de TECHO Chile (2025) en su segundo reporte “La intervención en campamentos, que representa un 15,6% de la meta global del PEH” (p. 28). Cifra que no se acerca ni intenta acercarse a la meta, demostrando que, si bien el PEH avanza cumpliendo su meta nacional de viviendas entregadas, sigue manteniendo rezagado al sector de los campamentos. Nun (2001) en sus avances a la teoría de la marginalidad integró el término de “masa marginal”, en el análisis

de las entrevistas realizadas al campamento Felipe Camiroaga, se permitió relacionar en base a los testimonios recopilados que el este campamento correspondía a una “masa marginal”, ahora en base al análisis del avance del PEH, se puede solidificar que los campamentos siguen siendo una “masa marginal” producto de la “urbanización dependiente” que se ha hecho en el país, ya que no se les toma en cuenta en el momento de diseño y origen de la política pública, y tampoco muestran resultados positivos en la fase de gestión del PEH.

### **3. Interpretación teórica.**

El análisis del Plan de Emergencia Habitacional mediante el reporte de TECHO Chile, permite evidenciar avances sustanciales en materia del déficit habitacional, impulsando construcción de nuevos hogares. Ahora al centrar su análisis en el avance de campamento, sumado a los resultados obtenidos a través de las entrevistas realizadas a pobladores del campamento Felipe Camiroaga, hay una desconexión entre esta política pública y a este grupo de beneficiarios. Esta brecha se analizará siguiendo los conceptos del marco teórico expuesto.

#### **3.1 El PEH desde la perspectiva de las políticas públicas.**

En la definición de política pública de Lahera (2002) se destaca la participación de la comunidad en aquel curso de acción y flujo de información, siendo un componente relevante en la materia tratada. Sin embargo, en el caso del PEH, las entrevistas realizadas en el campamento Felipe Camiroaga, refleja una gran ausencia de este componente, donde en las categorías 2 “Vínculo comunicacional entre la comunidad y las autoridades” y categoría 3 “participación ciudadana en el proceso de diseño y gestión de la política pública” las valoraciones realizadas marcan un eje negativo, destacando que existe una ausencia de apoyo estatal, poca presencia estatal, inexistencias de espacio de comunicación y falta de canales institucionales. Además de volver a destacar la importancia de que un campamento como Felipe Camiroaga que está entre los 3 más grandes de la región, ninguna de las personas entrevistadas haya participado de esta política pública y desconozcan su existencia.

Según reportes de TECHO Chile, no existe evidencia que permita identificar la participación ciudadana de los campamentos en esta política pública, lo cual pone en duda el eje rector de participación ciudadana que la misma política pública reconocía como medio de seguimiento, monitoreo y de participación. Además no se encuentran registros detallados

que permitan verificar la realización del PASYC en los 282 campamentos que son intervenidos por el PEH en la región de Valparaíso. Todos estos hallazgos permiten identificar que, pese a que la política pública detalla e identifica mecanismos de participación ciudadana detallados y respaldados por la Ley N° 20.500, no es en la práctica inclusiva y orientada al sector más vulnerable que busca abordar el PEH, reduciendo su aplicación a un cumplimiento de metas cuantitativas de manera no equitativa. Según TECHO Chile (2025), esta política pública debe asumir compromisos más claros con las familias de campamentos, tomando en consideración su participación.

Kotscha Fernández (2012) detalla que la política pública debe afectar a un sector de la sociedad, y en respecto a esta arista el PEH cumple de manera intermedia, las cifras anteriormente analizadas demuestran que de 260.000 viviendas a entregar, se ha cumplido con el 78,4%. No obstante, el PEH mantiene un enfoque en campamentos y emplea dos estrategias claras para su avance, y aun así solamente un 5,3% de las viviendas han tenido origen a familias de campamentos. Este contraste evidencia que el verdadero impacto de la política habitacional ha recaído en otros sectores, dejando al sector más vulnerable al margen y con los peores resultados. Y si bien, es una política pública que busca reducir el déficit habitacional, también crea compromisos con las familias de campamentos, entonces sí, esta afectando a un sector de la sociedad, pero manteniendo a ras al grupo más precarizados de los beneficiarios.

Marcando que el PEH, desde la mirada de las políticas públicas y sumando sus avances cuantitativos y las entrevistas realizadas, posee aspectos bastantes críticos y que quedan al debe como lo son la participación ciudadana y el buscar emplearse más en sectores rezagados. Lo cual, en materia habitacional no es una novedad, los campamentos históricamente no han podido gozar de políticas públicas enfocadas completamente en ellos, el diagnóstico de la CORVI para el Plan Habitacional de 1959 y el Plan de Ahorro popular de 1967<sup>33</sup>, fueron políticas públicas que estaban destinadas a materia habitacional frente a los sectores más vulnerables, pero estos no tomaban en cuenta la realidad de los pobladores de campamentos, destinando la mayoría de sus beneficios a otros sectores, tal como el Plan de Emergencia Habitacional.

---

<sup>33</sup> Revítese tabla 4“Diagnóstico de la CORVI para Plan Habitacional” y tabla 5 “Plan de Ahorro Popular 1967”

### **3.2 El PEH desde la perspectiva del Problema Público.**

Dente y Subirats (2014) hacen la relación de que las políticas públicas buscan solucionar un problema público. Siguiendo la definición de Olavarría (2007) y Becker (1995) los campamentos sí representan un problema público. Pues si exhiben las carencias de la población que afectan negativamente el desarrollo mismo de la comunidad, en base a la definición de campamentos según TECHO Chile (2025) una de las características es habitar en terrenos irregulares con carencias de al menos uno de los tres servicios básicos, y también incluyen el involucramiento de actores con influencia y poder, siendo el Estado quien lo reconoce formalmente, interviniendo mediante actores formales como el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y el Servicio de Vivienda y Urbanización. El mismo MINVU (2022) es quien lanzó el Plan de Emergencia Habitacional, que en sus objetivos específicos detalla que se busca “Contribuir a la reducción del déficit habitacional cuantitativo, en particular el derivado del allegamiento, del hacinamiento, de la habitabilidad precaria y los campamentos, en todas las comunas del país” (p.25), también es relevante destacar la autogestión comunitaria, que queda en evidencia por parte de los vecinos entrevistados, sumando a TECHO Chile, como actores que permiten llevar esta situación a la palestra política la problemática de los campamentos ante la autoridad.

Además, los campamentos cumplen con las tres características intrínsecas de los problemas públicos de Olavarría (2007).

**Tabla 15 “EL CAMPAMENTO COMO PROBLEMA PÚBLICO BASADO EN OLAVARRÍA”.**

| <b>Característica intrínseca.</b> | <b>Justificación.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Interdependencia.                 | Los campamentos no representan un problema aislado, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo reconoce la problemática sumada a factores de escasez de suelo para proyectos habitacionales, altos precios de arriendo y compra de viviendas, restricciones normativas en la planificación urbana, entre otras. <sup>34</sup> |
| Subjetividad.                     | Los campamentos son un problema reconocido en diversos gobiernos, y desde hace bastante tiempo atrás también, naciendo como poblaciones callampa hasta evolucionar a campamentos.                                                                                                                                        |
| Dinamicidad.                      | Los campamentos no representan un problema estático, según TECHO Chile y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ha existido un crecimiento acelerado desde el 2010 al 2024. Además han evolucionado bastante de su origen como población callampa a la fecha.                                                            |

*Fuente: Elaboración propia en base a Olavarría (2007).*

En resumen, los campamentos si demuestran un problema público en base al análisis realizado por Olavarría, la misma política pública lo reconoce como tal en sus objetivos específicos, además de fijar estrategias para frenar su crecimiento. Porque los campamentos persisten en la dinámica histórica de la exclusión de las soluciones habitacionales, limitando en consecuencia su participación en el ciclo de las políticas públicas.

### **3.3 El PEH desde el Ciclo de las Políticas Públicas.**

Basándonos en el modelo de cuatro momentos analíticos que propone Lahera (2002) de origen – diseño – gestión – evaluación, que constituyen un ciclo que posibilita el análisis de las decisiones tomadas.

#### 3.3.1 Origen.

Como fase de **origen** se puede entender que el PEH reconoce a los campamentos como un problema público que requiere intervención, esto queda evidenciado en las estrategias para campamentos, destacando dos: el “Plan Construyendo Barrios” y el “Plan de Gestión Habitacional”. Olavarría (2007) explica que en esta fase es necesario comprender el

<sup>34</sup> MINVU. (2021). Informe sobre el Diálogo Nacional por la Vivienda y Ciudad.

problema, mediante recopilación de antecedentes e información, para construir propuestas resolutivas.

En base a esto, el PEH registra mayormente indicadores cuantitativos, orientado sus soluciones a este enfoque completamente, y no a reconocer las verdaderas necesidades de las comunidades afectadas. En las entrevistas realizadas se buscó identificar participación en la fase de origen, donde en la categoría 3 de “Participación ciudadana en el proceso de diseño y gestión de la política pública” se evidencia, por parte de los vecinos, una percepción de desconocimiento de las necesidades por parte de las autoridades, además de no poseer instancias formales de participación, en esta línea un vecino señala lo siguiente “(...) el plan de emergencia habitacional, no sabe las necesidades reales de de acá, porque no viven acá, entonces no las conocen realmente.”<sup>35</sup> otro entrevistada comenta algo similar “(...) porque no están nunca cerca no están nunca cerca y... no.”<sup>36</sup>.

### 3.3.2 Diseño.

En la fase de **diseño**, Olavarría (2007) destaca que todo el diseño de propuestas debe estar bajo el marco de un trabajo técnico, permitiendo la aparición de expertos, y en el PEH se evidencia un diseño planificado en la eficiencia técnica. Ahora en base a los registros por las entrevistas y en base a los resultados del PEH, se evidencia cierta ausencia de mecanismos reales y espacios formales de diálogos entre la comunidad y el Estado, la evidencia recopilada solamente entrega que las decisiones fueron tomadas de forma vertical por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus organismos dependientes, y que en los ejes participativos que buscaban fomentar un “gobierno abierto” (MINVU, 2022) no fueron llevados a cabo con la precisión que se esperaba. Tal es el caso que en su diseño, el campamento Felipe Camiroaga no participó en ninguna de las instancias propuestas por el PEH, incluyendo el PASYC. Este hallazgo queda respaldado en la categoría 2 de “Vínculo comunicacional entre la comunidad y las autoridades” y categoría 4 de “Espacios de Participación ciudadana y autogestión” donde se identificaron valoraciones negativas, visualizando ausencia de apoyo estatal, poca presencial del Estado y ausencias de espacios reales de participación. En esta línea un vecino agregó que “Nada, nada. A nosotros no se nos

---

<sup>35</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 9, revísese en el apartado de ANEXO.

<sup>36</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 2, revísese en el apartado de ANEXO.

ha preguntado nada”<sup>37</sup>, por otra parte otra vecina comenta que “Pues si nunca han estado preocupados de de ayudarnos a nosotros en el campamento. Nada. Nosotros tenemos que hacer marcha, salir, puerta a puerta, ir pidiendo soluciones porque, independiente, todos somos gente, pues, señorita, que vivimos ahí.”<sup>38</sup>

No queda del todo claro si la política pública fue diseñada sin incorporar la voz de los campamentos, debido a que el PASYC y otras consultas fueron empleadas a otros asentamientos informales, según la ONG “Enlace > urbano”, se registra que sostuvieron, con estrategia con SERVIU, la implementación del PASYC en 40 campamentos a lo largo del país. Para el caso concreto de la región de Valparaíso no se registran detalles de que esta instancia se haya llevado a cabo. En base a lo registrado, se puede concluir que si bien en algunas partes del país se realizaron instancias participativas, la gran mayoría de campamentos y en especial el Felipe Camiroaga no tuvieron participación real y el diseño, reduciendo su potencial de impacto en los territorios más vulnerables.

### 3.3.3 Gestión.

Respecto a la fase de **gestión**, Olavarría (2007) destaca que en esta se busca alcanzar los objetivos o acercarse a ellos, teniendo que llevarse a cabo supervisiones y retroalimentaciones constantes en su desarrollo. En una mirada simple, el Plan de Emergencia Habitacional se está acercando bastante a su meta de 260.000 hogares a entregar, registrando según cifras de TECHO Chile, 203.840 viviendas entregadas hasta mayo del presente año, sumado a que en el congreso se aprobó su extensión hasta 2029. Pero si se mira más a fondo, en materia solamente de campamentos, en su gestión se ha abandonado a este sector. Que el Plan de Emergencia Habitacional predomine sus beneficiarios extremadamente sobre otro grupo social, entregando solamente 10.804 viviendas a campamentos, permite ver que en la misma mirada del indicador del avance nacional del PEH, posee una calificación alta a nivel nacional pero baja a nivel de campamentos, siendo el fiel reflejo de una política pública fragmentada y poco equitativa en sus metas nacionales.

Según TECHO Chile (2025) las estrategias de campamentos que el PEH considera, solo han conseguido materializar un 27% de las soluciones comprometidas. Como se

---

<sup>37</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 4, revítese en el apartado de ANEXO.

<sup>38</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 6, revítese en el apartado de ANEXO.

evidenció en el análisis efectuado anteriormente, el “Plan Construyendo Barrios” posee una lentitud preocupante, sin registrar viviendas finalizadas entregadas para la región de Valparaíso, reafirmando un punto clave de Lahera (2012) de que se pueden gastar más recursos sin dar resultados. Por su parte el “Plan de Gestión Habitacional” demuestra una solución, pero más no concreta, debido a que al no buscar la radicación y permite la movilización de las familias a otro sector, TECHO Chile (2025) advierte que esto solamente genera que otras familias reemplacen el puesto vacante en el campamento.

La participación ciudadana en su etapa de gestión no presenta documentos de transparencia que detalle de ésta, a modo de permitir retroalimentaciones, pero en base a las entrevistas realizadas, se destaca que la comunidad del campamento Felipe Camiroaga recurre a la autogestión comunitaria. Una vecina comentaba que “Lo mismo que nosotros, o sea, si nosotros logramos, pero es porque estamos, somos un grupo de dirigentes que estamos molestando todos los días. Tanto a la alcaldía, tanto a la Seremi, tanto al Serviu, tanto, así. O si no, no.”<sup>39</sup>. No sería errado entonces, considerar que esta política pública pese a que registre principios de participación ciudadana y estrategias de participación de campamentos, no han sido llevado a cabo de manera satisfactorias, al menos no en la región de Valparaíso ni en el campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar.

Este fenómeno no es algo reciente respecto a la participación de los asentamientos informales o su alcance real de la política pública habitacional. El “Plan Habitacional” de 1959 buscaba también dar solución en materia de déficit habitacional, tomando en consideración varios sectores vulnerables, pero quienes vivían en ese momento en las poblaciones callampas no fueron beneficiarios, debido a que no poseían capacidad de ahorro en la SINAP, lo que les impedía pedir préstamos. Respecto al “Plan de Ahorro popular” de 1967 cometía el mismo error evidenciado, teniendo como gran crítica en su gestión que el nivel de ahorro que se exigía era inaccesible para quienes poblaban en las callampas, permitiendo aumentar la segregación espacial de quienes ya vivían en condiciones de miseria (Grupo CIDU, 2006). Paradójicamente, y con el paso de los años, esto se refleja nuevamente en el PEH, donde la menor cantidad de viviendas son entregadas a campamentos, el “Plan

---

<sup>39</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 4, revísese en el apartado de ANEXO.

Construyendo Barrios” avanza con una lentitud inexplicable y el “Plan de Gestión Habitacional” no da basto y no demuestra una solución concreta.

#### 3.3.4 Evaluación.

A modo final, la **evaluación**, es pertinente destacar que no es una política pública que se encuentre finalizada y que registra una extensión a 2029. Pero ya se registran algunos indicadores cuantitativos que permiten dar un margen evaluativo. Olavarría (2007) menciona que la implementación de la política pública busca al menos cambiar algo el problema público, y esto si se puede materializar en el PEH, que según Déficit cero (2025) pese a los desafíos que ha presentado, es una herramienta clave para enfrentar la crisis de vivienda, en esta misma, hay regiones que presentan cifras bastante positivas como lo es la región de Magallanes. No obstante, no es esta la regla general y muchas regiones, incluyendo Valparaíso, no han tenido los resultados esperados en su gestión.

El análisis de las fases anteriores permite constatar una serie de deficiencias que permiten la comprensión de porque no se han dado los resultados esperados en materia de campamentos, en base a esto Olavarría (2007) advierte que los resultados pueden ser menor a lo previsto o a las expectativas mismas. En este caso, el PEH pone en evidencia esta afirmación, si bien la meta cuantitativa nacional de viviendas a entregar sigue una tendencia positiva a cumplirse y con proyecciones de superar su meta prevista, en otras materias queda claramente a la falta, en concreto con los sectores de campamentos.

Lahera (2012) destaca dos hechos relevantes en materia del ciclo de las políticas públicas, 1) que estas no logran agotar su contenido potencial y 2) que este modelo representa un modelo de aprendizaje continuo, lo que implica y se suma a lo propuesto por Déficit cero (2025) y TECHO Chile (2025), que un buen mecanismo de retroalimentación participativa, sumado a un modelo de monitoreo y seguimiento que permite una eficiente rendición de cuentas, permitirá identificar las falencias en las etapas del ciclo, para su mejora y así provocar que el PEH pueda consolidar avances más significativos y menos desiguales respecto a los campamentos.

### **3.4 El campamento Felipe Camiroaga y su rol como actor en el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025”.**

En el desarrollo e implementación del PEH se identificaron diversos actores, pese a que en el marco teórico de la presente investigación se detallaron los actores que participan en la problemática habitacional, es importante volver a analizar el rol del campamento Felipe Camiroaga en la gestión de esta.

En base a las entrevistas, con unanimidad ninguna de las personas entrevistadas había sido participe del PEH ni conocían sus estrategias en materia de campamentos, además en base a la categoría 3 “Participación ciudadana en el proceso de diseño y gestión de las políticas públicas y categoría 4 “Espacios de participación ciudadana y autogestión” registran percepciones negativas con gran consenso, los propios entrevistados destacan que no son escuchados por parte de las autoridades y que sus necesidades reales no han sido plasmadas en las políticas públicas, vinculante al PEH esto igual es aplicable en base a las cifras dadas por el reporte de TECHO Chile, donde las peores cifras son relacionadas a campamentos. Planteando una distribución desigual a lo expuesto por Dente y Subirats (2014), quienes afirman que los actores son relevantes en el ciclo de la política pública, pero solamente si influyen en el proceso de tomas de decisiones, que en este caso a estudiar, no fue así.

Perpetuando una asimetría institucional, permitiendo generar políticas públicas, en el caso de estudio de la presente investigación, más tecnocráticas y alejadas de la realidad del sector más vulnerable a beneficiar.

En consecuencia, el Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025 ha desplazado categóricamente a los campamentos, según los hallazgos recopilados en las entrevistas efectuadas y en los avances por TECHO Chile. Marcando una política pública donde la participación ciudadana queda de manera simbólica, marcando una brecha comunicacional entre el Estado y la comunidad, más en concreto con el campamento Felipe Camiroaga, haciéndolos un actor informal con poca vinculación, siendo entonces según Dente y Subirats (2014) actores que no influyen en la toma de decisiones del Plan de Emergencia Habitacional.

### **3.5 Mirada desde la Teoría de la Marginalidad.**

La teoría de la marginalidad permite hacer un análisis más cercano a la forma de manifestación de exclusión social y territorial que experimentan los campamentos en Chile respecto a las políticas públicas. Vekemans (1969) asocia el término de la marginalidad como una característica propia de Latinoamérica, apuntando a que el marginal carece de oportunidades de participación en la sociedad.

Bajo la perspectiva planteada por el autor anterior, los campamentos representan espacios que carecen de una participación vinculante de sus pobladores, reforzando la segregación que ya viven territorialmente, según la definición de la CEPAL (2004) es asociable ubicarse en terrenos geográficamente peligrosos y periféricos. Provocando que sea correcto asociar el término “masa marginal” de Nun (2001) a los campamentos, debido a que al ser marginalizados, se sienten como una población sobrante, una vecina en su testimonio aclara “(...) sino para que se nos tomen en consideración, que también somos chilenos. ¿*Cachai?*”<sup>40</sup>.

El PEH y su desconocimiento por parte del campamento Felipe Camiroaga permite entender que existe una desconexión entre las comunidades que pretende beneficiar. Ahora igual esto puede entenderse debido a que, una parte de las estrategias de campamentos era enfocada en una solución rápida, pero sin atacar el problema estructural y de fondo, aunque es complejo pedirle a una sola política pública reducir un problema público que es dinámico e interdependiente de varios factores ya mencionados anteriormente. Otra evidencia que permite reforzar la percepción de los campamentos como una “masa marginal” son las cifras entregadas por el reporte de TECHO Chile (2025), donde el 5,3% de las viviendas entregadas han beneficiado a hogares de campamentos, demostrando la segregación de los beneficios. Esta disparidad solo permite reforzar más la idea de que los campamentos son dejados al margen en materia de política pública habitacional.

La exclusión observada en la implementación del Plan de Emergencia Habitacional puede comprenderse bajo el alero de la teoría de la marginalidad. Quijano (1977) introdujo el término “urbanización dependiente”, Chile y la política habitacional apunta sus avances a un modelo económico social y político que termina excluyendo a los sectores populares,

---

<sup>40</sup> Fragmento extraído de Entrevista N° 3, revítese en el apartado de ANEXO.

debido a que estos tampoco poseen los recursos necesarios para integrarse de manera plena a la sociedad, provocando su instalación en los campamentos, puestos estos ven afectadas sus posibilidades a acceder a derechos sociales, cuando las mismas políticas públicas los terminan excluyendo. Pues el Estado se ha encargado de construir viviendas, más no de integrar a la comunidad a nuevos barrios, o la peor cifra del PEH, la mayoría de las viviendas construidas no son entregadas a campamentos.

Los avances del PEH según TECHO Chile y lo recopilado por los propios vecinos permite esta lectura ofrecida desde el análisis de la teoría de la marginalidad, entendiendo que los campamentos no son fenómenos transitorios y que requieren medidas profundas. El Plan de Emergencia Habitacional ha caído en ver a los campamentos como una “población sobrante”, porque en materia habitacional las soluciones que están orientadas en erradicar los campamentos, más no integrarlos a la sociedad. De aquí la pertinencia de efectuar un apartado de análisis bajo la comprensión de la marginalidad, que no es un fenómeno nuevo, que lleva años desde su nacimiento como poblaciones callampas, y siguen siendo el fiel reflejo de la desigualdad urbana y de exclusión social. Bajo estas nociones, el PEH no se puede consolidar como una herramienta de transformación social, sino como otra política pública que repite el patrón histórico de la segregación, excluyendo a este sector de la toma de decisiones y de sus beneficios, porque prevalece una visión de estos como una “masa marginal”.

## CAPÍTULO V RECOMENDACIONES.

En la línea de los hallazgos evidenciados en la presente investigación, se proponen las siguientes acciones con el fin de fortalecer en base al principio de mejora continua el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” frente al crecimiento evidenciado, por TECHO Chile y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de los campamentos en la región de Valparaíso.

- 1. Reorientación de las metas del PEH.** Con el objetivo de equilibrar las distribuciones de las soluciones habitacionales, se propone aumentar la proporción real destinada a los hogares de campamentos. Se recomienda una meta clara respecto a las viviendas a entregar a otros sectores y a los sectores de campamento basadas en las cifras de cada región. **Para la Región de Valparaíso se propone una meta de un 40% del total de viviendas pensadas para la región**, debido a que es una de las regiones en el país con más campamentos.
- 2. Potenciar la participación ciudadana a un rol vinculante.** Los mecanismos reconocidos por el PEH y la ley 20.500 son instancias que deben aprovecharse de manera enriquecedora. En base a esto, **se propone que el PEH contenga en su capítulo 5 un indicador numérico que proponga una meta cuantitativa en base a los niveles de participación de campamentos en su diseño y gestión**, con el fin de institucionalizar el rol de los campamentos y acercarlos a la toma de decisión para romper patrones históricos sostenidos en esta materia.<sup>41</sup>
- 3. Fortalecer la trazabilidad, transparencia y seguimiento de los avances en materia de campamentos.** No existe medio de verificación sobre qué proyectos en concretos ni en que campamentos se está interviniendo mediante del “Plan Construyendo Barrios” ni del “Plan de Gestión Habitacional”. **Se propone que en cada página web del SERVIU correspondiente, exista un banner en su web donde esta información quede al alcance, sin necesidad de solicitarla mediante portal de transparencia.** Con el fin de simplificar el trámite y el acceso transparencia

---

<sup>41</sup> Para el cálculo adecuado de la creación de este indicador se necesita primero una cuantificación de esta participación y los resultados reales de la implementación del PASYC, que la presente investigación no posee. Es por este motivo que no se propone un monto numérico debido a que no sería sostenible a las realidades y podría quedar solamente como un indicador inalcanzable en base a los recursos que posee el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

por parte de la ciudadanía, además de permitir el seguimiento de rendición de cuenta con el desglose pertinente y detallado.

- 4. Institucionalización de la autogestión comunitaria.** La autogestión comunitaria ha sido la única de las características que ha sido valorada positivamente, y que ha permitido materializar avances. Considerando estos registros se propone transformar esta herramienta en un mecanismo institucional que permita robustecer la presencia del Estado en materia de políticas públicas de viviendas y campamentos mediante la creación de un **proceso estandarizado de autogestión asistida para campamentos**. Actualmente los campamentos quedan excluidos de los programas de subsidio y de autoconstrucción en terreno propio al no ser titulares de dominio de estos. Para subsanar esto, **el primer hito debe ser la compra del suelo por parte del SERVIU a los terrenos que cumplan los estándares entregados por la ley N° 20.234<sup>42</sup>**, habilitando y legalizando por consecuencia el terreno. Permitiendo entregar a cada familia el título de dominio, para posteriormente **institucionalizar a los comités de vivienda como entidades ejecutoras de recursos para la construcción, con procesos de democracia directa donde cada familia tenga voto sobre el proceso constructivo, acompañado con supervisión técnica de SERVIU**, capacitaciones y asesorías que el comité estime conveniente. **Permitiendo que sean los propios comités quienes bajo un estricto proceso supervisado por SERVIU cumplan un rol de actor formal en este proceso**, agilizando la entrega de beneficios y materializando las necesidades de sus propios vecinos. Rompiendo la desconexión que existe entre campamento – Estado y la lógica de entregar productos terminados para pasar a un proceso social de construcción de los territorios, terminando con la visión de “masa marginal” que se ha proyectado en los asentamientos informales.

---

<sup>42</sup> Ley 20.234 Establece un procedimiento de saneamiento y regularización de loteos.  
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=268116&idParte=7360945&idVersion=2008-01-05>

## CAPÍTULO VI CONCLUSIÓN.

La presente investigación permitió describir características de la relación entre las autoridades y el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” y la comunidad del campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar en las políticas públicas con enfoques habitacionales, basadas en las categorías expuestas, no obstante para identificar también los avances y poder permitir una comprensión real de esta política se acompañó con un análisis a los resultados obtenidos por reportes hechos por TECHO Chile.

Los hallazgos obtenidos permiten caracterizar una **falta de participación ciudadana vinculante**, en la **categoría 2** “Vínculo comunicacional entre la comunidad y autoridades”, **categoría 3** “Participación ciudadana en el proceso de diseño y gestión de la política pública” y **categoría 4** “Espacios de participación ciudadana y autogestión” queda en evidencia que no existen instancias o canales formales para la participación, en este caso del campamento Felipe Camiroaga, en la toma de decisiones o en el diseño de las políticas públicas. Pese a que el PEH contemplaba un capítulo entero de reconocimiento de la relevancia de la participación ciudadana y estableció los mecanismos que iban a generar un lazo vinculante, estos no se llevaron a cabo en el campamento estudiado. Solamente el PASYC se encuentra registrado como un mecanismo llevado a cabo mediante la ONG “Enlace > urbano” en un total de 40 a nivel país. **Por lo cual persiste el patrón histórico de exclusión social y territorial** en esta política pública, siendo factores determinantes para describir la ineficiencia en gestión de campamentos del Plan de Emergencia Habitacional. Entonces, **el hallazgo principal de esta investigación es la desconexión y la brecha comunicacional del Estado y los campamentos, siendo esta la principal característica**

Otro descubrimiento relevante es que de forma unánime, **ninguna de las personas entrevistadas había participado y/o conocía el PEH**, este resultado categórico permite evidenciar un fallo en la difusión y alcance de esta política pública. Si bien esta política pública no tenía un alcance del 100% de los campamentos en la región de Valparaíso, pero si una cifra elevada de 84% por lo cual es un desacierto no tener participación en uno de los campamentos más grandes de la región. Estos resultados permiten comprender la percepción general que posee el campamento Felipe Camiroaga de un Estado ausente. La **categoría 1** “Compromiso del Gobierno frente a la situación de los campamentos” y la **categoría 2**

“Vínculo comunicacional entre la comunidad y las autoridades” tuvieron resultados mayormente negativos evaluativos – según las respuestas del campamento – ensalzando la ausencia del Estado, que se traduce en una **comunicación vertical y unilateral**. Generando un territorio abandonado que ha recurrido a la autogestión, en base a las subcategorías obtenidas de las categorías 1 y 4, **solamente se ha valorado positivamente la autogestión comunitaria para poder suplir la falta de presencia de las autoridades e institucional**.

Dejando la participación ciudadana y avances en el campamento como los peores resultados del “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025”. Pero el “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” presenta avances significativos en los alcances de su meta nacional de construcción de viviendas, **cumpliendo con la entrega de 203.840 viviendas de un total de 260.000 propuestas, demostrando un éxito cuantitativo tomándola desde solamente una respectiva habitacional**. No obstante, de la cifra reportada solamente **10.804 fueron entregadas a campamentos**, plasmando una disparidad, pese a que el PEH cuenta con dos estratégicas concentradas, como el “Plan de Gestión Habitacional” y el “Plan Construyendo Barrios”, **pero igualmente ha demostrado beneficiar mayormente a otros segmentos de la población, al igual que las políticas públicas detalladas anteriormente; el “Plan Habitacional” de 1959 y el “Plan de Ahorro popular” 1967** respectivamente, quienes también centraron sus soluciones a otros sectores, abandonando a la “masa marginal” que representan los campamentos en el contexto nacional, según el análisis realizado en esta tesis desde la perspectiva de la teoría de la marginalidad.

Entonces, pese a demostrar resultados positivos cuantitativos en construcción y entrega de viviendas, **la investigación demuestra que hay una falla en las fases de Origen y Diseño**. El PEH se formuló sin tener la comprensión total del real problema público desde la perspectiva de los campamentos, en base a lo expuesto anteriormente donde todas las categorías realizadas en razón de las entrevistadas efectuadas al campamento Felipe Camiroaga, que de forma unánime ninguna de las personas entrevistadas conocía y/o fue participe de esta política pública, sumado a que no se llevaron a cabo los mecanismos de participación que reconocía el capítulo 5 del “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que no hay registros de implementación del “Plan de Acompañamiento Social y Comunitario” (PASYC) y que las cifras expuestas registran que

solo un 5,8% de las 203. 840 viviendas entregadas fueron destinadas a campamentos. **Refuerza que, en la fase de Origen no se comprendió el problema público con perspectivas de campamentos, y que el Diseño por consecuencia fue tecnocrático, vertical y carente de las necesidades propia de la comunidad estudiada en esta investigación, siguiendo patrones históricos de exclusión social y territoriales.**

La exclusión observada a partir del estudio del campamento Felipe Camiroaga respecto al “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” se puede enmarcar con los planteamientos de la Teoría de la marginalidad. Los campamentos son relegados a mantenerse como una “masa marginal” (Nun, 2001) que no posee un rol de actor formal, provocando la carencia de una participación vinculante. La persistencia de este fenómeno de exclusión queda comprendida en las cifras ya detalladas, el Estado al reforzar la segregación, permite validar la percepción que mantiene la comunidad con ser una población sobrante, que según la teoría de la marginalidad, terminan siendo considerados como una “masa marginal” que no son sujetos de derechos sociales y que la única forma de obtener beneficios es mediante la autogestión comunitaria.

La falta de participación y la desconexión de las necesidades reales con lo plasmado en la política pública no permiten que el PEH se consolide como una buena política pública para los territorios más vulnerados, como lo son los campamentos. Sumado a las evidencias recogidas en las categorías empleadas para comprender las características de la relación del campamento con las autoridades.

Entonces, en base a la pregunta de investigación planteada “¿Qué características presenta la relación entre el Estado y la comunidad del campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar en el contexto del diseño y la gestión del "Plan de Emergencia Habitacional 2022–2025" del Ministerio de Vivienda y Urbanismo? **Queda en evidencia una relación vertical fortalecida por la desconexión que ha provocado la brecha comunicacional entre el Estado y el campamento.** El análisis y las categorías expuestas demuestran que los canales institucionales no permitan generar una participación vinculante, como lo es el PASYC que si bien se ha llevado a cabo en algunos asentamientos informales del país, son muy mínimos los casos y no generan directrices de trabajo para las autoridades, resaltando entonces **una relación con características de interacciones asimétricas, reflejado**

**potencialmente en las fases de diseño y gestión que ilustran desconexión con las necesidades de los habitantes.** En consecuencia el PEH no logra traspasar grandes avances a la comunidad estudiada ni tampoco lo incluye como un actor formal en el proceso de toma de decisiones, **perpetuando una característica histórica en materia de campamentos que es la exclusión transformadora en una “masa marginal” sin relevancia vinculante ante las autoridades.**

Finalmente, la implementación de las recomendaciones sugeridas en el capítulo 5 buscan propiciar una transformación en los paradigmas y directrices al tener ejes de gestión colaborativa que busca mitigar la desconexión detectada mediante la institucionalización de la autogestión comunitaria, potenciar la participación ciudadana y reforzando la transparencia y seguimiento de avances. Esto con el fin de que el Estado deje la validación tácita de la exclusión convertida en “masa marginal” según Nun, dando paso a un reconocimiento como actor formal y socios estratégicos en el diseño y gestión del proceso de urbanización de territorios. Las recomendaciones propuestas buscan reconstruir la legitimidad política que ha perdido el Estado en este terreno, buscando un enfoque social donde las soluciones habitacionales sean viables y pertinentes a sus beneficiarios. De esta forma, el PEH ganaría eficiencia operativa y legitimidad social, permitiendo garantizar soluciones habitacionales que no solo se enfocan en metas numéricas, sino en resolver una dinámica histórica de exclusión social.

En concreto, se busca habilitar la inversión pública mediante procesos de autogestión comunitaria, dotar de participación vinculante y asignar cuotas específicas en la designación de viviendas, permite corregir el diseño y gestión por parte del Estado, ajustándolo a la realidad territorial y distribuir de forma equitativa los recursos que a la fecha no han sido traspasados al campamento Felipe Camiroaga. Permitiendo reconstruir la confianza y fortaleciendo los canales de transparencia y comunicación entre Estado y comunidad.

## ANEXO.

### CONSENTIMIENTO INFORMADO USADO.



#### Consentimiento Informado – Entrevista

**Investigador responsable:** Paula Ocaranza Pinochet – Estudiante de la Carrera Administración Pública de la Universidad de Valparaíso. Contacto: 945562351

**Propósito:** El propósito de esta entrevista es recopilar opiniones y experiencias sobre su participación o no en el proceso de diseño y gestión del “Plan de Emergencia Habitacional 2022 – 2025” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Con el fin de poder describir características de la relación autoridad – comunidad para brindar antecedentes a la formulación de futuras políticas públicas en materia habitacional y de campamentos.

**Procedimiento:** Entrevista semiestructurada de cuatro preguntas por caso realizada de manera presencial en el Campamento Felipe Camiroaga de Viña del Mar el 26 de octubre de 2025.

**Participación Voluntaria:** Su participación en esta entrevista es totalmente voluntaria. Puede decidir no contestar cualquier pregunta y tiene la libertad de detener o terminar la entrevista cuando lo desee, sin que esto tenga consecuencias.

**Confidencialidad y uso de datos:** Se solicita autorización para grabación de audio con fines de análisis, este será llevado de manera anónima y al aceptar los términos de participación se deja en manifiesto su aprobación con la realización de la grabación y posterior transcripción incluida en el anexo de la presente investigación.

Nº de Entrevista: \_\_\_\_\_

- Estoy de acuerdo con la grabación y transcripción en el anexo del documento.**
- No estoy de acuerdo con la grabación y transcripción en el anexo del documento.**

**TRANSCRIPCIONES ENTREVISTAS CAMPAMENTO FELIPE CAMIROAGA.**

**ENTREVISTA N° 1.**

**Entrevistadora:** Ya. Em, ¿usted participó en el programa de emergencia habitacional?

**Entrevistada:** Sí, por supuesto.

**Entrevistadora:** Ya. Esta... esta entrevista ronda de cuatro preguntas. ¿Cómo describiría su experiencia con el plan de emergencia habitacional en relación con las necesidades de su familia y del campamento?

**Entrevistada:** A ver, perdona, a lo mejor lo estoy confundiendo. Eh, ¿emergencia habitacional es catastro o no?

**Entrevistadora:** No, es una política pública orientada a construir viviendas y se supone que debieran haber venido acá a avisar y a... (interrupción)

**Entrevistada:** No, no, no, entonces nosotros no participamos de la emergencia habitacional. No, lo de nosotros fue un proyecto de loteo que se realizó bajo una ley existente en nuestro país que es la ley 20.234, en donde tiene la facultad también de la autoconstrucción. Que los campamentos pueden estar bajo esa ley, con profesionales, por supuesto, que van regularizando, van haciendo los planos, van ellos proyectando bajo las normas de esa ley, que no son las mil exigencias, a lo mejor, quizás con una población normal que se tenga que lotear.

**Entrevistadora:** Ya. Entonces, ahora en este caso, como no participaron, son otras cuatro preguntas distintas. Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar, respectivamente al Felipe Camiroaga?

**Entrevistada:** Pésima. Nula. Cero. Cero. Es más, frente ahora a la permanencia y desalojo que hay de diferentes tomas que se realizaron en el 2019, eh ellos no han cumplido en absolutamente en nada, en nada. ¿Por qué nosotros lo logramos? Porque nosotros estábamos de ya muchos años atrás, eh nosotros logramos ingresar al catastro 2011. Y debido a aquello y tanta lucha, tanta manifestación, tanto golpear puertas, tanto todo. Pero no es que el

gobierno se haga cargo. Eso es mentira, eso es falso, eso es nulo. No hay, ellos no se hacen responsables de aquello.

**Entrevistadora:** Ya. Em, segunda pregunta. En su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo, si es que existiese, entre la comunidad y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistada:** Mala. No existe. Si no golpeas mil puertas, no. Ellos no se acercan. Entiéndalo, eso no es, no existe. Si no hay un grupo de personas que están de manera permanente golpeando, golpeando, golpeando, pidiendo, pidiendo, pidiendo, no, no es. Lo mismo que nosotros, o sea, si nosotros logramos, pero es porque estamos, somos un grupo de dirigentes que estamos molestando todos los días. Tanto a la alcaldía, tanto a la Seremi, tanto al Serviu, tanto, así. O si no, no.

**Entrevistadora:** Tercera pregunta. ¿Cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento? ¿Y en el caso que sí o no, por qué?

**Entrevistada:** Imposible, Absolutamente no, no. Hablamos de este campamento, de hecho nosotros la ley, ¿por qué nosotros pudimos avanzar? Porque es autoconstrucción. En otro campamento es más fácil el desalojo o la reubicación, pero son contados los casos. Son contados, entonces eso tampoco es existente. Creo que están en un, no sé, a lo mejor le dijeron maravillas a usted. No es existente eso.

**Entrevistadora:** Sí. No, si de exclusiva no, no nos pudimos contactar con la autoridad, no respondieron tampoco. Y última pregunta. ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales?

**Entrevistada:** No. Tampoco. Nosotros lo logramos bajo, vuelvo y reitero, la ley 20.234, donde es el único campamento en Chile, en Chile, que se logró bajo esta norma. Luego ahora salió uno en el norte, creo que Alto Hospicio y otro para el sur. Pero después que fue el nuestro, que se puede. Deben haber voluntades, voluntades políticas, voluntad de profesionales, voluntad de todas las entidades para poder lograr esto. Si no, chao, o sea, van a quedar campamentos y Chile tiene aquí, Viña. Viña tiene campamentos de más de 70 años

y siguen con el rol de campamento. (pausa) Con camión aljibe, con pozo negro y todo eso. Nosotros estamos a puertas de la urbanización, ¿ya? Nos quedan dos observaciones del Minvu, que era la... voluntades, más el estudio de riesgo y gracias a eso, pero gracias a que hubo un tremendo equipo de arquitectos, ingenieros, geólogos de que nos apoyaron y que trabajan en universidades. De esa manera lo logramos. No de las autoridades. Nada

**Entrevistadora:** Entonces, ¿autoridades nada?

**Entrevistada:** No, nada, nada, nada. Nosotros para que ellos nos funcionaran porque nos tomábamos el municipio una, otra y otra y otra vez, nos tomábamos el Minvu una, otra y otra y otra vez. Nos llevaron presos, nos apalearon. No sé piscinazo, si usted no era muy joven, no sé, 2000, ¿se acuerdan? Fuimos nosotros es que hay historia de lucha, de de interrumpir actividades nacionales e internacionales para que el mundo viera la realidad de Viña del Mar.

**Entrevistadora:** Entonces, si tuviéramos que concluir, los gobiernos hace mucho tiempo y las autoridades no han hecho nada por el... por los campamentos.

**Entrevistada:** No, lo que nosotros logramos con lucha, con pelea, con todo fue y avanzar que ellos bajo esta ley hicieran una expropiación consentida, ¿ya? con el dueño y luego el Serviú comprara los terrenos y luego nosotros ir por la autoconstrucción y ahora recién estamos generando recursos para poder hacer una pre-urbanización paralela con la urbanización definitiva.

**Entrevistadora:** Ya, perfecto.

----- FIN DE ENTREVISTA N° 1. -----

## **ENTREVISTA N° 2.**

**Entrevistadora:** Ya. Em, primero el plan de emergencia habitacional es un plan que contempla supuestamente la creación de viviendas sociales y que también tiene un enfoque en campamentos, pero usted me dice que no lo conoce, ¿verdad? Que no ha participado.

**Entrevistado:** No.

**Entrevistadora:** Entonces, desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

**Entrevistado:** Malo.

**Entrevistadora:** ¿Malo? ¿Si quiere detallar un poco más?

**Entrevistado:** No, malo solamente.

**Entrevistadora:** Solamente malo. En su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional? ... ¿Cómo ha sido la comunicación del campamento con las autoridades? ¿Cualquiera?

**Entrevistado:** Mala también.

**Entrevistadora:** También mala. Eh... No voy a estar mintiendo.

**Entrevistadora:** No, no se preocupe. ¿Cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en campamentos? ¿Sí o no? ¿Y por qué?

**Entrevistado:** ¿Cómo, cómo?

**Entrevistadora:** Si cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de las personas que viven en campamentos o por qué.

**Entrevistado:** Eh, nopo ... Chao tocayo... porque no están nunca cerca no están nunca cerca y... no.

**Entrevistadora:** ¿Usted no ha visto autoridades aquí?

**Entrevistado:** No, para nada. Llegan cuando...

**Entrevistadora:** Como ahora, cuando ¿Como ahora que hay elecciones?

**Entrevistado:** Si correcto

**Entrevistadora:** Qué mal.

**Entrevistado:** Pero uno ya sabe ya y... no hay que votar.

**Entrevistadora:** Ya. Y la última pregunta. ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para poder participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas públicas habitacionales que hace el gobierno?

**Entrevistado:** Ay, buena pregunta. No, tampoco, porque ella... la gente que está encargada acá, eh solamente por el bien de ellos, no más. Empezando como la presidenta y... fome porque como que unos sí, unos no.

**Entrevistadora:** Entonces la comunicación no ha sido muy buena.

**Entrevistado:** No, muy mala.

**Entrevistadora:** También, todo malo.

**Entrevistado:** Sí.

**Entrevistadora:** Ya. Muchas gracias.

**Entrevistado:** Discúlpeme

----- FIN ENTREVISTA N °2 -----

### ENTREVISTA N° 3

**Entrevistadora:** ¿Usted participo en el Plan de Emergencia Habitacional de 2022 – 2025?

**Entrevistada:** No, no participé.

**Entrevistadora:** Ya. Entonces, desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

**Entrevistada:** Ohhhh... lo evaluó mal. **Entrevistadora:** ¿Mal?

**Entrevistada:** Porque la real de las cosas, desgraciadamente, nosotros para el municipio somos ricos y para el... para el estado... para el banco somos pobres. Entonces no tenéis cómo. Por eso estamos todos viviendo aquí.

**Entrevistadora:** En su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistada:** Malo.

**Entrevistadora:** Sí. ¿Cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento? ¿Y por qué?

**Entrevistada:** Eh... ¿me podías repetir la pregunta? Disculpa.

**Entrevistadora:** Sí. Si cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento y el porqué.

**Entrevistada:** No, la mayoría no son reales, porque nadie se acerca tampoco acá ni a ningún campamento a averiguar bien cómo es la cosa. ¿Cachai? Entonces nosotros nos... nos guiamos más por lo que nos informan nuestras directivas.

**Entrevistadora:** Ya. Y una última pregunta. ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para poder participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales del gobierno?

**Entrevistada:** No, porque prácticamente si hemos logrado algo, lo ha sido con protesta. Para poder sacar algún... o sea, no beneficio, sino para que se nos tomen en consideración, que también somos chilenos. ¿Cachai? Más que eso.

**Entrevistadora:** Ya. Muchas gracias.

----- FIN ENTREVISTA N° 3 -----

#### **ENTREVISTA N° 4**

**Entrevistadora:** Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

**Entrevistado:** Eh, la verdad no... no me ha gustado para nada el... el desempeño del gobierno. No siento que... que no se han acercado tampoco a nosotros para... para poder ofrecernos alguna ayuda, no... no han dicho nada tampoco cómo acceder a la ayuda. Entonces, siento que ha sido súper mala la... la ayuda del gobierno. Siento que estamos desprotegidos nosotros frente a la situación que pasó. Eh, mi familia no... no ha obtenido ninguna chance de tener ninguna ayuda, y siento que tampoco las autoridades que nos representan a nosotros tampoco no hacen nada. Así que... eh, no sé si ha servido mucho la ayuda que... que supuestamente iba a llegar a nosotros los damnificados del incendio, pero no, siento que estamos

desprotegidos completamente por parte del gobierno, no sé, las autoridades y nuestros representantes que supuestamente nos defienden.

**(Se realiza un corte en la grabación para volver a explicar que el PEH no mantiene relación estrecha con víctimas del mega incendio de Viña del Mar en el año 2022)**

**Entrevistadora:** En su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistado:** Eh... ¿Puede repetir la pregunta?

**Entrevistadora:** Sí, sí. En su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistadora:** Eh... ¿La comunicación entre ustedes y las autoridades, la Municipalidad, el gobierno...?

**Entrevistado:** Siento que ha sido súper mala porque la muni ha visto que ayuda a ciertas personas nomás. Y a nosotros, las personas que no estamos metidos en la directiva, por así decirlo, del... del de los representantes aquí de la población, eh, no nos llegan, al final, las ayudas. Así que no, siento que no ha sido muy buena la conexión entre entre la entre las autoridades y nuestros representantes aquí de la población.

**Entrevistadora:** Entonces, siguiendo esa línea, ¿cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento?

**Entrevistado:** No, no, siento que han sido súper malas porque eh, mire usted alrededor, mire usted alrededor. No, está súper malo. No, hemos tenido que... que verlas por nosotros nomás. No hemos recibido ninguna ayuda. Nosotros hemos tenido que ingeniárnoslas para poder reconstruir todo.

**Entrevistadora:** Eh, ahora la última pregunta. ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para participar o expresar sus necesidades en el diseño e implementación de las políticas habitacionales del gobierno?

**Entrevistado:** Nada, nada. A nosotros no se nos ha preguntado nada. Sí... usted se ha visto, se ha visto, se habla por ahí que que los únicos que se han arreglado han sido los los

representantes de nosotros, pero a las personas que no estamos, que no tenemos información, tampoco no... no nos ha llegado ningún tipo de ayuda, ninguna pregunta de cómo de cómo va a ser la... de cómo va a llegar la ayuda.

**Entrevistadora:** Ya, listo. Muchas gracias.

----- FIN ENTREVISTA N° 4 -----

#### **ENTREVISTA N° 5.**

**Entrevistadora:** Ya, como usted no participó en el plan, las preguntas son las siguientes... Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

**Entrevistada:** Yo la verdad creo que no, no existió un compromiso real del gobierno con la situación de la gente de los campamentos porque si bien han habido muchas promesas, ¿me entiende? nunca hemos visto un real avance o una solución a los problemas que, que se generan acá en el campamento.

**Entrevistadora:** Pregunta número dos: en su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistada:** Yo creo que si bien se habla mucho de comunicación de la, de las autoridades con la gente que vive acá, eh nunca se ha generado una, un real vínculo con la gente, por lo que nunca hemos tenido una comunicación directa para expresar cuáles son nuestras necesidades o que sepa cuáles son las cosas que de verdad necesitamos como comunidad.

**Entrevistadora:** La siguiente: ¿Cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades de quienes viven en el campamento y por qué?

**Entrevistada:** Yo creo que primero para que responder a las necesidades reales de quienes viven en el campamento, es necesario que se conozca cuáles son estas necesidades. Y y por acá nunca se ha realizado un tipo de catastro o algo para saber qué cosas necesita la gente acá. Entonces, yo creo que obviamente no se ha podido responder a esas necesidades porque no se sabe qué son las cosas que necesita la gente.

**Entrevistadora:** Ya y como última pregunta ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales del gobierno?

**Entrevistada:** Bueno, igual se relaciona con lo que, con lo que me preguntaba antes, yo creo que no ha existido un espacio para poder participar porque no ha existido comunicación desde el gobierno, entonces, como no ha existido comunicación desde el gobierno, no hemos tenido la capacidad de poder expresar qué cosas necesitábamos o poder participar en, en en la respuesta que va a dar el gobierno en torno a otras necesidades.

----- FIN ENTREVISTA N° 5 -----

#### **ENTREVISTA N° 6.**

**Entrevistadora:** Eh, ya. Entonces, como me comentó que usted no participó en el plan de emergencia habitacional, (...) eh, desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

**Entrevistada:** Pésima, no tenemos ninguna ayuda de parte del gobierno. No se, no se pronuncian en nada, así que nada, nula. Cero ayuda de parte de ellos.

**Entrevistadora:** En su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistada:** A ver, me está preguntando si ellos... ¿si sentimos que ellos nos ayudan a nosotros?

**Entrevistadora:** Si, si es que existe comunicación, se han acercado...

**Entrevistada:** No, pues, si nunca se aparecen ninguno de ellos, solamente cuando hay elecciones o algo aparecen. Ahí se hacen notar, si no, no los vemos nunca.

**Entrevistadora:** Tercera pregunta: ¿Cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento? ¿Sí o no y por qué?

**Entrevistada:** Nosotros, señorita, nos hemos organizado entre nosotros como para el tema... No tenemos baño, alcantarillado, tienen que llegar camiones. Entre nosotros nos hemos ayudado porque cero ayuda por parte de del municipio, del gobierno o lo que sea, nada. Entre nosotros nos hemos tenido que ayudar.

**Entrevistadora:** Entonces, las políticas que se han implementado no responden a las necesidades...

**Entrevistada:** No se ha implementado ninguna política hacia nosotros.

**Entrevistadora:** Ah, ya. Mmm, ya. Y ya entonces, eh, como última pregunta: ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para poder participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales del gobierno?

**Entrevistada:** No, como decía anteriormente, no. Pues si nunca han estado preocupados de de ayudarnos a nosotros en el campamento. Nada. Nosotros tenemos que hacer marcha, salir, puerta a puerta, ir pidiendo soluciones porque, independiente, todos somos gente, pues, señorita, que vivimos ahí. También necesitamos vivir dignamente. Así que no, con respecto a (...) con respecto a lo que usted me pregunta, no. No hemos considerado ayuda de ningún punto de vista, ni que estén preocupados de nosotros, nada.

----- FIN ENTREVISTA 6 -----

## ENTREVISTA N° 7

**Entrevistadora:** Eh, ya. Entonces, eh, como usted no participó, eh, desde su perspectiva (...) ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

**Entrevistado:** Bueno, nosotros acá en Viña del Mar tenemos problemas de luz, de agua, no hay alcantarillado. Lamentablemente aparecen estos compadres solamente en las elecciones, pues, pero cero ayuda, pues. Y los sueldos nuestros son bajos, entonces no nos alcanza a veces ni para juntar la plata como para, para postular a algo, entonces siempre estamos (...), la verdad, que necesitamos la ayuda, porque como no somos profesionales, tenemos hijos, muy difícil la cosa. Eso pienso yo, pues. Y de ningún gobierno hemos tenido ayuda.

**Entrevistadora:** Entonces, ¿cómo lo evalúa? ¿Malo, bueno?

**Entrevistado:** No, malo. De parte de todos los gobiernos, los anteriores y los actuales.

**Entrevistadora:** Mmm, ya. Eh, segunda pregunta: En su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre las comunidades y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistado:** El plan de emergencia de las autoridades... no se hace presente nunca, pues. Solo, siempre en la, para las elecciones, para pedir el voto, a veces aparecen prometiendo ayuda y después cuando son gobierno se olvidan de nosotros, pues. Las calles de tierra, nada, nada. Cero ayuda.

**Entrevistadora:** Ya, entonces no, no ha habido buena comunicación tampoco.

**Entrevistado:** No, mala comunicación, pues.

**Entrevistadora:** Ya. Tercera pregunta: ¿Cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento? Y en el caso que pertenezca, ¿por qué?

**Entrevistado:** Las políticas que ha implementado, que han implementado los gobiernos, en el fondo, ninguna, pues. Hay algunas oportunidades que algunos de nuestros vecinos se le va, se les da un subsidio de arriendo para postular a una casa, que las casas se demoran años en construir o departamento, y en el fondo la gente está esperando muchos años y sigue, seguimos nosotros, digamos, en la pobreza, en la miseria, pues. Y como le digo, nos cuesta mucho el ahorro para, para llegar a todas estas soluciones, porque hay que poner de su parte. Yo estoy consciente que como vivo en un campamento, tengo que trabajar el doble por poca plata, alimentar los hijos y es muy difícil. Educación, transporte, todo es difícilísimo.

**Entrevistadora:** Entonces, ¿las políticas no se ajustan a su necesidad?

**Entrevistado:** No se ajustan para nada.

**Entrevistadora:** Mmm, ya. Y la última pregunta: ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para poder participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales del gobierno?

**Entrevistado:** En el caso de acá hay algunas juntas de vecinos que se complementan entre ellos, entre nosotros. A veces buscamos ayuda a través de la junta de vecinos, se va, se golpea muchas puertas que, como le digo, se abren esas puertas o se abren estas comunicaciones cuando ellos están en el tema de la elecciones solamente. Pero cuando uno tiene la necesidad real, es puro trámite y la mayoría de la gente que logra tener algo es porque tiene algún contacto, conoce a alguien y por ahí le van y le ayudan y siempre es cómo funciona todo en Chile, con un pituto, y esas personas hay vecinos que sí lo han logrado, pero tienen que tener un pituto, un contacto y se les dan las cosas más fáciles, pero nosotros que no tenemos amigos en el sistema, estamos jodidos, pues. Tenemos que esperar, esperar, esperar y a que se nos busque alguna solución para todos estos temas.

**Entrevistadora:** Entonces, ¿existen los espacios de comunicación o no existen?

**Entrevistado:** Existen, pero para algunas personas, no para todos.

**Entrevistadora:** Bueno, muchas gracias.

----- FIN ENTREVISTA N° 7 -----

## ENTREVISTA N° 8

**Entrevistadora:** Otra persona más que no participa en el programa... Bueno. Entonces, ya. (pausa larga para buscar las preguntas) Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

**Entrevistada:** Mala. Mala, porque, por lo menos, yo no he recibido ninguna ayuda de ellos, y eso, pues, no.

**Entrevistadora:** ¿Malo, nomás?

**Entrevistada:** Mal.

**Entrevistadora:** Segundo, en su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y la autoridad encargada del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistada:** Eh, malo también, porque eh, uno cuando necesita algo, eh, uno tiene que acudir a ellos. Ellos nunca van a venir a a nosotros, si tenemos alguna necesidad. Eso.

**Entrevistadora:** Ya. Entonces, es mala la comunicación.

**Entrevistada:** Mala.

**Entrevistadora:** Tercera pregunta, ¿cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento? Y, ¿sí o no y por qué?

**Entrevistada:** Eh, no. No, porque, como le decía, no no, uno no no recibe ayuda de de ninguna manera.

**Entrevistadora:** Ya, entonces no se ajustan a sus necesidades.

**Entrevistada:** No, para nada.

**Entrevistadora:** Ya. ¿Y por qué?

**Entrevistada:** Porque no, como digo, no no, no nos ayudan en nada. Es que golpear puerta, golpear, golpear puerta y al final queda en nada.

**Entrevistadora:** Ya. Y como última pregunta, ¿considera que la comunidad del campamento ha tenido los espacios reales para participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales del gobierno?

**Entrevistada:** Eh, no. No.

**Entrevistadora:** Entonces, no, no han estado los espacios.

**Entrevistada:** No, para nada.

**Entrevistadora:** Ya. Eso. Muchas gracias.

----- FIN ENTREVISTA N° 8 -----

## ENTREVISTA N° 9

**Entrevistadora:** Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el compromiso del gobierno frente a la situación de los campamentos en Viña del Mar?

**Entrevistado:** Eh, no, la verdad, yo creo que lo evaluaría súper malo. Eh, no se ve un compromiso real por parte de las autoridades, del gobierno, de la municipalidad. Eh, no se

ve ninguno, porque para las campañas prometen cosas. Durante el año también anuncian planes, pero al final no se ven reflejados acá, por lo menos en esta comunidad no se ve reflejado y en las otras en Viña tampoco.

**Entrevistadora:** Ya. En segunda pregunta, en su opinión, ¿cómo percibe la comunicación o el vínculo entre la comunidad y las autoridades encargadas del plan de emergencia habitacional?

**Entrevistado:** Yo creo que tampoco hay comunicación, porque como te dije recién, eh, no hay compromiso, entonces tampoco hay comunicación por parte de, o sea, no hay comunicación entre la autoridad y entre el comité, por ejemplo, o entre el resto de la comunidad que no es parte del comité. No existe esa comunicación.

**Entrevistadora:** Tercera pregunta, ¿cree que las políticas habitacionales que se han implementado responden a las necesidades reales de quienes viven en el campamento? ¿Y por qué?

**Entrevistado:** No, creo que no, tampoco, no cubren esas necesidades, no las responden, porque eh, la gente que anuncia esos cambios o esos planes, por ejemplo, el plan de emergencia habitacional, no sabe las necesidades reales de de acá, porque no viven acá, entonces no las conocen realmente. Entonces, yo creo que no, no existe un una real solución para esta necesidad que que te mencioné.

**Entrevistadora:** Ya. Y ya, entonces, la última pregunta. ¿Considera que la comunidad del campamento ha tenido espacios reales para participar o expresar sus necesidades en el diseño o implementación de las políticas habitacionales del gobierno?

**Entrevistado:** No, yo creo que no tampoco. No, no hemos podido expresar nuestra opinión con con la municipalidad o con el gobierno, o con otras autoridades, para expresarles cuáles son nuestras necesidades, cuáles son nuestros problemas. Eh, ellos no vienen para acá. Entonces, al final la tenemos que arreglar entre nosotros no más, pues. Aquí cada uno vela por sí mismo. No no existe ni compromiso ni comunicación con con la autoridad, por parte de la autoridad.

**Entrevistadora:** Ya. Muchas gracias por su tiempo.

----- FIN ENTREVISTA N° 9 -----

## BIBLIOGRAFÍA

- A pesar de desafíos en su implementación, expertos piden prorrogar el Plan de Emergencia Habitacional y hacerlo política de Estado.* (s/f). Mediabanco.com. Recuperado el 6 de noviembre de 2025, de <https://www.mediabanco.com/a-pesar-de-desafios-en-su-implementacion-expertos-piden-prorrogar-el-plan-de-emergencia-habitacional-y-hacerlo-politica-de-estado/>
- Abufhele, V. (2019). La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile. *EURE*, 45(135), 49–69.
- Catastro.* (2023, marzo 14). TECHO Chile. <https://cl.techo.org/catastro/>
- Catastro Campamentos 2024.* (2022, octubre 24). Ministerio de Vivienda y Urbanismo. <https://www.minvu.gob.cl/catastro-campamentos-2022/>
- CIDU. (2006). Reivindicación Urbana y Lucha Política: Los campamentos de Pobladores en Santiago de Chile. *Revista EURE*, 55–81.
- Cortés, A. (2016). Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. *Revista Latinoamericana*, 16(46), 221–238.
- Cortés, F. (2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social. *CIEAP*, 47, 71–84.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas.* Planeta, S. A.
- Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. *eure*, 24(72), 71–84.
- Fernandes, E. (2011). Regularización de asentamientos informales en América Latina. *Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo.*

- Gómez, J. C. (1994). *Las Poblaciones Callampas. Una expresión de la lucha social de los pobres, Santiago 1930 - 1960.*
- Hábitat. (2015). Asentamientos Informales. *Temas Hábitat III.*
- Kauffer, E. (2012). Las Políticas Públicas: Algunos apuntes Generales. *Las Políticas Públicas y los Compromisos de la Investigación.*
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas.*
- Mancilla, A. (2017). Las poblaciones callampa como expresión del Derecho de Necesidad. *Revista de Ciencia Política*, 755–765.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2006). *Chile: Un siglo de Políticas en Vivienda y Barrio.* Pehuén.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2022). *Plan de Emergencia Habitacional 2022 - 2025.*
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas.*
- Ons, M. (2021). Asentamientos informales y grandes proyectos urbanos en la ciudad de Buenos Aires: El caso de la Villa 31. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(3), 891–920.
- Quinteros, C., & Cortés, R. (2022). El sueño de la casa propia: entre la ilusión neoliberal y la resistencia colectiva. *cuadernos de vivienda y* , 15, 1–18.
- Roth, A.-N. (2019, mayo 1). Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica. *Revista internacional de Administración*, 223–229.
- Sepúlveda, D. (1998, noviembre). De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. *Boletín INVI N° 35*, 103–115.
- TECHO-Chile. (2025). *Catastro Nacional de Campamentos 2024 - 2025.*

TECHO-Chile. (2025, septiembre). *Segundo reporte de avances del Plan de Emergencia Habitacional en campamentos 2022 – 2025.*