

## DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD: LOS CAMPAMENTOS TRADICIONALES Y LOS ‘OTROS CAMPAMENTOS’ DE NUESTRAS CIUDADES

RIGHT TO HOUSING AND RIGHT TO THE CITY: TRADITIONAL CAMPAMENTOS AND ‘THE OTHER’ CAMPAMENTOS IN OUR CITIES

Francisco Miranda <sup>1 2</sup>

Un refrán muy frecuente señala que “los árboles no dejan ver el bosque”, cuando al prestar atención a elementos puntuales y aislados se pierde la perspectiva del panorama general. Siguiendo con esta metáfora, cuando se estudian los campamentos (o asentamientos informales) existe el riesgo de analizarlos por separado, ya que son visualmente los árboles más llamativos por su contraste con el resto del bosque, que vendría siendo la ciudad formal, es decir, aquella con tenencia regular del terreno y que accede a los servicios básicos de electricidad, agua potable y alcantarillado.

El objetivo de esta editorial es invitar al lector a explorar otros espacios de nuestras ciudades, que si bien no destacan en la manera que lo hacen los campamentos, también presentan problemas similares. Nos guiarán en esta exploración los conceptos del Derecho a la Vivienda y Derecho a la Ciudad, que permiten enmarcar las diferentes reflexiones sobre los desafíos que enfrentan nuestras ciudades y que se exponen en las investigaciones de los autores que han colaborado con su trabajo en esta publicación.

Para comenzar, se expondrán algunos antecedentes sobre los campamentos tradicionales que, paradójicamente, sugieren poner atención en otros espacios de la ciudad; los ‘otros campamentos’ (o los otros árboles no tan llamativos de este bosque). Luego se reflexionará sobre el Derecho a la Ciudad, el que permite ver las similitudes y diferencias entre los campamentos tradicionales y los ‘otros campamentos’.

Finalmente, se compartirá una breve reseña de los artículos que componen esta publicación, haciendo énfasis en los diferentes elementos del Derecho a la Ciudad que desarrollaron los autores en sus respectivas aportaciones.

### CAMPAMENTOS TRADICIONALES

Por este concepto denominaremos a los asentamientos informales de Chile, antiguamente llamados “poblaciones callampas” por su rápido crecimiento, o “tomadas de terreno”, por ser una respuesta autogestionada de los habitantes a su problema de vivienda. Estos asentamientos han sido contabilizados en distintas ocasiones y bajo diferentes conceptos, tomándose como referencia el Catastro 2007, realizado por TECHO-Chile, en donde se define como campamento al que cumple cabalmente con los siguientes atributos: a) Ocho o más familias, b) Viviendas agrupadas o contiguas, c) Tenencia irregular del terreno y d) Carencia en el acceso de al menos un servicio básico, ya sea luz, agua potable o alcantarillado.

<sup>1</sup>(Chile) Geógrafo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador de Investigaciones Territoriales. Centro de Investigación Social de TECHO-Chile (francisco.miranda@techo.org).

<sup>2</sup>(Chile) Geographer. Pontificia Universidad Católica de Chile. Territorial Research coordinator. Centro de Investigación Social of TECHO-Chile (francisco.miranda@techo.org)

De estos campamentos, existen tres evidencias que interpretadas en su conjunto justificarían el hecho de buscar nuevas realidades no relevadas en nuestras ciudades. La primera evidencia es que los campamentos y las familias que lo habitan están en aumento, pasando desde 27.378 familias catastradas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 2011 hasta 43.003 familias contabilizadas por TECHO-Chile en 2018, lo que significa un crecimiento de un 57 % de las familias habitando en campamentos en siete años.

La segunda evidencia nace de la Encuesta de Antecedentes Previos 2017, levantada por TECHO-Chile con apoyo de voluntarios y universidades en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Metropolitana, Biobío y Los Lagos. En esta encuesta se preguntó sobre las razones y motivos que llevaron a las familias a vivir en campamento, junto con obtener otros datos de interés, como por ejemplo, la ubicación de la última vivienda que habitaron antes de trasladarse al campamento, con lo que se construyeron mapas que reflejan este desplazamiento, como los del Gran Valparaíso y Gran Santiago que se exponen a continuación.



Mapa 1.



Mapa 2.

Tal como se puede visibilizar en ambos casos, existe un desplazamiento de las familias en sentido centro-periferia, desde barrios y lugares concretos, los que podríamos considerar como posibles zonas de expulsión, hasta campamentos localizados hacia los márgenes urbanos en el caso de Valparaíso y Viña del Mar, y en las afueras de los núcleos urbanos satélites del Gran Santiago. Estos espacios aumentan la vulnerabilidad de las familias que llegan a habitar estos territorios, ya que los exponen a una serie de amenazas socio-naturales, como los incendios forestales y deslizamiento de laderas en los cerros del Gran Valparaíso, y a las crecidas de río en el Área Metropolitana de Santiago.

Este desplazamiento hacia las afueras de las ciudades realizado por las familias que llegan a vivir a campamentos se complementa con una tercera evidencia levantada desde esta misma encuesta, dado que los principales motivos que dan las familias para trasladarse al campamento corresponden a un alto costo

de los arriendo (60%) y a problemas relacionados con el allegamiento (30,3 %). Otro dato llamativo es que un 69,4 % de las familias declaró haber mejorado su calidad de vida al llegar al campamento en relación a cómo vivía anteriormente.

Es decir, por un lado se observa un aumento de familias en campamentos y por otro, que éstas provienen de lugares específicos de las ciudades, en donde experimentan problemas relativamente mayores que los que implica la vida en campamentos, que por su propia definición de asentamiento informal poseen riesgo latente de desalojo, falta de acceso de servicios básicos, materialidad precaria de la vivienda, entornos contaminados, entre otros.

En términos generales se observa que el 20 % de los hogares en Chile accede a la vivienda a través del arriendo, de acuerdo a la Encuesta CASEN 2015. Al enfocarnos en el primer quintil de ingreso (20 % de la población con menos recursos), el 13 % de los hogares arrienda y 3,7 % hogares presenta allegamiento externo. Si sólo se considerara este último porcentaje, que equivale a casi 42 mil hogares<sup>3</sup>, existiría un potencial de duplicar la cantidad actual de familias en campamentos, lo que claramente no ocurre porque existen otras alternativas de acceso a la vivienda más allá de la tenencia en propiedad. Ante esta situación es razonable preguntar si estas otras opciones se concentran espacialmente, del mismo modo que las zonas de expulsión identificadas en los mapas 1 y 2; existiendo lugares que reciben o retienen a hogares en riesgo de irse a vivir a campamentos.

## LA BÚSQUEDA DE LOS OTROS CAMPAMENTOS

Los otros campamentos podrían ser todos aquellos espacios que, sin cumplir con las características que constituyen un asentamiento informal, en la práctica pueden representar condiciones de vida igualmente duras, como las que derivan de un arriendo sin contrato, que no ofrece protección ante aumentos abusivos de alquiler, no definen plazos razonables para desalojar la vivienda y dan escasas posibilidades

para mejorar la materialidad de las edificaciones.

Al indagar sobre estos espacios hay que tener en cuenta los problemas de vivienda que históricamente han afectado a la población de menos recursos que habita en zonas urbanas. Se ha señalado que la migración campo-ciudad desarrollada en Chile a lo largo del siglo XX aumentó fuertemente la presión por acceder a una vivienda, lo que dio origen a diversas formas precarias de habitaciones colectivas, tales como los ranchos, tugurios y conventillos<sup>4</sup> (Ver imagen 1), situación que intentó ser saneada mediante la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 y otros instrumentos legales que la sucedieron. Estas políticas generaron poblaciones de vivienda social y soluciones arquitectónicas como los cité y pasajes (Ver imagen 2), algunos de los cuales se mantienen hasta el día de hoy, con distintos grados de conservación y carácter patrimonial<sup>5</sup>.



Imagen 1. Interior de un conventillo, 1906<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Según el Censo 2017, existen 5.664.678 hogares. El 20 % de ellos en el primer quintil corresponden a 1.132.936 hogares, y el 3,7 % de éstos con allegamiento externo equivale a 41.918 hogares.

<sup>4</sup> Revisar Hidalgo, R. (2002).

<sup>5</sup> OCUC, 2012.

<sup>6</sup> Disponible en Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-74396.html>. Accedido en 9/7/2018.



*Imagen 2. Cité García Reyes 333. Comuna de Santiago.2012.*

Teniendo en cuenta estos antecedentes es que surgió la interrogante al interior del Centro de Investigación Social de TECHO-Chile, de si los conventillos y cités, o alguna otra modalidad habitacional, pudieran estar albergando población susceptible de desplazarse a campamentos o que vive en condiciones similares a estos, pero al interior de las ciudades. Esta inquietud se tradujo en el proyecto ‘Mapa del Derecho a la Ciudad’, en donde más de 500 voluntarios exploraron diversos sectores de las ciudades de Antofagasta, Gran Valparaíso, Gran Santiago y Concepción en búsqueda de vecindarios y barrios que presentaran vulneraciones a los Derechos a la Vivienda y a la Ciudad.

Dentro de este proyecto también se investigó de forma cualitativa cómo son los modos de vida en estas tipologías de vivienda, a través de casos de estudios desarrollados en profundidad en campamentos, conventillos, cités, asentamientos en quebradas, edificios históricos en condiciones precarias, barrios precarios, villas de blocks y en edificios hiperdensificados. Para el segundo semestre del 2018 se está trabajando en una segunda etapa de este proyecto, que consta de una encuesta que busca caracterizar socio-demográficamente a hogares localizados en vecindarios donde se vulnera el derecho a la vivienda adecuada. Los resultados de este proyecto en sus tres dimensiones; geográfica, cualitativa y cuantitativa serán un insumo significativo para conocer más sobre estos lugares, avanzando hacia la respuesta de si efectivamente estas formas de habitar la ciudad

constituyen o no lo que hemos denominado como los ‘otros campamentos’.

## **DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD**

¿Qué tendrían en común los campamentos tradicionales con los posibles otros campamentos? ¿En qué se diferenciaría? Quizá una respuesta preliminar sería que ambos resultan de una compleja conjugación de vulneraciones a los Derechos a la Vivienda y a la Ciudad. El primer concepto se encuentra bastante discutido y formalizado, mientras que el segundo aún no tiene un consenso absoluto en cuanto a las dimensiones y variables que abarca. A continuación se plantea una mirada sucinta sobre ambos derechos.

El derecho a la Vivienda es un derecho humano, consagrado como tal en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en donde el párrafo 1 del artículo 11 señala que los Estados partes “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Este derecho fue profundizado en 1991 mediante la Observación General nº4 “El derecho a una vivienda adecuada” elaborada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). En esta Observación, el Comité enfatiza que este derecho no sólo implica la existencia de la estructura física de un techo sobre la cabeza, sino que debe entenderse siempre en el contexto de que la vivienda permita vivir en paz, dignidad y seguridad, dado que a través de la vivienda adecuada se puede alcanzar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

La pregunta lógica que sigue a esta afirmación es ¿cuando una vivienda es adecuada? La respuesta también se entrega en esta Observación General, señalando la existencia de siete aspectos de la vi-

<sup>6</sup> Disponible en Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-74396.html> . Accedido en 9/7/2018.



vienda adecuada que deben ser tomados en cuenta bajo cualquier contexto. Estos son:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia, es decir, que independiente del tipo de tenencia (en propiedad, arriendo u otra), se debe garantizar protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, lo que implica un acceso permanente a servicios básicos como electricidad, agua potable, instalaciones sanitarias, entre otros.
- c) Gastos soportables, que no impidan ni comprometan la satisfacción de otras necesidades básicas.
- d) Habitabilidad; en donde la vivienda ofrece un espacio adecuado y protección ante condiciones ambientales.
- e) Asequibilidad, que conceda a los grupos en situación de desventaja el acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
- f) Lugar, que asegure el acceso a opciones de empleo, centros de educación, salud, sociales, entre otros. También debe localizarse lejos de fuentes de contaminación que amenacen la salud de la población.
- g) Adecuación cultural, es decir, que permita la expresión de la identidad cultural de quienes habiten las viviendas.

Por otra parte, el Derecho a la Ciudad se basa en una reflexión teórica desarrollada en la segunda mitad del siglo XX, iniciada con el ensayo de Henri Lefebvre denominado precisamente “El Derecho a la Ciudad” y analizada posteriormente por varios autores, como por ejemplo, David Harvey. Lefebvre indica que este derecho es el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad. Este concepto se enmarca en una profunda crítica al sistema capitalista, especialmente al implantado por el urbanismo moderno, que al otorgar a la ciudad un valor de cambio, la convierte en mercancía y por lo tanto, susceptible de ser acumulada, proceso que sería responsable de la generación de desigualdad y segregación espacial.

Lefebvre plantea que la clase obrera debe apropiarse de la ciudad, reivindicando su rol de productora de espacio urbano y haciendo hincapié en el valor de uso de la ciudad, que pone en el centro de la discusión el concepto de ‘habitar’, asociado a la identidad urbana y participación política, más que el mero ‘habitat’, que implica ocupar una vivienda.

David Harvey señala que el derecho a la ciudad “se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad”<sup>7</sup> lo que implica transformar y recuperar el espacio urbano como bien común, haciendo de este derecho uno esencialmente colectivo. El ejercicio de este derecho se instala como una crítica al sistema capitalista que utiliza las ciudades para reproducirse y expandirse, mediante la privatización del espacio, tiempo y trabajo, la producción de excedentes (capital y fuerza de trabajo) y su posterior absorción en las ciudades mediante la inversión en proyectos urbanos.

Bajo esta concepción, es posible entender que los campamentos tradicionales se relacionan con el derecho a la ciudad de una manera contradictoria, ya que por un lado, son producto de las desigualdades del sistema capitalista que gobierna el desarrollo de las ciudades, pero por otro lado, los campamentos constituyen una urbanización autogestionada, es decir, la creación de espacio urbano llevado a cabo por sus propios habitantes y que genera procesos de pertenencia e identidad territorial. Los ‘otros campamentos’, que a diferencia de los campamentos tradicionales, no se emplazan en las periferias, sino que se encuentran ubicados al interior de las ciudades, no pueden desarrollar estas transformaciones urbanas a gran escala, ya que ocupan los espacios residuales que no son susceptibles de la inversión capitalista. En los ‘otros campamentos’, el hecho de habitar al interior de las ciudades se considera un valor en sí mismo, lo que podría comprenderse como una variante del Derecho a la Ciudad que se desprende de la profundización del componente de localización (Lugar) del derecho a la Vivienda.

---

<sup>7</sup> Harvey, D (2008, pg 23)

Por tanto, la ciudad es el principal centro de atención de los artículos que componen esta publicación N°24 de la Revista CIS. Cada autor hace hincapié en un fenómeno o realidad urbana que se manifiesta en escalas espaciales determinadas; ya sea desde la escala del vecindario (que puede ser, por ejemplo, un conjunto de viviendas sociales), pasando por la escala del barrio (subunidad homogénea de la ciudad con elementos propios) hasta la escala de la ciudad misma y su administración municipal.

El primer artículo es **“Paisajes de la exclusión, estigmatización territorial y construcción social del miedo. Reflexiones de un estudio de caso”**. Este trabajo, desarrollado por **Diego Guzmán**, se pregunta cómo una urbanización segregada puede generar relaciones estigmatizantes, buscando responder esta interrogante mediante un caso de estudio en barrios de Guanajuato, México, en donde se analizaron estas prácticas de exclusión desde las producciones simbólicas socialmente construidas.

En **“Efectos de barrio y sociabilidades juveniles en el municipio de Águas Lindas de Goiás”**, **Yacine Guellati** se centra en la importancia que adquiere el lugar donde se vive y crece en la construcción de la percepción del mundo y en la forma de interactuar con éste. A través de una etnografía de inmersión total, la autora profundiza en los territorios “al margen” de una metrópolis brasileña, conociendo cómo el barrio influye en la formación de las trayectorias de vida de sus habitantes, especialmente de los jóvenes.

En el tercer artículo, denominado **“Impacto de las intervenciones urbano-habitacionales en la Villa Parinacota”**, la autora, **Daniela Martínez**, estudia un conjunto de condominios sociales ubicado en el sector norte del Gran Santiago, en donde la mala calidad de las viviendas motivó la intervención estatal en búsqueda de la regeneración urbana, pero que ante la falta de un plan maestro, dicha intervención provocó consecuencias en la tenencia de la propiedad, en la fragmentación del tejido social y un deterioro físico-espacial. La autora propone discutir el diseño de políticas públicas en este tipo de barrios sobre intervenidos.

La cuarta colaboración a esta Revista también versa sobre la acción del Estado sobre un determinado territorio. En **“Violencia y déficits institucionales en la intervención estatal en la Población La Legua”**, los autores **Gonzalo García-Campo y Pascual Cortés** sostienen que la intervención mediante Carabineros en dicho sector de la ciudad de Santiago de Chile ha develado las carencias en la formulación de la estructura y procedimientos de esta institución, lo que ha traído como consecuencia la aparición de intensos patrones de violencia en la Población La Legua.

Los procesos capitalistas que convierten a las áreas urbanas en mercancías donde invertir y acumular excedentes, revisados sucintamente en el apartado sobre el Derecho de la Ciudad, cobran una expresión territorial en un caso concreto expuesto en el quinto artículo. En **“Barrio Italia en perspectiva: urbanización neoliberal. Gentrificación y tendencias segregadoras”**, el autor, **Luis Bonilla**, analiza la renovación urbana que ocurre actualmente en dicho sector de Santiago de Chile, contextualizada por un auge inmobiliario y la presencia de un valor cultural asociado a la comercialización de artículos de diseño, cuya consecuencia ha significado el desplazamiento de los antiguos residentes.

En el sexto artículo, **José Miguel Fuentes** estudia el notorio aumento de asentamientos informales en la ciudad minera de Antofagasta, Chile. En **“Nuevas territorialidades, el proceso de campamentación en la ciudad de Antofagasta”**, se plantea una metodología mixta para profundizar sobre las causas que motivan a las familias a irse a vivir a campamentos, incluyendo entrevistas a las dirigentes de estas comunidades. El texto finaliza con una discusión sobre el acceso a la vivienda en la ciudad de estudio.

Finalmente, los autores **Andrés Godoy y César Barrientos** realizan una reseña del libro **“La Guerra de los Lugares”** escrito por la relatora especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada entre 2008 y 2014, Raquel Rolnik. Aquí se desarrollan casos de vulneración al derecho a la vivienda en diferentes partes del mundo, tales como Kazajistán, Chile, Estados Unidos y España. Según la autora, estos casos son producto

de una transformación de la vivienda, desde un bien social en un bien de mercado.

## BIBLIOGRAFÍA

CESCR. (13 de Diciembre de 1991). El derecho a una vivienda adecuada. CESCR *Observación general N° 4 (General Comments)*. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Gross, P., de Ramón, A., & Vial, E. (1984). *Imagen ambiental de Santiago 1880-1930*. Recuperado el 9 de julio de 2018, de Memoria Chilena, Biblioteca Nacional de Chile: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-74396.html>

Harvey, d. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*(53), 23-39.

Hidalgo, R. (mayo de 2002). Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en la primeras décadas del siglo XX. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, XXVIII(83), 83-106.

INE. (2017). *Censo de Población y Vivienda 2017*. Instituto Nacional de Estadísticas.

Lefebvre, H. (1975). *El Derecho a la ciudad* (Tercera ed.). Barcelona: Península. [1967].

MDS. (2015). *Encuesta Caracterización Socioeconómica*. Ministerio de Desarrollo Social.

MINVU. (2011). *Mapa Social de Campamentos*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Naciones Unidas. (16 de Diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

OCUC. (2012). *Estudio de Rehabilitación de Cités y Pasajes en la Región Metropolitana*. Santiago de Chile: Observatorio de Ciudades UC.

TECHO - Chile. (2007). *Catastro Nacional de Campamentos 2007*.

TECHO - Chile. (2017). *Encuesta de Antecedentes Previos*.

TECHO - Chile. (2018). *Actualización del Catastro Nacional de Campamentos 2018*. Santiago.