

Expansión territorial de asentamientos informales en la Región de Antofagasta 2021-2023

Paulina Ponce-Philimon & Carolina Hernández Täger

El objetivo principal del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Católica del Norte es construir espacios de diálogo y generar propuestas de políticas públicas para abordar de manera efectiva los problemas actuales de la región. Es por esto que hemos llevado a cabo -durante este último semestre- una propuesta de investigación denominada “**Expansión territorial de asentamientos informales en la Región de Antofagasta (2021-2023)**”. Con el fin de analizar los factores que influyen en el proceso de conformación y expansión de estas dinámicas de urbanización informales, que han marcado históricamente a nuestro país.

Este análisis se ha realizado en consideración de los datos proporcionados por nuestra plataforma de Sistema de Información Territorial- SIT que ha revelado un preocupante aumento en esta expansión. Además, se han tomado en cuenta las alarmantes cifras presentadas por Techo Chile en este año 2023, así como las ambiciosas metas establecidas por el plan de emergencia habitacional para el año 2025, que busca hacer frente a una realidad sumamente compleja.

Conscientes de la urgencia de la situación, buscamos entregar información relevante desde la academia para contribuir a la búsqueda de políticas públicas que brinden soluciones habitacionales sostenibles y mejoren la calidad de vida de quienes se encuentran en situación de campamento en nuestra región.

La dinámica de urbanización en Chile ha estado marcada históricamente por procesos de conformación y expansión de campamentos, vinculados principalmente a la atracción de la minería como polo de desarrollo. Hoy en día cerca del 35% de familias en campamentos vive de manera informal en el norte (TECHO, 2023¹), un 5% más de concentración en esta área del país respecto del año pasado, y principalmente influenciado por condiciones de pobreza y desigualdad regional, migración, exclusión habitacional, elevados costos del suelo urbano, medios de acceso e inversión pública en vivienda.

Esta realidad se ha generado por una parte significativa de la población migratoria, y por otro lado, segmentos nativos con afectación de derechos en torno a la marginalidad y

¹ TECHO. (2023). Catastro Nacional de Campamentos 2022-2023. Informe Ejecutivo.

segregación socio-espacial (González & González, 2019²). Los campamentos son, a su vez, observados como una unidad en sí misma, espacios de la exclusión urbana en constante aumento y construcción, marcados por la falta de servicios básicos entregados por el Estado.

Un campamento es el nombre local que recibe el fenómeno mundial de asentamientos informales, un asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los asentamientos precarios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades (ONU Hábitat, 2003³).

La ONU señala implícitamente que la segmentación de los territorios se relaciona con el desplazamiento de la población más vulnerable a terrenos periféricos producto del encarecimiento del terreno provocado entre otras cosas por la construcción de condominios y complejos habitacionales para personas de mayor poder adquisitivo y que de alguna forma es promovido por los gobiernos, en detrimento de la población emergente de las ciudades, sumado a la falta de políticas públicas sobre el tema (IPP, 2021⁴).

En la región de Antofagasta existían 233 hectáreas de campamentos hasta el año 2021. Al año 2023 los campamentos han experimentado un aumento de 497 hectáreas, es decir, lo equivalente a 802 canchas de fútbol con un incremento del 213% (SIT, 2023⁵). A su vez, durante el mismo período el número de campamentos aumenta de 89 a 135 (+52%), con casi 6000 familias nuevas o un 75,7% de incremento (TECHO, 2021⁶, 2023).

En este sentido cabe detenerse a analizar la realidad de cada comuna de la región (véase tabla 1). Las cifras de expansión de superficie en Calama son las mayores debido a que los paños de terrenos “tomados” son sustancialmente mayores (aproximadamente 0.5 há), a la vez que no poseen una ocupación completa por viviendas. Las 507 hectáreas de la comuna calameña albergan al 2023, 1053 hogares aproximados en comparación a Antofagasta, por ejemplo, la cual presenta 2310 hogares al mismo año.

Esto situaría a Mejillones como la segunda comuna con mayor porcentaje de crecimiento en superficie (119%), seguido de Taltal (64%) y Antofagasta (54%). Así, seis de nueve comunas experimentaron un crecimiento entre el periodo 2021-2023 (ver figura 2).

² González, J., González, P. 2019. Antofagasta y su espacio urbano. Estado, inmigrantes y campamentos. Una interpretación para una realidad emergente, 2012-2018. En “Una mirada al migrante en Antofagasta”.

³ ONU Hábitat. (2003). Actividades del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: Informe sobre la Marcha de los trabajos. Nairobi: ONU.

⁴ Instituto de Políticas Públicas. 2021. Campamentos en Antofagasta: Brechas y Desafíos. Avance de Investigación. Junio de 2021. Universidad Católica del Norte.

⁵ Estos datos son obtenidos por el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Católica del Norte, mediante técnica de fotointerpretación de imágenes satelitales facilitadas por Google Earth a través de la Plataforma SIT Antofagasta. El número de hogares es obtenido de TECHO, 2021 y 2023.

⁶ TECHO. (2021). Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. Informe Ejecutivo.

Tabla N°1. Cuadro resumen expansión de viviendas informales y aumento de familias 2021-2023

Comuna	N° de hectáreas 2020-2021	N° de hectáreas 2022-2023	N° de hectáreas incrementadas	N° de canchas de fútbol	N° de hogares incrementados
Calama	91	507	416	671	1053
San Pedro de Atacama	16	22	6	9	205
Mejillones	19	41	22	36	1585
Sierra Gorda	3	3	0	0	22
Tocopilla	23	28	6	9	350
Taltal	18	29	11	18	111
Antofagasta	67	103	36	58	2310
Total regional	233	730	497	802	5636

Fuente: TECHO 2020-2021, TECHO 2022-2023, SIT 2022-2023

En términos de distribución (ver figura 2) se pueden identificar al menos tres patrones de asentamiento informal. Primero, aquellos que se ubican en zonas de quebradas, en los bordes o sobre el piedemonte de la Cordillera de la Costa (p.e. Antofagasta, Tocopilla). Segundo, aquellos erigidos en los deslindes de las urbes, próximos a carreteras de ingreso (p.e. Mejillones, Taltal, Sierra Gorda). Y tercero, los que como se mencionaba anteriormente, revisten características de ruralidad al constituirse como grandes lotes delimitados en las afueras de los centros poblados (p.e. San Pedro de Atacama, Calama).

De esta manera, los territorios experimentan distintas dinámicas de poblamiento, sin embargo, muchas de sus causas pueden englobarse en denominadores comunes. Los rasgos de pobreza quedan reflejados en familias que no alcanzan la mediana de los ingresos regionales y han sido marginadas territorial y económicamente de las bondades de una región minera. A pesar de ser la región de Antofagasta la segunda con mayores ingresos del trabajo (cerca de \$980.000 según CENSO de 2017), presenta a su vez un 9,2% de pobreza al 2020 (CASEN, 2020) y un índice de desigualdad de 50,1% (CASEN, 2020).

Los fenómenos migratorios también tienen una fuerte incidencia en la proliferación de asentamientos informales, compuesta por migración extranjera y migración interna, la cual se caracteriza por población rural que se traslada hacia capitales comunales. De acuerdo a su distribución espacial, el 60% de los migrantes se establecen en la comuna de Antofagasta, seguido por Calama con un 30%, luego Tocopilla y Mejillones con un 3%, un

2% San Pedro de Atacama y el resto de comunas que no alcanzan el 1%. De hecho, el 73% de las familias en campamentos son migrantes extranjeros, un 6% más que el año anterior (TECHO, 2023).

Por otro lado, el desplazamiento de la población vulnerable hacia los campamentos viene marcado además por aquellas familias con menos posibilidades de acceder a arriendos a precio justo y acorde a su configuración familiar. El hacinamiento de las viviendas sociales, dados los reducidos metros cuadrados, el vivir de allegados, el arriendo informal abusivo, llegando a la especulación y alto valor, resultan ser las condiciones perfectas para que familias decidan ubicarse en campamentos (IPP, 2021). Esta situación reviste una alta particularidad en el norte, pues supone estar muy por encima del promedio nacional de familias migrantes en campamentos, en torno al 35% (TECHO, 2023).

La segregación residencial se relaciona con los elevados costos del suelo urbano, este es una barrera de entrada para las familias más vulnerables, con baja o nula posibilidad de ahorro para participar del mercado del suelo urbano, sumado al colapso en la asignación de subsidios habitacionales por parte del Estado. Además, el precio de la tierra urbana ha experimentado una continua y fuerte alza, siendo la inversión en tierra un negocio rentable y seguro donde las unidades de suelo urbano (los lotes) no son intercambiables. Cada una tiene atributos únicos: por ejemplo, la localización es única y no podrá ser replicada (MINVU, 2017⁷). De esta manera, el precio del suelo en Antofagasta (2015) es el más elevado del territorio nacional (55,4 UF/m²). Asimismo, este se encarece mientras más cerca de los faldeos de la Cordillera de la Costa se esté (SII, 2021⁸).

Junto a lo anterior, la inversión pública en vivienda se ha centrado desde 2017 en los subsectores borde costero, paseos peatonales y playas; y desarrollo urbano, situación que antes de esta fecha apuntaba a los subsectores de administración en vivienda, vivienda definitiva y solución habitacional parcial o complementaria.

En este sentido, entender los campamentos desde la definición teórica puede parecer sencillo, pero al momento de vivir el propio territorio y buscar soluciones concretas para enfrentarse al déficit habitacional parece ser bastante más complejo. Hoy en día, en Chile y en la Región de Antofagasta el déficit supera el déficit del año 1996 (BCN, 2023⁹). Por lo mismo, posee una de las metas más altas desde el Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025, lo cual no se ve reflejado en los avances de sus objetivos a la actualidad.

Ante ello, es importante recalcar que el fenómeno de los asentamientos informales no se solucionará únicamente con la construcción de viviendas sociales, ya que estos son parte de un conjunto de múltiples factores interdependientes, muchas veces invisibilizados. En

⁷ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, C. (2017). Estudio "Causas que inciden en la decisión de conformar y habitar en campamentos".

⁸ Observatorio del Mercado del Suelo SII. 2021. Disponible en: <https://www4.sii.cl/mapasui/internet/#/contenido/index.html>

⁹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2023. Boletín de Actualidad Noticiosa. 07 de marzo. Disponible en: https://www.bcn.cl/boletines/boletin.html?id_boletin=34&nro_boletin=602

ese sentido, la desigualdad percibida en la zona urbana y rural requiere nuevas perspectivas vinculadas a políticas públicas alejadas de la visión subsidiaria, la cual ha evidenciado una clara lentitud en los procesos.

Como señala la presidenta del Comité Flor de Chile y representante del Macro campamento Villa Constancia Nueva II, Valeria Contreras:

“El Plan de Emergencia Habitacional requiere avanzar más rápido y que no quede en el olvido. Para ello, como campamentos se está pidiendo que las organizaciones sigan articuladas. Y de la mano, apuesten a hacer ciudad, ya que, muchas veces nos sentimos fuera de ella. No podemos olvidar que en Antofagasta la mayor parte fueron campamentos años atrás”.

(Contreras, 2023¹⁰)

Ante ello, es necesario ser realistas y abrirse a diferentes formas de construir ciudades integradas. Valeria aborda una temática que hoy en día está sobre la mesa pero que no se toma con la importancia necesaria:

“La información y metodología de cómo afrontar el déficit habitacional se construye desde el territorio, de la comunidad, de las dirigencias sociales que es dónde ocurren las cosas. Los campamentos son un producto claro de la autogestión, entonces ¿Por qué no considerar la autogestión como un eje clave del plan de emergencia?”

(Contreras, 2023)

Se refiere a pensar el campamento como una forma de expresión y habitar, y no como algo que se debe eliminar en su totalidad. Esto se traduce, de manera excepcional y fortuita ante la crisis habitacional que se está experimentando, en una forma de validar asentamientos que históricamente han sido excluidos en la región, de la mano de las condiciones necesarias para ello. Así, sería necesario comenzar a validar los procesos autogestionarios como impulsores de transformaciones subjetivas, simbólicas y del diseño de las políticas públicas territoriales, siempre y cuando estos cuenten con procesos regulatorios y mecanismos de fiscalización que hagan efectiva una solución conjunta para la crisis de acceso a la vivienda.

Para abordar el déficit habitacional es necesario considerar los diferentes factores necesarios para construir los cimientos de una gestión eficaz. Por lo mismo, se recomienda una formación y acompañamiento de dirigentes sociales en temáticas de gobernanza territorial, políticas públicas, liderazgo positivo y participación ciudadana. En segundo lugar, es necesario revertir la lógica vertical entre los diferentes actores que trabajan con los campamentos, para situarse desde la horizontalidad. En tercer lugar, asumir que, para que los campamentos sean parte de la ciudad deben también tener responsabilidades, deberes y derechos. Y, finalmente, tomar la experiencia territorial como fuente clave para la conformación de políticas públicas que validen la auto gestión que han llevado durante años las comunidades de esta región.

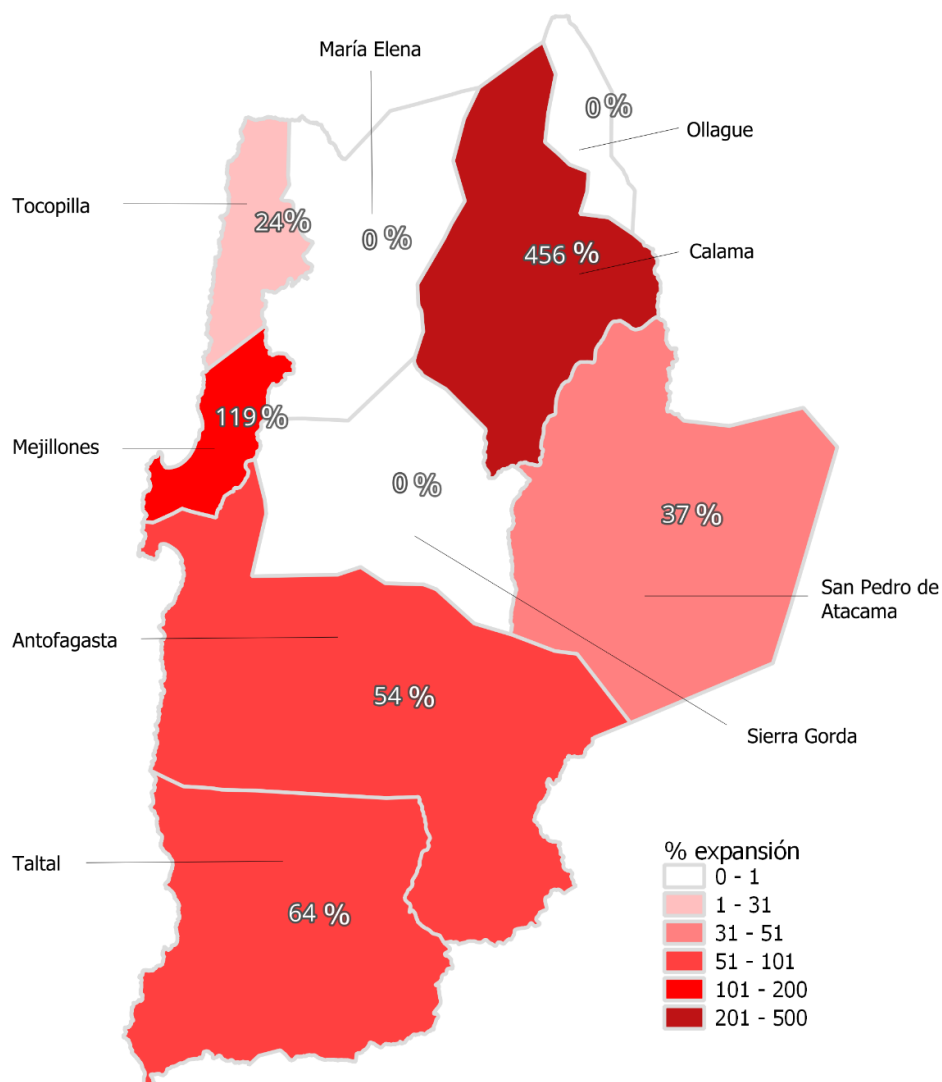
¹⁰ Entrevista realizada el día viernes 10 de marzo de 2023, mediante consentimiento informado.

Todo esto de la mano de la coordinación y articulación frecuente de las diferentes organizaciones presentes en el territorio, con la convicción de un objetivo común junto a metodologías acordadas y fortalecidas en conjunto. Quizás así se pueda visualizar al 2025 una región en la que sus habitantes experimenten el derecho a una vivienda digna y de calidad, como también, el derecho a la ciudad¹¹.

¹¹ Harvey, D. 2013. Ciudades Rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana.

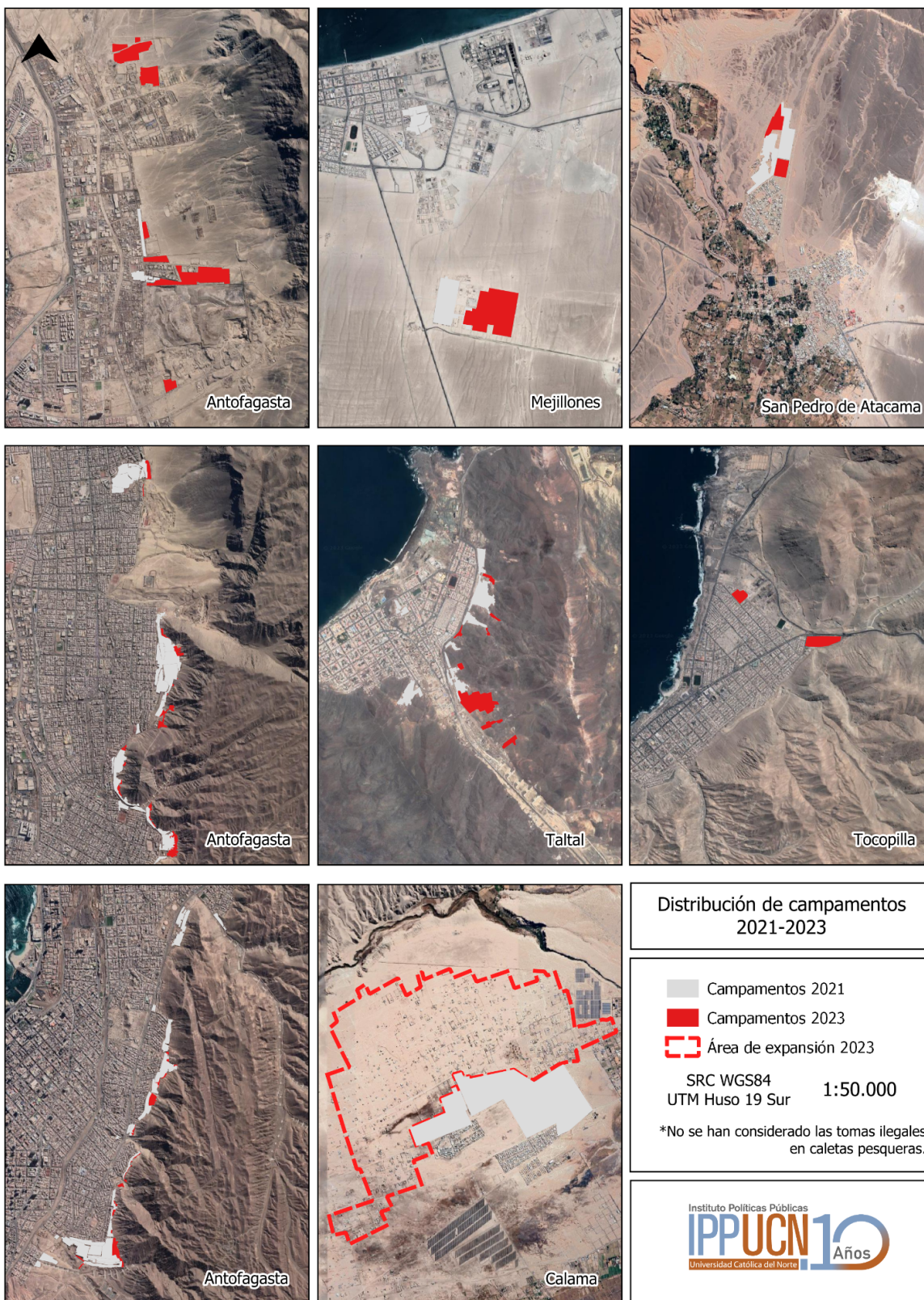
Figura N°1.

Porcentaje de expansión de superficie ocupada por asentamientos informales en la región de Antofagasta 2021-2023



Fuente: TECHO 2020-2021, SIT 2022-2023

Figura N°2.



Fuente: TECHO 2020-2021, SIT 2022-2023