

A PROPÓSITO DE CAMPAMENTOS



JOAN MAC DONALD
JUNIO DE 2025

CONTENIDO

Introducción	3
Campamento como estrategia.....	4
Desalojos.....	5
Ponerse en el mapa	7
Permiso de uso	8
Saneamiento básico	9
Reagrupamiento	10
Terreno compartido	11
Junto al tren.....	12
Al borde del canal.....	13
Relocalización voluntaria.....	15
Comentario final	16

Introducción

Resulta sorprendente que en este país de reconocida trayectoria en materia de vivienda social, la forma de entender y encarar el tema de los campamentos esté cargada de prejuicios y confusiones. Basándose en información a veces incompleta o sesgada, muchos ciudadanos opinan que es necesaria la plena y pronta eliminación de estos asentamientos, por constituir una amenaza para la seguridad en las ciudades y dar refugio a peligrosos migrantes. Si consideran además que es probable que se hayan originado a partir de una invasión de terrenos - acto ilegal que atenta



contra el derecho de propiedad- estimarán que corresponde calificar a sus habitantes como delincuentes en flagrancia, y recurrir al desalojo forzoso como instrumento justo y efectivo para re- establecer la legalidad.

El explosivo aumento de los campamentos que hoy se constata en todo el territorio nacional nos desafía a reflexionar sobre el origen y las características de esta realidad. Más de 120.000 familias distribuidas en 1,400 campamentos no solo dan cuenta de una atención habitacional insuficiente y sostenida. También parecen estar demostrando una desconfianza generalizada acerca de la efectividad de una política habitacional que parece más preocupada de lograr que sus viviendas sociales presenten estándares similares a las que ocupan los sectores medios que de focalizar sus esfuerzos en atender a la inmensa cantidad de hogares que desde los campamentos busca resolver sus severas carencias habitacionales.

Estos apuntes relatan episodios y prácticas que utilizan las comunidades más pobres en otras partes del Sur global para asegurar en algún grado la habitabilidad de sus campamentos¹. Más que demandar importantes intervenciones y decisiones, buscan llegar a acuerdos y procedimientos para superar caso a caso y paso a paso las inciertas etapas iniciales de su proceso habitacional.

Esperamos que estas experiencias motiven a nuestras comunidades de campamentos a explorar sus propios caminos y así contribuir a un movimiento global de enormes proyecciones del que, quizás sin saberlo, ellas también forman parte.

¹ En este texto empleamos la denominación de “campamento” para todo tipo de asentamientos informales en terrenos ocupados de manera gradual o colectiva, si bien fuera de Chile se los suele llamar de otras formas.

Campamento como estrategia

En contraste con los ciudadanos que exigen un pronto desalojo del campamento como foco de problemas, quienes lo consideran una respuesta válida a carencias habitacionales respetan su decisión de adoptar esta estrategia y justifican la apropiación del terreno a partir de la incapacidad del sistema habitacional de ofrecerles otra solución.

A diferencia de las formas convencionales de acceso a la vivienda, en la estrategia de los campamentos destacan tres atributos: i) es colectiva, porque nace y se concreta a partir de una iniciativa grupal; ii) es proactiva, ya que toma la iniciativa de desarrollar un proceso habitacional sin esperar que alguien desde fuera lo haga., y iii) es progresiva, al no pretender resolverlo todo de una vez sino encarar por etapas la edificación habitacional y otros asuntos que inciden en su concreción.²

La estrategia de los campamentos resulta ser especialmente efectiva y realista para comunidades que aspiran a la vivienda por su valor de uso. Para ellas el suelo como lugar del planeta sobre el cual instalan su casa, al igual que el aire que la envuelve, son necesarios pero no les pertenecen. Por eso aceptan sin mayor desconfianza, construir sus viviendas sobre suelos que se les asignan de diferentes maneras. En cambio, las comunidades de nuestra región aspiran obtener el dominio legal e individual del predio como parte de “bien vivienda”.



² Estos tres atributos también están presentes en el movimiento de campamentos que ocurre hoy en el país. Participan en él comunidades que despliegan un esfuerzo colectivo sin precedentes para lograr sus viviendas. Es un fenómeno proactivo que no solo reclama sino emprende acciones para lograr su propósito, y es progresivo porque apuesta a un proceso gradual de mejoras para los campamentos. Lo anterior es válido también para el movimiento de comunidades que impulsan SDI y ACHR en África y Asia.

Desalojos

Las comunidades que por generaciones han vivido en tierras que no les pertenecen legalmente quizás ignoren que ello les puede acarrear problemas. Pero a medida que se formaliza el mercado de tierras surgen propietarios que reclaman derechos sobre el territorio y entablan acciones para expulsar a sus ocupantes. Tal es el caso de tradicionales asentamientos de pescadores junto a los océanos, o caseríos que van surgiendo en las periferias de los centros poblados. En otros casos, las comunidades programan y ejecutan las ocupaciones de suelos, conscientes de que está trasgrediendo la legalidad y se exponen a un desalojo.



Por el lado de los propietarios de los suelos, la mirada tolerante hacia su ocupación que predominaba en el pasado ha sido reemplazada por la decisión de recuperar esas tierras a cualquier costo, por los más diversos motivos.

Los desalojos motivados por razones políticas son parte de una cruel historia de abusos hacia los más pobres. Los más violentos que recuerdo haber visitado ocurrieron en África. Allí basta un fósforo para incendiar un campamento de chozas de material ligero. La operación Murambatsvina ordenada por el



gobierno de Zimbabue en 2005, tenía por finalidad eliminar a los tugurios de las principales ciudades. Dejó a unas 700.000 personas sin viviendas y a muchas más desprovistas de cualquier tipo de servicios. En Harare, la capital, las comunidades finalmente fueron autorizadas a retornar a los lugares donde habían estado sus casas, tras años de vagar por calles y plazas.

En el año 2013 comprobé en Johannesburgo, Sudáfrica las consecuencias de un desalojo recién ocurrido en Malboro, una antigua área industrial en desuso en que se habían asentado decenas de familias. Para cumplir con lo ordenado en que entablaron sus propietarios, escuadrones de policías demolieron totalmente sus casas y destruyeron sus pertenencias para impedir cualquier intento de retoma.

En algunos países existen, o solían existir, algunas medidas que defienden a los ocupantes de estas operaciones imprevistas. En Ceará, Brasil, se prohibía el desalojo sorpresivo de campamentos que tuvieran construcciones permanentes mientras no se determinara si procedían compensaciones por estas “mejoras”. Para evitar una brutal represión, una comunidad de Fortaleza acumuló durante varias semanas una cantidad apreciable de ladrillos en el interior del terreno que planeaban invadir. En la noche de la invasión trabajaron incansables para levantar muros de ladrillos que darían carácter permanente al conjunto en la mañana siguiente. Al llegar al sitio, la policía no pudo desalojarlas, lo que dio tiempo para organizar la defensa. El asentamiento Manuel Colón, junto al basurero de la zona 3 en Ciudad de Guatemala, era un precario refugio para un grupo de recicladores de basura y sus familias. En el año 2012 comprobé cómo evitaron un desalojo para dar cumplimiento a la zonificación especificada en el Plan de Ordenamiento Urbano. Trabajaron con sigilo desde el interior de sus casas para renovar muros, estructuras y techos sin ser vistos por los inspectores municipales. Cuando se inspeccionó nuevamente el asentamiento, la autoridad debió reconocer que las viviendas eran sólidas y el conjunto de carácter permanente. No hubo más remedio que dejar sin efecto la orden de desalojo.

Por los costos políticos y mediáticos que acarrea un desalojo violento o sorpresivo, la autoridad puede inclinarse por un buen acuerdo que hace menos doloroso el desalojo. En otros casos, como sucede hoy en Chile, las medidas se endurecen para acoger los poderosos intereses que operan en el mercado de suelo. A su vez, las comunidades buscan ganar tiempo con la esperanza de encontrar alguna salida ante la amenaza de perder ese pedazo de tierra que tanto necesitan.



Ponerse en el mapa

Mientras las comunidades que optan por la vía del campamento saben que disponer de un terreno adecuado para instalarse es un asunto clave para lograr su propósito, hay quienes estiman que los “buenos” suelos deben ser utilizados para operaciones rentables, y no malgastados como alojamiento de los pobres urbanos. La operación Murambatsvina ocurrida en Zimbabue respondía a la intención de la autoridad, de “limpiar la basura” que atentaba contra un buen desarrollo de las ciudades. Abundan los ejemplos de desalojos de hogares modestos desde terrenos en costas marítimas y lacustres, laderas y quebradas, que son declarados zonas de riesgo, aunque luego se emplean para instalar costosos proyectos residenciales o vacacionales para sectores acomodados.

Los terrenos ocupados por asentamientos informales simplemente no aparecían en los planos de ciudades y territorios hasta que las propias comunidades del sur global decidieron mapear sus campamentos para “colocarse en el mapa” y así lograr que sean reconocidos oficialmente. Por medio de su campaña “Conoce tu ciudad” (*Know your city*) 7.712 comunidades de 224 ciudades en 18 países del sur global han realizado sus propios catastros y mapas de sus asentamientos.

Con la ayuda de expertos y un buen manejo de información sobre sus campamentos tienen argumentos para impedir desalojos carentes de fundamentos sólidos. Por ejemplo, un grupo sudafricano notificado de desalojo por estar situado en el cono de aproximación del aeropuerto local donde el nivel de ruido sería superior al permitido, logró que se redujera a la mitad el área afectada.



Permiso de uso

Los habitantes de un campamento- incluso si es de formación reciente o de condición transitoria, necesitan contar con un mínimo de seguridad de permanencia para llevar una vida sin demasiado sobresaltos. El permiso de uso del suelo es un instrumento que ofrece una formalización básica y provisoria de la permanencia, por ejemplo estableciendo un plazo de vigencia que más adelante podría prolongarse.

En Mozambique, África, los hogares más pobres se asientan como mejor pueden en terrenos de propiedad pública que son administrados por municipios. En el campamento 'Urbanização' de Maputo, la capital, lograron firmar con la autoridad permisos de uso y permanencia que les garantizaba una ocupación del sitio por un plazo renovable.

Para corregir el trazado irregular del tugurio, la localización desordenada de las viviendas de material ligero, y la falta de todo tipo de servicios sanitarios contribuían a la precariedad del tugurio, el municipio como propietario obtuvo financiamiento de la cooperación internacional. Se encargó de las mejoras, y asumió la ejecución de los proyectos. Se estableció una contribución de cada familia a un fondo administrado por la comunidad para financiar futuras obras menores.

Para campamentos en formación o de futuro incierto, el permiso de uso del suelo por plazos acotados puede resultar conveniente. El municipio como propietario del terreno mantiene un cierto control sobre su trayectoria, y podría destinarlo a otros fines si el campamento decide trasladarse o se plantea otra solución habitacional. En caso de decidir su radicación, el municipio podría acordar con la comunidad un plan maestro, y negociar con otros actores la instalación de servicios básicos y otros adelantos. A su vez, las familias cuentan con una cierta seguridad de permanencia por el plazo que han acordado.



MAPUTO, MOZAMBIQUE, 2012



MAPUTO, MOZAMBIQUE, 2012

Saneamiento básico

Muchos campamentos deben esperar que se les otorgue un reconocimiento formal para acceder a niveles de habitabilidad mínimos aceptables. Sin embargo, y tal como pueden alcanzar una seguridad de permanencia en etapas tempranas de su formación, necesitan contar lo antes posible con un nivel mínimo de salubridad e higiene. En Ciudad del Cabo, Sudáfrica, visité en el año 2.011 una ocupación reciente de terrenos llamada Barcelona, en que el municipio ya había colocado baterías de unidades sanitarias consistentes en baños, duchas y lavaderos, a los pocos días de ocurrida la invasión. La comunidad de Barcelona reconocía los beneficios que estas unidades sanitarias comunitarias significan para los habitantes del asentamiento, y asumió su mantención y limpieza.

La colocación de grifos de agua colectivos, letrinas y redes de energía representa una inversión muy razonable para los impactos positivos que genera. Contribuye a un entorno más saludable y a una mejor aceptación del campamento por parte de los habitantes de áreas contiguas. Por eso en muchos países no se espera que esté decidido el destino de la ocupación de suelos para instalarlas, aunque sea de manera provisoria.



CIUDAD DEL CABO, SUDÁFRICA 2011



CIUDAD DEL CABO, SUDÁFRICA 2011



Reagrupamiento

Por su carácter colectivo y progresivo, la estrategia de consolidación del campamento es un proceso de permanentes avances, retrocesos y revisiones.

Particularmente complejos resultan los ajustes en el ordenamiento físico del territorio. El reagrupamiento (*reblocking*) es una práctica usual en los populosos tugurios de Sudáfrica. En el momento de la ocupación, la improvisada localización inicial de viviendas puede generar un uso poco eficiente del terreno disponible, que requiere ser corregido para dar cabida a todas las familias en similares condiciones. Si no se realiza oportunamente, el reagrupamiento puede generar problemas o molestias en los habitantes, sobre todo si exige cambios de deslindes cuando ya comenzaron a edificar sus viviendas.

Algunas comunidades realizan considerables esfuerzos para decidir colectivamente la conformación definitiva del campamento. Realizan talleres para proponer alternativas de conformación y crecimiento de su campamento, y las analizan en foros comunitarios hasta asegurar que existe acuerdo antes de formalizar su trazado definitivo.

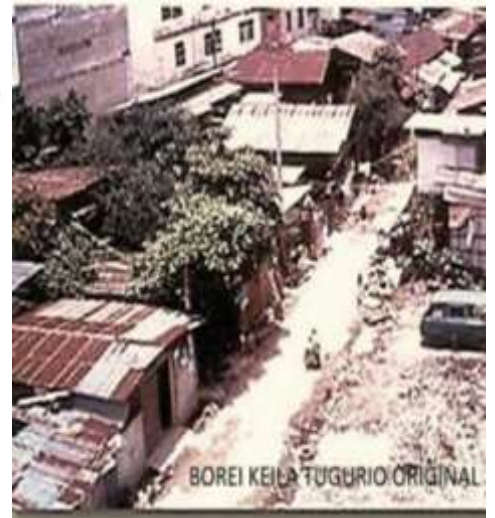
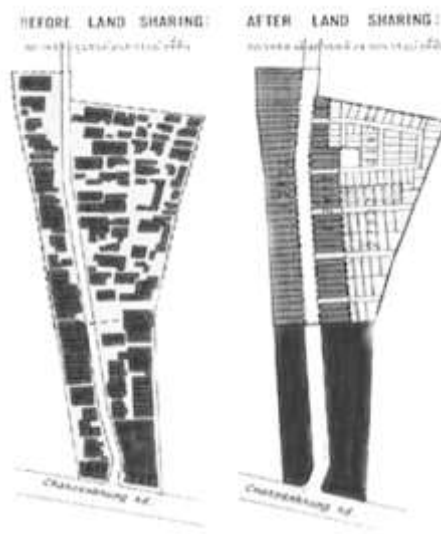


CIUDAD DEL CABO, SUDÁFRICA, 2011

Terreno compartido

A raíz de una solicitud de desalojo de un terreno ocupado por comunidades pobres en Phnom Penh, Cambodia, el gobierno convocó a una negociación. Las partes involucradas acordaron finalmente optar por una estrategia de terreno compartido (*land sharing*).

El origen del conflicto había sido la ocupación del terreno en que su propietario planeaba construir un gran proyecto inmobiliario. Tras largas negociaciones lideradas por el Gobernador, la comunidad y el propietario reconocieron que no habría solución si las partes no asumían algún costo. Acordaron entonces compartir el terreno: en una porción se construiría el proyecto Borei Keila para los habitantes del asentamiento y la parte restante sería devuelta al dueño para su proyecto inmobiliario. Los pobladores debieron conformarse con habitar en un compacto conjunto en altura financiado parcialmente por el gobierno, pero pudieron asegurar la tenencia de sus viviendas y acceder a una mejor calidad habitacional. A su vez, el propietario recuperó al menos parte de su terreno en un plazo mucho menor al que habría significado la judicialización, y pudo concretar su proyecto inmobiliario. Si bien debió renunciara parte de su terreno, esta alternativa le permitió rescatar una porción del mismo de manera más rápida y fácil.



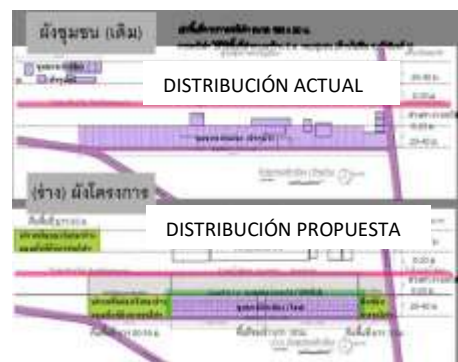
Junto al tren

Se suele considerar que ocupar un terreno de propiedad fiscal tiene más posibilidades de éxito que si se trata de otro de propiedad privada, lo que puede generar una considerable presión sobre el stock de terrenos que posee el sector público.

El manejo de este recurso tan valorado requiere especial cuidado para que cumpla efectivamente un rol social. En algunos países se prefiere el traspaso para uso colectivo, esto es a la comunidad y no a los individuos que la componen. Además, en particular en Asia son frecuentes las modalidades de tenencia flexibles como el derecho a uso, el arrendamiento o el leasing. De este modo el Estado mantiene la propiedad de las tierras y se refuerzan formas de ocupación como la tenencia comunitaria y el uso flexible del suelo.

Una comunidad urbana tailandesa llamada Lak Muang se instaló en una de las franjas de protección a de las vías ferroviarias. Por su condición de asentamiento ilegal, las familias no tenían derecho a servicios básicos tales como agua y electricidad, ni acceso a Salud y Educación. La comunidad logró que la empresa estatal de ferrocarriles le alquilara el terreno que ocupaban de modo legal y a un precio razonable, situación que les permitiría legalizar su asentamiento. La comunidad estuvo dispuesta a desarmar sus viviendas actuales y trasladarse a alojamientos temporales mientras se ejecutaban las obras de relleno y los muros de contención necesarios para edificar las viviendas definitivas. Debieron contentarse con casas de tamaño reducido adosadas por 3 costados, pero consiguieron ser considerados un conjunto legal con acceso a los beneficios disponibles para los demás ciudadanos. La experiencia de esta comunidad fue aprovechada por otros grupos en similar situación para evitar ser desalojados de las franjas junto a ferrocarriles.

TAILANDIA 2013



Al borde del canal

Junto a los canales que atraviesan a ciudades como Bangkok o Jakarta se instalan familias de escasos recursos en condiciones insalubres que terminan afectando a toda la ciudad. Los campamentos de bordes de canales bloquean el acceso de los servicios municipales encargados de darles mantenimiento y retirar los desperdicios que los contaminan.

Cuando el municipio de Bangkok ordenó el despeje de algunos bordes con franjas de 15 m. por lado para construir vías de mantención, las comunidades se opusieron al desalojo. Aunque reconocían que las malas condiciones sanitarias los exponían a muchas enfermedades, valoraban la localización urbana conveniente que tenían junto a los cursos de agua.

Con ayuda de una organización privada, una comunidad desarrolló un proyecto piloto. Relocalizó las viviendas de modo de dejar una amplia calzada junto al borde desde la cual realizarían la mantención del canal. El proyecto fue exitoso en disminuir sustancialmente la contaminación fluvial. Al conocer los resultados, se replicó en toda la ciudad como programa oficial del municipio. También fue imitado en Jakarta, Indonesia, y es visitado por numerosas comunidades expuestas a un desalojo por razones similares. .



Relocalización voluntaria

Las comunidades en general prefieren radicarse en el terreno que ya están ocupando. Pero en ocasiones, la relocalización o traslado a otro sitio les puede resultar ventajosa para conseguir una vivienda permanente en un nuevo entorno que responda mejor a sus preferencias, o adquirir un derecho sobre la tierra, ya sea su propiedad definitiva o algún tipo de arrendamiento a largo plazo. En tales casos, la propia comunidad optará de manera voluntaria por trasladarse.

Rama III es un sector central de Bangkok que el gobierno planeaba desarrollar como una zona económica internacional. Una dificultad para concretar pronto la iniciativa era el costo político que significaría desalojar a varios asentamientos informales desde los distintos terrenos que se ocuparían. En el año 2005 visité a estas comunidades que vivían en condiciones muy precarias, pero enfrentaban el eventual desalojo con optimismo. Interesados en apurar el inicio de las obras, tanto el sector público como el privado les ofrecían compensaciones muy favorables. Un grupo que ocupaba el terreno de propiedad de un poderoso inversionista había logrado que éste los apoyara para conseguir un leasing de 30 años para un nuevo terreno de 1,6 hectáreas muy bien localizado. Además, se les concedió el plazo de 1 año que exigieron para organizar la relocalización, y facilidades para construir sus nuevas viviendas. Cada grupo negoció las condiciones para su relocalización en diferentes partes de la ciudad.

Este caso nos deja varias lecciones. En primer lugar merece ser destacado el hábil manejo que hicieron las comunidades de la prensa local, que ciertamente influyó en la actitud de los actores más poderosos. En lugar de imponer el desalojo a las comunidades, accedieron a negociar con ellas y llegar a acuerdos favorables para todos. Participaron de manera activa en la búsqueda de buenas opciones de traslado para las familias, lo que agilizó la gestión de esta compleja iniciativa.



Comentario final

Quienes esperaban encontrar en este documento, recetas para solucionar el problema de los campamentos o satisfacer sus necesidades de viviendas, no encontrarán acá respuestas a esas inquietudes. Más aún, les va a parecer poco interesante la mención de casos y prácticas que no logran resultados espectaculares sino apenas alivian de modo casi imperceptible la precariedad de las comunidades. Considerarán conformista la práctica de “permiso de uso” del suelo o la forma en que evitaron el desalojo quienes malviven en los bordes de aguas contaminadas o en los costados del ferrocarril, y desecharán la apuesta por un hábitat colectivo y progresivo frente al sueño de la casa propia y “llave en mano”. Pensarán que las prácticas válidas para ambientes de pobreza y atraso generalizado carecen de interés para un país como el nuestro, que sería capaz de eliminar de modo sustancial y definitivo la precariedad habitacional.

Pero el relato no pretende entregar soluciones; más bien invita a preguntarse, por ejemplo: ¿Por qué muchas buenas ideas y prácticas basadas en el sentido común logran concretarse mejor en entornos sociales y políticos menos estructurados que en la rígida institucionalidad que hemos establecido acá? O bien: ¿La solución convencional que imponemos a los campamentos– asignación en propiedad individual de viviendas terminadas– realmente recoge y potencia los valiosos atributos de su particular “estrategia CPP” (dimensión colectiva, actitud proactiva, avance progresivo) o más bien intenta borrarlos?

Tampoco descartamos la posibilidad de apoyar a las comunidades en sus procesos. Algunas podrían estimar inspiradores los modos en que otros grupos del Sur global resolvieron problemas similares a los suyos. O quizás se interesen en conocer cómo lograr una permanencia segura, realizar catastros, negociar la pronta instalación de letrinas para una invasión reciente. Discutirán sobre ventajas y riesgos del alquiler de la tierra, el reagrupamiento, la tenencia compartida o la relocalización voluntaria, y no faltaré quien habite a orillas de un canal o junto al ferrocarril, deseoso de saber cómo otros evitaron ese penoso desalojo al que tanto teme. .

