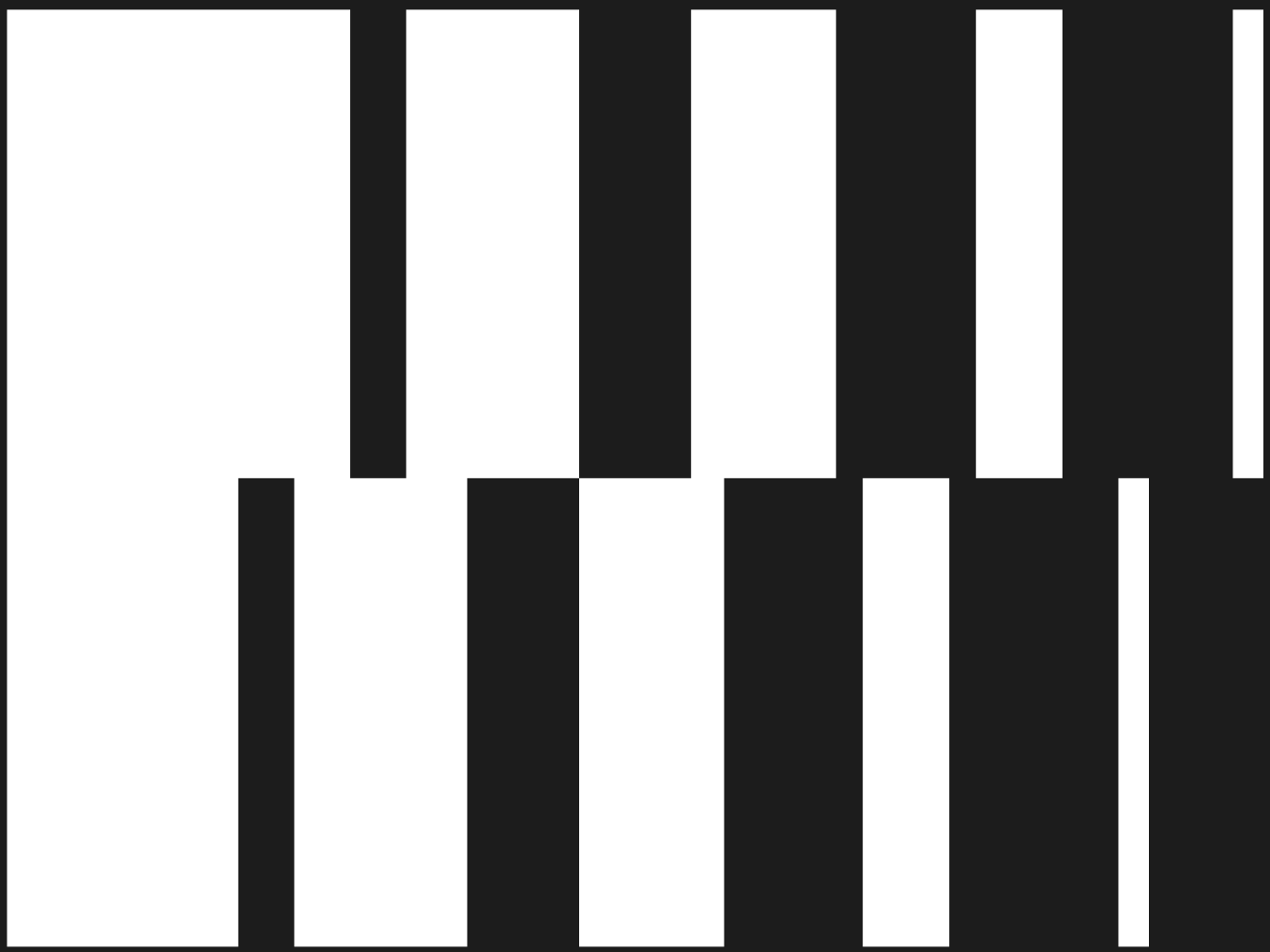
Publicación 03

Mayo 2026

POLICY PAPER udp

Barrios transitorios: de la respuesta reactiva a la gestión estratégica



Título

Barrios transitorios: de la respuesta reactiva a la gestión estratégica

Resumen Ejecutivo

Chile es un país altamente expuesto a desastres socio-naturales. Para cubrir la necesidad de alojamiento de los hogares afectados que deben ser desplazados porque no pueden retornar a sus antiguas viviendas, se ha recurrido a los **Barrios Transitorios de Emergencia (BTE)**. Sin embargo, el modelo de gestión actual es reactivo y carece de una planificación de ciclo completo, lo que genera problemas estructurales: la permanencia de asentamientos concebidos como temporales, la segregación socioespacial de las comunidades afectadas, la precariedad habitacional a largo plazo y la duplicación de costos.

Este documento presenta los desafíos derivados de la falta de estrategias de salida –ya sea desarme o transformación en viviendas permanentes– y de la escasa consideración del diseño urbano y la vinculación con el contexto en el cual se insertan los barrios. Se propone aquí la adopción de un **Modelo Operacional Integral (MOI)**. Este modelo busca entregar una herramienta práctica para la toma de decisiones. La implementación requiere modificaciones normativas a la Ley 21.364 (Sistema Nacional de Prevención y Respuesta Ante Desastres, 2021), la creación de una Guía Operacional (MINVU-SENAPRED) y la capacitación de equipos regionales y municipales, asegurando siempre la participación efectiva de las comunidades afectadas en la toma de decisiones para mejorar la eficiencia en los procesos de recuperación post-desastre.

Autora

Elizabeth Wagemann,
Profesora Titular,
Directora del Laboratorio
Ciudad y Territorio,
Facultad de Arquitectura
Arte y Diseño, Universidad
Diego Portales.

Colaboradoras(es)

Magdalena Gil
Natalia Donoso
Matías Quiroz
Germán Guzmán

Patrocinio

Fondecyt Regular
N. 1251046.
Barrios transitorios de emergencia: nuevos modelos de gestión

ANID
Fondecyt Iniciación
N. 11220869

Pública

Plataforma
POLÍTICAS PÚBLICAS udp

Barrios transitorios: de la respuesta reactiva a la gestión estratégica

Introducción

El desafío de las transitoriedad post-desastre

Chile, dada su alta exposición a amenazas como terremotos, tsunamis, aluviones e incendios forestales, enfrenta un ciclo recurrente de desastres y recuperación. Internacionalmente, se ubica en el lugar 35 de 193 países analizados en el Reporte de Riesgo Mundial 2023 por su alta exposición frente a amenazas (BEH & RUB IFHV, 2023). Eventos como el terremoto y tsunami de 2010, los aluviones de Atacama de 2015 y los incendios forestales de 2014, 2017, 2024 y 2026, han dejado miles de viviendas destruidas, poniendo a prueba la capacidad del Estado para responder a la necesidad crítica e inmediata de alojamiento de las poblaciones desplazadas (CIGIDEN, 2024; ONEMI et al., 2018). En este contexto, a pesar de que Chile cuenta con amplia experiencia en procesos de reconstrucción y recuperación, la extensión e impacto de algunos desastres ha dificultado el retorno de las comunidades afectadas a sus viviendas, razón por la cual el Estado ha requerido construir **Barrios Transitorios de Emergencia (BTE)**. La tabla siguiente presenta el número de barrios construidos desde 2010 y aquellos que aún se encuentran en uso.

Evento	N° de BTE Construidos	N° de BTE Vigentes
Terremoto de Cauquenes (2010)	107	1
Terremoto de Iquique (2014)	5	3
Aluviones de Antofagasta y Atacama (2015)	6	3
Incendio forestal Valparaíso (2017)	1	0
TOTAL	118	6

Tabla 1. Catastro general de BTE por evento desde 2010. Fuente: Elaboración propia mediante revisión documental y satelital por Google Earth.

Los barrios se conciben, en teoría, como soluciones de corto plazo, destinados a albergar a las familias desde el momento de la emergencia hasta que puedan acceder a soluciones de habitación duraderas y que luego deben ser desarmados. Están diseñados para ser utilizados por un máximo de dos años, es decir, de forma transitoria, ya que no cuentan con una urbanización formal (servicios sanitarios o pavimentación) ni la infraestructura adecuada para extender su duración. Sin embargo, la realidad revela una desconexión entre el concepto de "transitoriedad" y su práctica en la gestión, pues algunos de estos asentamientos son utilizados en el mediano plazo como zonas de expansión urbana debido a que, sin proponérselo, resuelven el déficit habitacional en la zona afectada. Además, su ambigua dependencia administrativa y la falta de institucionalidad permiten la extensión de la duración de los BTE, en algunos casos por más de 10 años (Tabla 1). Asimismo, las carencias en su diseño y la poca consideración de su ubicación en relación con el entorno urbano al momento del emplazamiento llevan a la consolidación de asentamientos precarios y altamente complejos socialmente. En efecto, lo que se diseña como algo temporal, a menudo se convierte en permanente, informal y precario.

La investigación y el análisis de experiencias recientes, como los barrios transitorios de Nantoco, Diego de Almagro e Iquique, que llevan más de 10 años en estado de transitoriedad, demuestran la urgencia de una planificación integral para el proceso de recuperación post-desastre y con ello, de un modelo de gestión coherente para su administración posterior (Donoso-Pardo et al., 2025; Hernández, 2016; Quiroz Torres et al., 2025; Wagemann & Moris, 2018). Estos casos ilustran que, si bien tras una emergencia las decisiones muchas veces deben ser tomadas sobre la marcha, es posible aprender de la experiencia pasada, replicar las decisiones que han dado buenos resultados y evaluar las decisiones que han tenido impactos negativos en los territorios. Los aprendizajes permiten construir modelos de planificación que guíen la toma de decisiones en contextos de riesgo, dejando espacios para la adaptación y flexibilidad, debido

al carácter de emergencia de los eventos. Esto permite enfrentar futuras emergencias con una mejor preparación a nivel institucional y administrativo.

Propósito del *policy paper*

El objetivo central de este documento es doble: primero, exponer los desafíos y las consecuencias de la indefinición de los Barrios Transitorios de Emergencia en Chile **(BTE)**; y segundo, proponer la implementación de un **Modelo Operacional Integral (MOI)** para la gestión de los BTE. Desde el punto de vista político, en los últimos cinco años se han discutido los impactos de los desastres socio-naturales y el debate legislativo ha convenido en que es necesario contar con las herramientas para dar una respuesta coordinada y eficiente a las comunidades afectadas. Sin embargo, a la fecha, no se han ingresado nuevos proyectos de ley focalizados en dotar de institucionalidad a las etapas de transición.

Este modelo busca ser una herramienta práctica que guíe las acciones de los tomadores de decisiones a lo largo de todo el ciclo de la transición: desde la planificación estratégica de la ubicación y el diseño urbano hasta el desarrollo de la administración y, crucialmente, la definición de la estrategia de salida (desarme o consolidación). Al adoptar un enfoque socioespacial, el MOI busca asegurar que las soluciones se diseñen como parte de un proceso de recuperación sostenible, minimizando la segregación y utilizando la recuperación post-desastre como una oportunidad para "reconstruir mejor" (Doninger, 2013; Flinn, 2020).

Cabe señalar que el MOI permitiría una mejor planificación en la etapa de recuperación post-desastre en la medida que se coordinen sus vías de gestión. Como cualquier modelo, mayor complejidad también puede significar una menor eficiencia, debido a que respuestas previamente delineadas podrían tardar más en implementarse. Sin embargo, junto con los cambios normativos propuestos, una guía para la toma de decisiones a lo largo del proceso de transición permite mitigar el riesgo de demora en la ejecución, ya que se delinean claramente las opciones y los criterios para cada uno de los puntos críticos de la gestión de los BTE.



© ANID Fondecyt Iniciación N. 11220869



Diagnóstico del problema

El problema central radica en que la gestión de los Barrios Transitorios de Emergencia (BTE) en Chile ha operado bajo un paradigma de **reactividad**, donde las acciones se concentran en la etapa de respuesta inmediata y construcción de los barrios, dejando un vacío crítico en la planificación de mediano y largo plazo. En esta línea, no hay claridad en la gobernanza de los BTE, lo que implica importantes acciones para la recuperación de las familias afectadas, desde el punto de vista material, social y económico. Esto significa que la gobernanza del ciclo completo del desastre (de la emergencia a la recuperación definitiva) carece de un enfoque prospectivo que permita anticipar no solo las complejidades que los afectados viven en los BTE, sino también las opciones de desarme o consolidación de los asentamientos y las soluciones habitacionales a largo plazo. Esto genera consecuencias negativas que transforman una solución inicialmente temporal y necesaria en un problema urbano y social crónico.

La brecha regulatoria y la fragmentación institucional

Históricamente, los esfuerzos en el ámbito de la emergencia se han concentrado en la respuesta inmediata y, específicamente, en los aspectos técnicos de las unidades de vivienda de emergencia (el diseño de la "mediagua"). La calidad de estas unidades mejoró tras el 2010, ya que se definieron nuevos estándares (ONEMI et al., 2018), pero aún no se han definido normativas o estándares en la dimensión urbana, aunque existen sugerencias realizadas por el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Obras Públicas que indican la necesidad de planificar las agrupaciones de los asentamientos transitorios (MINVU, 2010; MOP, 2014). Por otro lado, los BTE, al ser catalogados como soluciones de emergencia, no han sido incorporados en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). Esta excepción, aunque puede resultar necesaria para la velocidad de la respuesta inicial, se convierte en un vacío legal que permite la construcción de "barrios sub-estándar" que, al prolongarse en el tiempo, generan expansión urbana no planificada y concentran población fuera de los sistemas económicos y legales formales, reforzando la segregación.

La Ley 21.364, publicada en 2021, establece, a través del SENAPRED, un marco general para la respuesta ante desastres en Chile. La ley ha significado un avance, ya que encomienda al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), en coordinación con las municipalidades, la definición de lineamientos para las viviendas de emergencia, y, por ende, de estos barrios. Además, la ley define explícitamente la figura de "vivienda de emergencia" de carácter provisorio. Asimismo, la resolución exenta Nº 1.448 del Ministerio del Interior, publicada en 2023, define los "Estándares de habitabilidad para viviendas de emergencia", tales como la superficie mínima por persona (metros cuadrados), condiciones de confort y aislación, principios de seguridad y salubridad, operacionalizando la definición de vivienda de emergencia tipificada en la ley SENAPRED. Por otro lado, durante 2025 fue publicada la Ley 21.741, que tuvo por propósito dotar a la administración de mayores herramientas legales para reaccionar, con un énfasis mayormente preventivo, frente a fenómenos urbanos urgentes y consolidados en el territorio. La ley busca agilizar la regularización, urbanización y reconstrucción en asentamientos precarios consolidados o asentamientos afectados por catástrofe. Sin embargo, a pesar de los reconocimientos y avances legislativos desde 2021, estas leyes no abordan el problema principal: la gobernanza y gestión de los BTE que se extienden por años, más allá de la fase de emergencia. Finalmente, los BTE se encuentran en una especie de "limbo regulatorio".

Los aprendizajes demuestran que la gobernanza de un BTE –es decir, el conjunto de reglas, procesos y mecanismos para la toma de decisiones–, una vez instalado y pasada la etapa de emergencia, es imprecisa y excluida recurrentemente de las normativas vigentes, ya que carecen de marcos regulatorios coherentes para su diseño, construcción, administración y gestión. Es decir, no hay una institucionalidad ni organismo a cargo de los barrios una vez instalados, ni un registro de su situación después de construidos. Esto se traduce en la falta de estrategias para el desarme después de dos años, en problemas de suministros básicos y conectividad para las comunidades, y en la poca claridad de la dependencia administrativa de los asentamientos, recayendo la mayor parte de su administración en municipios y organismos regionales, los que a menudo carecen de la capacidad, recursos y protocolos claros para asumir esta responsabilidad. En consecuencia, la indeterminación legal de los BTE permite que los asentamientos funcionen a partir de la autoorganización, lo que ha traído efectos positivos (como libre disposición del suelo) y negativos (como la proliferación de basurales y el deterioro de sus viviendas tras un largo tiempo en uso) a las comunidades.

En este contexto, tres son los principales problemas que se han podido identificar desde el análisis de BTE con más de 10 años de duración, especialmente en el norte de Chile (Donoso-Pardo et al., 2025; Quiroz Torres et al., 2025). El primer problema tiene que ver con la **ausencia de estrategias de salida o desarme**. Si el objetivo es prevenir la proliferación de asentamientos informales, los modelos de gestión deben contar con plazos definidos y estrategias claras que permitan el desarme, a la vez que ofrezcan una solución habitacional definitiva dentro de los 2 años de transitoriedad. Por otro lado, la **desconexión socioespacial y segregación territorial** son uno de los patrones de emplazamiento recurrentes, ya que al mismo tiempo que se busca atender a la emergencia, se hace presente el déficit habitacional y la dificultad de acceder a terrenos disponibles para instalar los barrios, lo que agudiza aún más la situación. Por último, debido a la naturaleza de la emergencia, las decisiones más trascendentales sobre los BTE se toman sobre la marcha, sin una guía certera con criterios y expectativas de los procesos futuros. **La ausencia de una hoja de ruta clara** entorpece la coordinación institucional y dificulta que el Estado responda con agilidad a las etapas de recuperación.

Ausencia de estrategias de salida

La literatura internacional y la experiencia chilena coinciden en que el mayor desafío es la ausencia de protocolos claros para el desmantelamiento o la transformación permanente de los BTE (Ashmore et al., 2003; Johnson et al., 2006; Kelman et al., 2011; Leon et al., 2009; Lizarralde et al., 2009). Los barrios, aunque se conciben como temporales, carecen de un cronograma para su cierre, lo que resulta en su permanencia más allá del plazo razonable,

incluso extendiéndose por 10 años, como en el caso de Diego de Almagro. Esta prolongación forzada tiene dos efectos:

- **Urbanización informal**: Los asentamientos se convierten en zonas de expansión urbana no planificada, quedando al margen de la OGUC y de los instrumentos de planificación territorial (Planes Reguladores Comunales). Por ejemplo, sin definiciones sobre el tamaño y calidad de la vivienda permanente, anchos de calle, cortafuego, zonas de amenaza, etc.
- **Inversión e incertidumbre**: El uso en el largo plazo de viviendas que tienen un estándar definido para la transitoriedad, pero no para una vivienda permanente, exige inversiones de los hogares en ampliaciones y mejoramientos. Asimismo, unidades estandarizadas no se adaptan a la diversidad de composiciones y tamaños de hogar. Entonces, los hogares realizan modificaciones para mejorar la habitabilidad de las viviendas (Wagemann, 2017), pero muchas veces con la incertidumbre de tener que "desalojar" en cualquier momento. Por otro lado, al no estar urbanizados, estos barrios requieren de apoyo para acceder a agua potable, quedando estos servicios en manos de los gobiernos regionales y/o municipios, generando cargas financieras y de gestión.

Desconexión socioespacial y segregación territorial
En los procesos de gestión de los BTE no está clara su relación con el contexto urbano existente. El diseño y la ubicación se basa en la disponibilidad inmediata de terrenos, debido a la situación de emergencia. Los dos aspectos críticos desde el punto de vista territorial son:

1. **Ubicación inadecuada**: En Coquimbo y Diego de Almagro, los asentamientos transitorios se ubicaron en zonas de riesgo no mitigado o en la periferia, lejos de los servicios, oportunidades económicas y redes sociales. Esto genera inequidad territorial, donde el acceso a salud, educación, trabajo y transporte es limitado, profundizando la segregación de los hogares afectados.
2. **Carencias en configuración urbana**: Al no regirse por la normativa urbanística, no existen normas claras de diseño que consideren proporciones adecuadas de espacios públicos, áreas verdes y equipamiento comunitario, aunque existen algunas guías.

Desafíos de gobernanza y falta de transparencia
La institucionalidad para la administración de un BTE es difusa y carece de una autoridad clara. En concreto, se detectan los siguientes problemas en materia de administración de BTE:

1. **Fragmentación de roles**: La Ley 21.364 designa responsabilidades de lineamientos al MINVU y SENAPRED, pero, en la práctica, la administración y la articulación con los servicios recaen en el municipio o los gobiernos regionales, que deben coordinar barrios que no tienen necesariamente un plan en el mediano plazo.
2. **Expectativas y participación**: Las decisiones se toman de manera centralizada o de manera vertical, sin la incorporación efectiva de las comunidades afectadas. Esta falta de participación genera expectativas sobre el futuro del asentamiento y del proceso de reconstrucción, lo que limita la confianza, genera conflictos y debilita la resiliencia comunitaria.
3. **Vulnerabilidad socioeconómica**: El problema se agrava cuando los BTE son utilizados por hogares con vulnerabilidad previa (allegados, migrantes, déficit habitacional). En estos casos, el asentamiento de emergencia no es solo una respuesta al desastre, sino la única respuesta a una necesidad habitacional crónica, lo que muchas veces se traduce en su permanencia indefinida y hace urgente un enfoque que vincule la gestión de BTE con los programas del MINVU.

En resumen, el diagnóstico apunta a un sistema que prioriza la velocidad de la respuesta sobre la calidad y sostenibilidad del proceso. La solución no está solo en construir rápido, sino en gestionar de manera más inteligente e integral la transitoriedad.

Opciones de política pública

En materia legislativa, hoy no existen propuestas que aborden esta temática. Sin embargo, sí hay iniciativas de barrios transitorios gestionados por el MINVU con foco en la erradicación de campamentos informales ubicados en zonas de amenaza, para albergar familias temporalmente mientras se gestiona su vivienda definitiva. Los principales desafíos identificados en estas iniciativas son la transformación de estas soluciones transitorias en asentamientos permanentes de bajo estándar por la imposibilidad de algunos residentes de postular a subsidios (porque su hogar ha sido beneficiado anteriormente, porque no tienen permanencia definitiva en caso de extranjeros o por deudas morosas), y el posible incentivo para algunos hogares de entrar a los campamentos con la esperanza de ser trasladadas a un barrio con servicios (Flores et al., 2019). Estas problemáticas son compartidas con los casos de barrios de emergencia, por lo que la planificación de las etapas y un protocolo de cierre resulta fundamental.

Para el caso de los BTE se proponen tres opciones de política pública interconectadas, culminando en la recomendación de un Modelo Operacional Integral (MOI) como solución de largo plazo.

Opción 1.
Reforzar la normativa actual y capacitación

Esta opción se centra en mejorar la implementación del marco normativo existente (Ley 21.364) sin crear nuevas estructuras, mediante las siguientes acciones:

- **Crear una "Guía Operacional de Gestión de BTE"** que establezca criterios para la selección de sitios, considerando el avance ya propuesto en otros documentos existentes (MOP, 2014). Estos criterios deben incluir:
  - Distancia máxima a servicios esenciales (salud, educación, transporte).
  - Exclusión de zonas de riesgo según mapas de amenaza.
  - Densidad mínima de espacios públicos y equipamiento (según estándares Esfera y MINVU).
- **Implementar un plan de capacitación en gestión de BTE** dirigido a equipos municipales (SECPLAN, DIDECO), SEREMIs de Vivienda y Urbanismo, y delegaciones de SENAPRED regional, poniendo énfasis en la planificación del ciclo de vida de los BTE y la participación comunitaria.
- **Mejorar el diseño de viviendas de emergencia** incorporando las cinco características sugeridas por la literatura: actualizable, reutilizable, reubicable, vendible y reciclable (Rohwerder, 2016; Shelter Centre, 2012).

Opción 2.
Creación de una Unidad Especializada de Transición

Esta opción aborda el problema de la gobernanza creando una entidad dedicada exclusivamente a la gestión de los BTE y la fase de transición, según las siguientes acciones:

- **Creación de una "Dirección de Asentamientos de Transición"** dentro del MINVU o SENAPRED, que asuma la gestión integral de los BTE, desde su diseño hasta su cierre, en diálogo con los gobiernos regionales, municipios y las comunidades.
- **Definir un presupuesto para cada BTE destinado a financiar alguno de los dos procesos**: el desmantelamiento programado de un BTE con la entrega de subsidios; y/o el proyecto de urbanización del BTE para su consolidación en un barrio formal de vivienda de interés público.
- **Registro Nacional de BTE**: Georreferenciar y registrar el estado de cada BTE, incluyendo la fecha de instalación, fecha de término programado, estado de los subsidios y condiciones de riesgo del sitio.

Opción 3.
Adopción del Modelo Operacional Integral (MOI)

La adopción del **Modelo Operacional Integral (MOI)**, que combina los aspectos normativos de la Opción 1 con la necesidad de liderazgo institucional de la Opción 2, enmarcando todo el proceso en tres fases.

Componentes centrales del MOI:

1. **Fase de planificación:**
   - Decisión de proceso: Al planificar el BTE, se debe definir explícitamente y de manera vinculante su destino final: A) Desarme programado o B) Conversión progresiva a vivienda permanente. Esta decisión condiciona el sitio, el diseño y la gestión.
   - Criterios de localización y nexo urbano: La ubicación debe ser analizada ponderando la distancia a los servicios y la existencia de amenazas naturales. El diseño debe contemplar trazados urbanos que sigan la normativa existente (OGUC, Instrumentos de Planificación Territorial).
2. **Fase de ejecución y administración:**
   - Gobernanza dual: MINVU y SENAPRED lideran el diseño y la construcción. El Municipio o Gobierno Regional lidera la administración (servicios básicos, convivencia) a través de un Convenio de Gestión y Cierre (CGC) con metas de subsidios y plazos claros.
   - Participación vinculante: Instaurar mesas de trabajo permanentes con dirigentes sociales del BTE para codiseñar el uso de los espacios comunitarios y monitorear el avance de los subsidios.
3. **Fase de cierre:**
   - Protocolo de desarme o consolidación: Si se definió Desarme Programado, el CGC debe incluir el financiamiento y la logística del desarme de las unidades, y cuál es el plan de vivienda permanente de hogares. Si se definió Consolidación Progresiva, se activa un proyecto de urbanización definitivo (MINVU-SERVIU) para formalizar la tenencia y regularizar el trazado urbano. Las limitaciones, en este caso, estarán definidas por el financiamiento, por lo que será relevante identificar la proveniencia de los fondos para realizar esta estrategia.

Implementación y pasos necesarios

La implementación del modelo considera diferentes etapas, así como la incorporación normativa de los barrios y el trabajo interinstitucional que requiere un proceso de escala urbana incorporando diferentes actores clave.

Entonces, el MOI se enfoca en tres ejes interconectados: 1) La Gobernanza de Ciclo Completo con una institucionalidad clara que defina protocolos para la Planificación, Diseño, Construcción, Administración y Cierre (o consolidación) de los BTE; 2) La Planificación Socioespacial Integrada con criterios para la selección de sitios y su diseño urbano, concibiendo el BTE como parte de un sistema urbano y no como un barrio aislado; y 3) La Habitabilidad Progresiva y Flexible, entendiendo la vivienda no solo como solución de emergencia, sino como parte de un proceso de varios años y que implica que su diseño sea "ampliable, reutilizable, reubicable, vendible y reciclable" dependiendo del plan de gestión definido inicialmente.

Se propone un cronograma de cuatro etapas con responsabilidades de los actores clave. [Figura 1]

La clave de la implementación radica en el Convenio de Gestión y Cierre (CGC) entre MINVU-SERVIU, Municipio y comunidad que transforma la responsabilidad difusa en un contrato administrativo con metas de gestión territorial y social medibles, asegurando que la transitoriedad tenga un principio, un desarrollo y, fundamentalmente, un fin planificado.

Figura 1: Cronograma de cuatro etapas con responsabilidades de los actores clave

ETAPA	ACCIÓN	ACTORES
Etapa 1 Marco Normativo y conceptualización	Modificación Ley 21.364 incluyendo una estrategia de salida de los BTE (Desarme o Consolidación).	SENAPRED MINVU
	Diseño del MOI y Protocolos de gobernanza dual (Convenio de Gestión y Cierre [CGC]).	SENAPRED MINVU
	Estandarización de Vivienda Progresiva (actualizable/ reutilizable) en BTE con opción de Consolidación.	SENAPRED MINVU
Etapa 2 Herramientas operacionales	Creación del Convenio de Gestión y Cierre (CGC) estableciendo metas de subsidios, recursos y el protocolo de cierre/consolidación.	MINVU MIN. INTERIOR
	Registro de BTEs. Implementación de una plataforma digital que registre el estado, ubicación, riesgo y plazo de cierre de cada BTE a nivel nacional.	SENAPRED MINVU
	Diseño de Unidades de Equipamiento Comunitario (sedes sociales, servicio de salud, espacios infantiles) que sean reubicables y reutilizables en diferentes BTE.	MINVU
Etapa 3 Pilotaje y capacitación	Programa Piloto: Implementar el MOI y el CGC en BTE actuales, priorizando casos.	SEREMIS MINVU-SERVIU Gob. Reg. Municipio Comunidad
	Capacitación de BTE con certificación para equipos regionales y locales en el uso del MOI, con énfasis en la planificación del cierre y la gestión social.	SENAPRED Academia
	Auditoría para evaluar el cumplimiento de los criterios de diseño urbano y plazos de la Estrategia de Salida.	Entidad Externa (Ej. CChC) Academia
Etapa 4 Escalabilidad y monitoreo	Adopción del MOI para todos los futuros BTE generados por declaratoria de catástrofe.	SENAPRED MINVU
	Integración y Coordinación de la gestión del BTE con el Registro Social de Hogares y los programas de habitabilidad del MINVU.	MINVU MIDESO SERVIUs
	Monitoreo periódico del Registro Único de BTE, con informes que midan el cumplimiento de la Estrategia de Salida en los plazos programados.	SENAPRED MINVU SERVIU

Conclusiones

El desafío de los Barrios Transitorios de Emergencia en Chile es, en esencia, un problema de **gestión de la transición**. La evidencia es contundente: lo que empieza como una respuesta humanitaria rápida y necesaria, se transforma en un problema estructural de segregación y precariedad debido a la falta de la planificación del ciclo de vida completo del asentamiento. Este *policy paper* demuestra que la respuesta actual, aunque mejorada en la calidad técnica de las unidades de vivienda, falla en la dimensión urbana, social e institucional.

La prolongación indefinida de los BTE no es un accidente, sino la consecuencia directa de la carencia de gobernanza y la ausencia de una estrategia de salida clara. Para avanzar, no es necesario esperar que suceda otro desastre o nos veamos superados por la falta de instrumentos. Tenemos la posibilidad de definir con tiempo los procesos de la transición. Desde el punto normativo, estos asentamientos requieren criterios definidos, que no aumenten la vulnerabilidad de las familias afectadas ni la inequidad territorial al ubicar a las personas lejos de las redes de apoyo y servicios, obstaculizando la reconstrucción y recuperación del capital social y económico.

El Modelo Operacional Integral (MOI) emerge como una alternativa para anticiparnos a los desastres futuros mediante una acción colaborativa entre academia, sociedad civil y Estado. Una acción colaborativa implica no solo prevenir y mitigar, sino también planificar y gestionar prospectivamente las etapas de recuperación post-desastre, que cobran relevancia una vez que la emergencia es contenida. En este sentido, el MOI propone un cambio de paradigma, que considera los BTEs no como meros asentamientos temporales, sino como un proceso estratégico de recuperación urbana y social.

La implementación del MOI, a través de la modificación normativa (Ley 21.364), la creación del Convenio de Gestión y Cierre (CGC) y el desarrollo de un Registro de BTE, permite decidir y planificar el desarme o consolidación de un barrio transitorio desde su origen. Esta decisión puede guiar el diseño (viviendas reutilizables o progresivas) y la gestión municipal durante su uso. Al establecer criterios de ubicación que prioricen la cercanía a servicios esenciales y la seguridad frente a nuevas amenazas, el MOI asegura que la recuperación contribuya a la reducción de las desigualdades territoriales preexistentes, cumpliendo con el principio de “reconstruir mejor”. Asimismo, al incorporar la participación vinculante de las comunidades, se restaura la confianza y se garantiza que las soluciones sean adecuadas a las necesidades reales de los hogares.

En conclusión, la adopción del Modelo Operacional Integral (MOI) propone pasar de la reacción a la planificación integral, aprender del pasado para prepararnos frente a los siguientes eventos y, finalmente, asegurar que la transitoriedad no sea una condena a la precariedad extendida, sino un puente hacia la dignidad habitacional.

Referencias

Ashmore, J., Babister, E., Corsellis, T., Fowler, J., Kelman, I., McRobie, A., Manfield, P., Spence, R., Vitale, A., Battilana, R., & others. (2003). Diversity and adaptation of shelters in transitional settlements for IDPs in Afghanistan. *Disasters*, 27(4), 273–287.

BEH, & RUB IFHV. (2023). *World Risk Report 2023*. Bündnis Entwicklung Hilft (BEH) & Ruhr University Bochum (RUB). https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2023/10/WRR_2023_english_online161023.pdf

CIGIDEN (2024). *Informe de Daños- Fase de Emergencia. Evento Incendios 02 y 03 de febrero de 2024, Viña del Mar (Región de Valparaíso)*. Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres. https://www.cigiden.cl/informe-de-danos-evento-incendios-02-y-03-de-febrero-de-2024-vina-del-mar-region-de-valparaiso/

Doninger, A. (2013). *Transition to What? Evaluating the transitional shelter process in Leogane, Haiti.* [MA in Development and Emergency Practice]. Oxford Brookes University.

Donoso-Pardo, N., Cárcamo-Petridis, P., Wagemann, E., & Quiroz, M. (2025). Cohesión y orden social: Limitaciones y alternativas epistemológicas en contextos de riesgo. El caso de los barrios de emergencia en Atacama, Chile. *MAD*, 52, 1–21. https://doi.org/10.5354/0719-0527.2025.79426

Flinn, B. (2020). Defining 'Better' Better: Why Building Back Better Means More than Structural Safety. *Journal of Humanitarian Affairs*, 2(1), 35–43. https://doi.org/10.7227/JHA.032

Flores, P., Juzam, L., Miranda, F., & Vergara, F. (2019). *Modelo de gestión del riesgo de desastres en campamentos*. CIGIDEN Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres. https://www.cigiden.cl/wp-content/uploads/2019/10/PP_ModeloGDRCampamentos_digital.pdf

Hernández, J. C. E. (2016). *Reconstrucción en Iquique: Análisis de aprendizaje social post terremoto de abril de 2014* [Memoria para optar al título de Geógrafa, Universidad de Chile]. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144197

Johnson, C., Lizarralde, G., & Davidson, C. H. (2006). A systems view of temporary housing projects in post disaster reconstruction. *Construction Management and Economics*, 24(4), 367–378. https://doi.org/10.1080/-01446190600567977

Kelman, I., Ashmore, J., Leon, E., & D'urzo, S. (2011). From research to practice (and vice versa) for post-disaster settlement and shelter. *Environmental Hazards*, 10(3–4), 262–278. https://doi.org/10.1080/17477891.2011.590877

Leon, E., Kelman, I., Kennedy, J., & Ashmore, J. (2009). Capacity building lessons from a decade of transitional settlement and shelter. *International Journal of Strategic Property Management*, 13(3), 247–265. https://doi.org/10.3846/1648-715X.2009.13.247-265

Lizarralde, G., Davidson, C. H., & Johnson, C. (2009). *Rebuilding after disasters: From emergency to sustainability*. Taylor & Francis.

MINVU (2010, March). *Lineamientos Basicos para Asentamientos de Emergencia*. MINVU, Division Desarrollo Urbano. http://www.plataformaurbana.cl/archive/2010/03/12/lineamientos-basicos-para-asentamientos-de-emergencia/

MOP (2014). *Guía Práctica para la Vivienda de Emergencia*. División de Edificación Pública, Ministerio de Obras Públicas. https://arquitectura.mop.gob.cl/emergencias/Documents/Guia_Pr%C3%A1ctica_Vivienda_%20Emergencia.pdf

ONEMI, MINVU, MINDES, CIGIDEN, CITRID, Fundación Vivienda, Tecnopanel, & TECHO-Chile. (2018). *Habitabilidad Transitoria en Desastres*. ONEMI.

Quiroz Torres, M., Wagemann, E., & Guzmán Gundermann, G. (2025). Rediseñando la Transitoriedad: Nuevas estrategias para la implementación de Asentamientos Transitorios. *Ciudades*, 28, 285–304. https://doi.org/10.24197/ciudades.28.2025.285-304

Rohwerder, B. (2016). Transitional shelter in post-disaster contexts. *Governance and Social Development Resource Centre*, 1–16.

Shelter Centre. (2012). *Transitional Shelter Guidelines*. Shelter Centre.

Sistema Nacional de Prevención y Respuesta Ante Desastres, Pub. L. No. Ley 21364 (2021). https://bcn.cl/2s56d

Wagemann, E. (2017). Need for Adaptation. Transformation of Temporary Houses. *Disasters*, 41(4), 1–24.

Wagemann, E., & Moris, R. (2018). Transitional habitability: Solutions for post-catastrophe in Chile. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 31, 514–525. https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.06.007

El Policy Paper UDP es una publicación de política pública que presenta un análisis riguroso, claro y sintético de un problema público específico. Busca formular propuestas de política concretas, factibles y fundamentadas, dirigidas a tomadores de decisiones y a otros actores relevantes. Estos documentos contribuyen al debate nacional, poniendo en valor la investigación y el trabajo académico desarrollado al interior de la universidad.

Más información en:
https://politicaspublicas.udp.cl/↗

Plataforma
POLÍTICAS PÚBLICAS udp

POLICY
PAPER udp