

GEOGRAFÍA DE LOS CAMPAMENTOS: ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE CAMPAMENTOS EN LA CIUDAD DE COPIAPÓ, REGIÓN DE ATACAMA, EN EL PERÍODO 2000-2016

GEOGRAPHY OF CAMPAMENTOS: ANALYSIS OF THE DISTRIBUTION OF CAMPAMENTOS IN THE CITY OF COPIAPÓ, REGION OF ATACAMA, IN THE PERIOD 2000-2016

Juan José Rojas Pizarro ¹²

RESUMEN

Los asentamientos informales llamados campamentos son imagen de la pobreza multidimensional (TECHO, 2016), y constituyen un fenómeno territorial que se manifiesta, en su mayoría, en zonas urbanas. La región de Atacama experimentó un incremento de las familias viviendo en campamento de un 130% en el período 2011-2016. En tal contexto, Copiapó contiene 25 campamentos donde residen 1.562 familias, haciéndose prioritario el entendimiento de este fenómeno.

Capel (2002), define a los agentes urbanos como los modeladores de la ciudad y responsables de la mor-

ABSTRACT

The informal settlements called “campamentos” are a representation of multidimensional poverty (TECHO, 2016), and constitute a territorial phenomenon displayed, mostly, in urban areas, in the period 2011-2016, the Atacama region has suffered an increment of families living in campamento of 130%. In this context, Copiapó has 25 campamentos with 1.562 families living at these settlements so it has become a priority to understand this phenomenon.

Capel (2002) defines the urban agents as modelers of the city and responsible of urban morphology. For this investigation, a categorization of two urban

fología urbana. Se propone la categorización de dos agentes urbanos para esta investigación: el gobierno local y los residentes de campamentos. A través de la aplicación de entrevistas y análisis discursivos, se pretende integrar la planificación de la ciudad, las influencias de cada agente urbano y la distribución de los campamentos, considerando las peculiaridades de la situación socioeconómica, demográfica y política de Copiapó, distinguiéndose cuáles son las principales causas que inducen a que familias vivan en campamento. Se reconoce que los campamentos son resultado de causas ligadas a lo político y lo económico, sumado a cambios estructurales globales de la ciudad, las cuales provocan repercusiones en el habitar en la particularidad de Copiapó.

PALABRAS CLAVES: *Campamento, agente urbano, morfología urbana, planificación urbana.*

Recibido: 28/08/2017

Aceptado: 23/11/2017

agents is proposed: local government and residents of campamentos. Through the application of interviews and discourse analysis, it is pretended to integrate the ideas of the urban planning, the influences of each urban agent, and the distribution of campamentos considering the open characteristics of socioeconomic, demographic, and politic situation in Copiapó, distinguishing which are the principal causes that induce families to live in campamentos. It is recognized that campamentos are caused by political and economic issues and are a consequence of the structural global changes of the city that result in the particular living at Copiapó.

KEY WORDS: *Campamento, urban agent, urban morphology, urban planning*

Received: 28/08/2017

Accepted: 23/11/2017

¹ (Chile). Geógrafo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Contacto: juanjoseojas@uc.cl

² (Chile). Geographer, Pontificia Universidad Católica de Chile. Contact: juanjoseojas@uc.cl

I. INTRODUCCIÓN

La definición de espacio considera un sistema de relaciones, la naturaleza y la sociedad actuando, pero no enfocado en la mera relación, sino ligado a las actividades y acciones que en determinado espacio se realizan y a la vida que anima estos espacios (Santos, 1996). Al conformarse, se gestan jerarquías y opciones de uso a partir de las competencias de los diversos agentes que modelan y producen espacios habitados (Santos, 1996). Se hace necesario comprender las causas, implicancias, flujos y relaciones que condicionan la distribución de los campamentos, considerando la particularidad de la evolución de la ciudad de Copiapó, y el aumento de un 130% de las familias en campamentos en la región de Atacama (Techo-Chile, 2016).

El espacio también debe ser entendido en su expresión territorial, esto es, que la materialidad geográfica lleva a las relaciones sociales y la construcción de un territorio, en tanto hay relaciones de poder y un sistema de objetos y acciones. El hombre por medio de la utilización del medio natural ha producido el espacio, cuyo resultado es la modificación o alteración del medio, y de la situación (Santos, 2000), por lo que se debe considerar la expresión territorial de los campamentos.

Un campamento es un “grupo de ocho o más familias agrupadas o contiguas, que no cuenten con acceso regular a uno de los servicios básicos (alcantarillado, agua potable y/o energía eléctrica) y que se encuentren en una situación irregular de tenencia del terreno”. (Techo-Chile, 2016). TECHO-Chile ha desarrollado dos tesis centrales en cuanto a los campamentos. Primero, *un campamento es imagen concreta de la pobreza multidimensional*, en temas relativos a educación, trabajo, comunidad y vivienda. Segundo, la expresión multidimensional de la pobreza está asociada a un proceso y no únicamente a un producto. Los campamentos son resultado de una situación anterior de vulnerabilidad, por lo que el asentamiento como tal se determina por las oportunidades y capacidades

de una familia en su entorno pasado. El proceso que tiene características propias, variables y mecanismos particulares se ha denominado *proceso de campamentación*.

Copiapó es el principal centro urbano de la Región de Atacama. Hacia 1974, la ciudad de Copiapó había experimentado una constante depresión, escenario que cambió con el repunte de la actividad minera (Carrasco, 2010). La dependencia a esta actividad implicó un desarrollo urbano vacilante, en cuanto al artefacto urbano y su crecimiento, que fue más bien natural y siguiendo el sentido acuñado de la geografía del sector (Carrasco, 2010). Lo anterior acusa una tendencia a patrones de urbanización y localización de zonas residenciales, de todo tipo, que no han sido planificadas, generando una mixtura socioeconómica relevante (Magallanes, 2008).

El objetivo de esta investigación se funda en el análisis de la distribución de los campamentos en la ciudad de Copiapó para describir el proceso de campamentación entre los años 2000 y 2016, así lograr integrar la identificación de las influencias de dos agentes urbanos, el gobierno local y los residentes de campamentos, y la relación de la planificación urbana con el fenómeno de los campamentos.

MARCO CONCEPTUAL

A. TERRITORIO Y ESPACIO GEOGRÁFICO

La reinención de la geografía supuso la depuración de la idea de espacio en búsqueda de definir nuevas categorías de análisis. El espacio entendido como conjunto de sistemas de objetos y acciones, es el punto de partida que propone Santos (2000). Desde allí que la búsqueda del objeto de estudio de la geografía terminara siendo un consenso teórico, ya que lo esencial es encontrar una categoría de análisis más que continuar en la extensa discusión semántica sobre el concepto (Santos, 1996). La renovación de la geografía está ligada al sistema mercantil, en tanto se conceptualiza la visión territorial y espacial del

mundo. El proceso de mundialización de las relaciones entre lo social, lo económico y lo político, comienza a través de la extensión del comercio a principios del siglo XVI, y a través de un largo proceso de expansión del capitalismo y una revolución científico-técnica, la forma de vida en La Tierra comenzó a transformarse (Santos, 1996).

El territorio considera orden y normativas, y en su expresión completa se convierte en un agregado de lugares y agentes, que allí situados, están en función de una fuerza motriz superior que apodera información, capaz de recibirla para luego tratarla, clasificarla, valorarla y jerarquizarla. Esta motricidad articuladora del territorio no proviene exclusivamente del Mercado y el Estado, sino que también se expresa en niveles inferiores, pero con menor eficacia (Santos, 2000). Es posible que se produzcan órdenes con menos formalidad, o informalidad, pero que son igualmente válidas, ligadas y recreadas a partir de la localidad, y esa localización involucra un sistema mercantil con bases territoriales (Santos, 2000).

B. GEOGRAFÍA DE CAMPAMENTOS

Para Lefebvre (1978), el habitar constituye una forma de apropiación del espacio. En el contexto neoliberal actual, muta y se convierte en un bien en sí mismo, en tanto el neoliberalismo le da significancia por medio de la otorgación de conceptos como seguridad, calidad de vida o naturaleza, subordinando el bienestar que debiera tener, inherente, la nueva urbanización (Hidalgo, Alvarado, Arenas, Salazar, & Volker, 2016).

Los campamentos en Chile conforman un escenario visibilizado hacia ciertos actores sociales. Estos espacios han sufrido transformaciones en sus estructuras internas, poniendo de manifiesto la complejidad del nacimiento de una comunidad, y que va más allá de la falta de una vivienda (Techo-Chile, 2016).

Un campamento es un espacio habitado, y ello un concepto que forma parte de disciplinas que estudian el territorio, y se puede abordar de diversas formas:

en lo biológico, donde el hombre como individuo es capaz de adaptarse al medio; o en lo social, el hombre como ser social que se distribuye, se localiza, y se extiende, creando identidades en cada territorio (Santos, 1996). Lo anterior hace que el fenómeno humano sea dinámico, ratificándose en la transformación cualitativa y cuantitativa de los espacios habitados (Santos, 1996). La casa se puede entender a través de categorías, el sentido de lugar de la casa junto con el habitar da una localización desde donde se acciona lo cotidiano, para ello se debe territorializar una extensión fuera de la casa, garantizando el habitar en una red espacial (Cuervo, 2010).

La ciudad es un hecho racional, y la responsabilidad de la evolución de la ciudad recae completamente en la sociedad y quienes cooperan a la morfología del artefacto urbano, adscribiéndose a ellos el derecho a la ciudad (Harvey, 2013). Esto no es solamente el derecho a habitarla, sino que se relaciona con la seguridad, la integración, la cohesión social, y que se liga a los diversos grupos de personas que comparten características y que tienen conflictos similares (como minorías sexuales o étnicas). Se puede pensar que la existencia de conflictos implica la pérdida de los derechos inherentes, y que, por su normalidad social, se relegan al inconsciente social. Dentro de los derechos que se han perdido en el pensamiento individual y colectivo, es el derecho a la vivienda, derecho fundamental de una persona (Pinilla, 2005).

C. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y EXPANSIÓN URBANA DE COPIAPÓ

Las ciudades crecen en un contexto donde la mundialización de la economía y las prácticas del modelo postindustrial generan un reforzamiento de las funciones de las ciudades, convirtiéndolas en áreas que concentran aspectos y acciones en lo económico, ideológico y cultural de la estructura y sistema mundial (Ortiz, Castro, & Escolano, 2002).

El “modelo chileno” ha considerado un alto grado de liberalización alcanzando una gran categoría de

conexión con la economía mundial, lo que ha incidido en casi la totalidad de los territorios chilenos dificultando a los mismos a escapar de la influencia de la globalización, provocando desigualdad social y disparidades en la renta (Escolano, Ortiz, & Moreno, 2007).

Las ciudades intermedias corresponden a centros poblados que poseen una población entre 100.000 y 500.000 habitantes, manteniendo un gran dinamismo demográfico interno resultando en un aumento poblacional y de la superficie de las urbes asociado al proceso que tuvieron las metrópolis (Hidalgo, Arenas, & Monsalve, 2009). Estas ciudades están en un proceso de afianzamiento de su desarrollo examinando las potenciales ventajas comparativas en relación con su productividad, teniendo un nivel de aprendizaje medio en cuanto a la gestión y administración urbana (CEPAL, 1998).

Una ciudad intermedia considera la necesidad de mejorar y superar, por un lado, las incompatibilidades de las relaciones entre los atributos territoriales, y por otro, las incompatibilidades normativas que puedan existir en el territorio desde los instrumentos de planificación territorial (Orellana, 2016). En función de la población, Copiapó es una ciudad media desde 1992.

Posterior al proceso de regionalización en 1970, Copiapó se consolida como centro administrativo (Magallanes, 2008), pudiendo regular la oscilación de la población a través de la diversificación de sus actividades económicas, añadiendo la actividad turística, y servicios ligados a rutas de transporte (Ministerio de Obras Públicas, 2005). La dinámica demográfica se renueva luego de 1982 constatando en el censo de 1992 más de 100.000 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de un 3,8% (Carrasco, 2010). Copiapó tuvo una expansión con cifras superiores al resto del país aun cuando tenía un mercado interno de bajo poder adquisitivo. Contenía una población de estratos bajos y pobres de un 56%, consolidándose la zona de los sectores altos en el norte de Copiapó, por lo que el gobierno local interviene, y a través de subsidios, fondos concursables y otras herramientas estatales, generó casi el 80% de la oferta, instalando

nuevos barrios (Carrasco, 2010). La baja disponibilidad de suelo urbano hacia el centro de Copiapó ha hecho que el SERVIU propusiera la expansión de la ciudad hacia el sector Sur y Oriente, así densificó estas zonas (Ministerio de Obras Públicas, 2005). Históricamente, la expansión urbana se ha desarrollado de forma natural, lo que ha llevado a que la localización de viviendas, por la escasez de suelo urbano, sea hacia las quebradas y laderas del valle donde se emplaza Copiapó (Carrasco, 2010).

D. LOS AGENTES URBANOS Y LA MORFOLOGÍA DE LA CIUDAD

La mercantilización de la dinámica urbana en el sistema actual se ha fortalecido, y ha tenido consecuencias en la morfología, organización y funcionamiento de la ciudad (Hidalgo & Pereira, 2008). Estos efectos no son al azar, sino que han sido dirigidos y efectuados por un grupo de actores en el territorio, los denominados agentes urbanos (Capel, 2002). El territorio se reorganizó raudamente después de la tendencia geográfica regional, y las transformaciones territoriales fueron cada vez más potentes, ocurriendo a partir de las demandas de la producción de la estructura que conforma (Santos, 1996) y de cómo los agentes urbanos son capaces de generar transformaciones en el territorio.

La producción del espacio urbano resulta de las prácticas y acción de agentes enmarcados en el sistema capitalista, quienes usan los mecanismos y herramientas existentes de modo legal y también ilegal, soportando en el último caso las sanciones respectivas (Capel, 1974). A partir de lo anterior, se introduce el concepto de agentes urbanos, quienes adquieren un rol de modeladores de la ciudad y árbitros en cuanto intervienen para solucionar conflictos en el hecho urbano, estos son los propietarios de los medios de producción, del suelo, promotores inmobiliarios, constructoras, organismos públicos y aquellos agentes y árbitros en la producción del espacio (Capel, 2002).

El crecimiento de las ciudades amerita procesos de producción de intervención de suelo rústico (como es el caso de los campamentos), y los agentes urbanos actúan sobre el suelo, que es materia prima dejando de ser productivo al conformarse como un espacio de expansión (Vinuesa & Vidal, 1991), en este caso son ocupaciones irregulares donde hay acción de algunos agentes.

Luego de 1970, desde la ciencia se abandona la idea de que los humanos eran actores pasivos en el espacio y habitaban lo edificado, sino que surgen nuevas perspectivas en donde los agentes urbanos son vistos como actores sociales que operan en espacios concretos de la ciudad (Capel, 2002).

En el marco de esta investigación según las definiciones de Capel (2002), se considerarán los agentes urbanos asociados al Estado, el gobierno local de Copiapó, y los residentes de campamentos, quienes determinan la localización y organización interna de los mismos, además de ser los nuevos propietarios informales del suelo.

E. COPIAPÓ: ECONOMÍA, VIVIENDA Y RIESGOS

La relevancia de la actividad económica

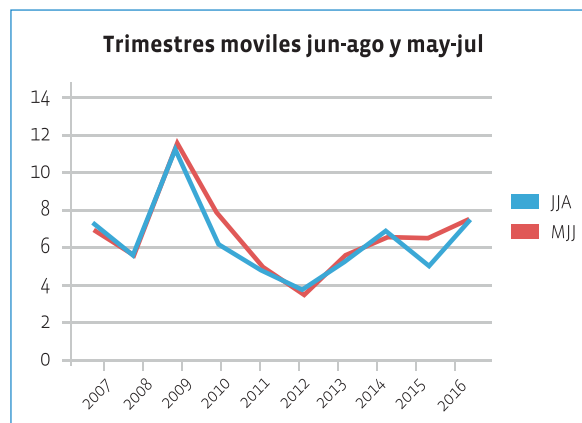
La región de Atacama tuvo un repunte destacable desde el año 2003 por la reactivación del sector minero presentando uno de los índices más altos de crecimiento a nivel nacional con un alza del 13,2% en el último trimestre de 2006 (Carrasco, 2010). Copiapó mantiene la agricultura y la minería como las actividades económicas centrales y constituyen la base económica del Valle de Copiapó, asimismo, algunas actividades asociadas a los servicios y turismo debido a las rutas de transporte (Ministerio de Obras Públicas, 2005). La actividad económica ha generado una red importante entre las localidades aledañas, y a medida que ha aumentado la conectividad se ha generado una vinculación con el litoral (Ministerio

de Obras Públicas, 2005). En contraste, desde el 2010 Atacama ha sufrido decrecimiento, en 2014 teniendo una variación negativa del PIB producto de la caída en la minería, y tuvo su mayor expresión en el 2015 al sumarse la contracción de la actividad de construcción, haciendo que el PIB de la región incidiera negativamente en el crecimiento del PIB nacional (CORPROA, 2017).

Según el Informe de Empleo diciembre 2016 – febrero 2017 de la Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama CORPROA (2017), la desocupación en la región de Atacama aumentó en los últimos doce meses alcanzando el 7,9% a nivel regional, y 7,4% a nivel comunal (1,5% sobre la media nacional a nivel regional). La desocupación en la Región de Atacama y en Copiapó aumentó fuertemente en el año 2009, en el trimestre móvil junio-julio-agosto. En los gráficos 1 y 2 se muestra la evolución de la tasa de desocupación en la región y Copiapó entre el 2007 y el 2016. Hay una importante participación del sector privado en el empleo actual. Las principales actividades que mantienen población ocupada son: el comercio al por mayor y al por menor, explotación de minas y canteras, y transporte y almacenamiento. Los ocupados en el caso de Copiapó disminuyeron en 1.400 personas, tendiendo al alza (CORPROA, 2017).

Gráfico n°1

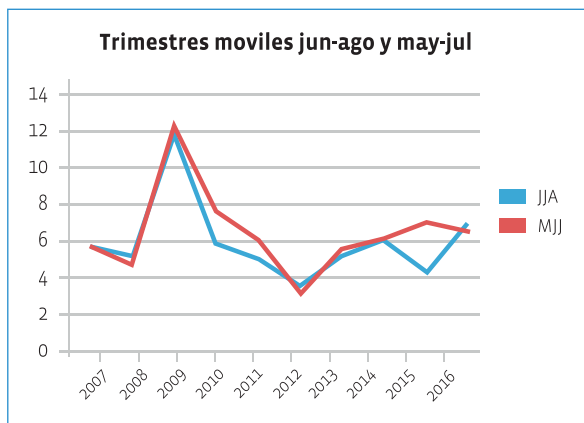
TASA DE DESOCUPACIÓN REGIÓN DE ATACAMA



Fuente: elaboración propia en base a INE Atacama.

Gráfico n°2

TASA DE DESOCUPACIÓN COPIAPÓ



Fuente: elaboración propia en base a INE Atacama.

Datos sobre vivienda

Según el MINVU (2017), en 2002 Copiapó tenía una tasa de formación anual de hogares de 3,39%, lo que se traduce en 1.149 hogares de un total de 33.223. En cuanto al tamaño medio de los hogares, la cifra corresponde a 3,7 habitantes/hogar. En 2015, el MINVU indica que el número de viviendas aprobadas para la construcción es de 1.123 edificaciones, con una superficie total de 69.232 m², en tanto que la superficie asociada a servicios es de 1.974 m².

En las figuras 1 y 2 expone la distribución de los grupos socioeconómicos en Copiapó en los años 2002 y 2015 donde resaltan los grupos más bajos.

Los arriendos en Copiapó en 2016 promediaron 15,86 UF (\$400.000 pesos aproximadamente). En el mismo año se registraron 1.082 ofertas de arriendo, de los cuales 354 estaban por debajo de las 10UF (\$261.000 pesos) (Trivelli, 2016). Esto se contrasta con los ingresos monetarios promedio por decil que, para el primer grupo en 2015, es de 179.001 pesos (TECHO, 2017), y con un ingreso medio de las familias de campamentos cercano a los \$230.000 pesos.

Riesgos y expansión urbana

El riesgo hidrológico se asocia a las precipitaciones y al aumento de ellas, procesos que concluyen en desbordes de ríos, inundaciones, y crecidas de caudales (Araneda, 2015). El riesgo de remoción en masa está referido a los procesos de movilización de un determinado volumen de suelo, roca, o ambos, que por efecto principalmente gravitacional desciende en altitud (Araneda, 2015). Hauser (2000) categoriza la remoción en masa en flujos, deslizamientos, desprendimientos, avalanchas, aluviones, y subsidencias y hundimientos.

Dentro de la infraestructura de mitigación y disminución de la vulnerabilidad de la ciudad de Copiapó, destaca el drenaje de aguas lluvias de la Dirección de Obras Hidráulicas, correspondiente a una red separada de colectores de aguas lluvias de una longitud de 875 m, además de 13 piscinas decantadoras en la zona norte con descargas hacia calles adyacentes. En la figura 3 se puede observar la zonificación que se ha incluido en el Plan Regulador Comunal, por medio de la actualización del año 2015.

F. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La planificación urbana en Chile es un proceso que se genera a favor de la orientación y regulación del desarrollo de los centros urbanos, considerando el desarrollo socioeconómico a distintas escalas. Estos niveles de acción son de tipo nacional, regional, intercomunal y comunal. Los instrumentos de planificación territorial que tienen acción sobre la comuna de Copiapó (figura 4) son:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), año 2009.
- Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), año 2011.
- Plan Intercomunal Provincia de Copiapó (PRICOP), año 2006.

d) Plan Intercomunal de las Comunas Costeras de Atacama (PRICOST), año 2011.

e) Plan Regulador Comunal (PRC), año 2002.

f) Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), año 2012.

METODOLOGÍA

Esta investigación consideró para el análisis de la distribución de los campamentos en Copiapó una metodología cualitativa (figura 5). En una primera etapa, para la descripción del proceso de campamentación y localización de los campamentos en Copiapó entre 2000 y 2016, se generó cartografía a partir de capas de información georreferenciadas de TECHO y MINVU. Asimismo, se hizo un análisis discursivo del Catastro Nacional de Campamentos 2016 de TECHO-Chile.

La segunda etapa consistió en la identificación de agentes urbanos y sus influencias en el territorio y campamentos, por lo que se definieron y seleccionaron dos agentes urbanos: el gobierno local y los residentes de campamentos. El método que se usó fue la entrevista semiestructurada, con el método de muestreo en cadena o bola de nieve. Se construyeron entrevistas para cada uno de los grupos de agentes urbanos. Luego de la transcripción, se realizó un análisis discursivo dialógico/performativo, que considera al diálogo como una interacción producida y performativa como narración, mezcla la teoría de la interacción simbólica y algunos aspectos del análisis conversacional. El análisis dialógico/performativo demanda una lectura exhaustiva de los contextos, asimismo, el interés se centra en cómo la realidad social es producida por la interacción (Riessman, 2008). Para el caso del gobierno local, se anexó un set de preguntas sobre instrumentos de planificación territorial que son insumo de la etapa tres.

En la tercera etapa se realizó un análisis discursivo de los instrumentos de planificación territorial que tienen mayor acción, a partir de lo recopilado en las entrevistas y en la bibliografía, estos son el Plan Regulador Comunal 2002, y el Plan de Desarrollo

Comunal 2012. Se ejecutó un análisis del discurso dialógico/performativo de la sección de las entrevistas al gobierno local.

RESULTADOS

La figura 6 muestra la distribución de los campamentos según los catastros realizados por TECHO en 2007 y 2016, y por el MINVU en 2011.

Según la cartografía, se puede establecer que existen dos focos de campamentos, uno disperso y numeroso cercano al límite urbano de la zona nororiente de la ciudad, y otro concentrado y poco numeroso en el poniente.

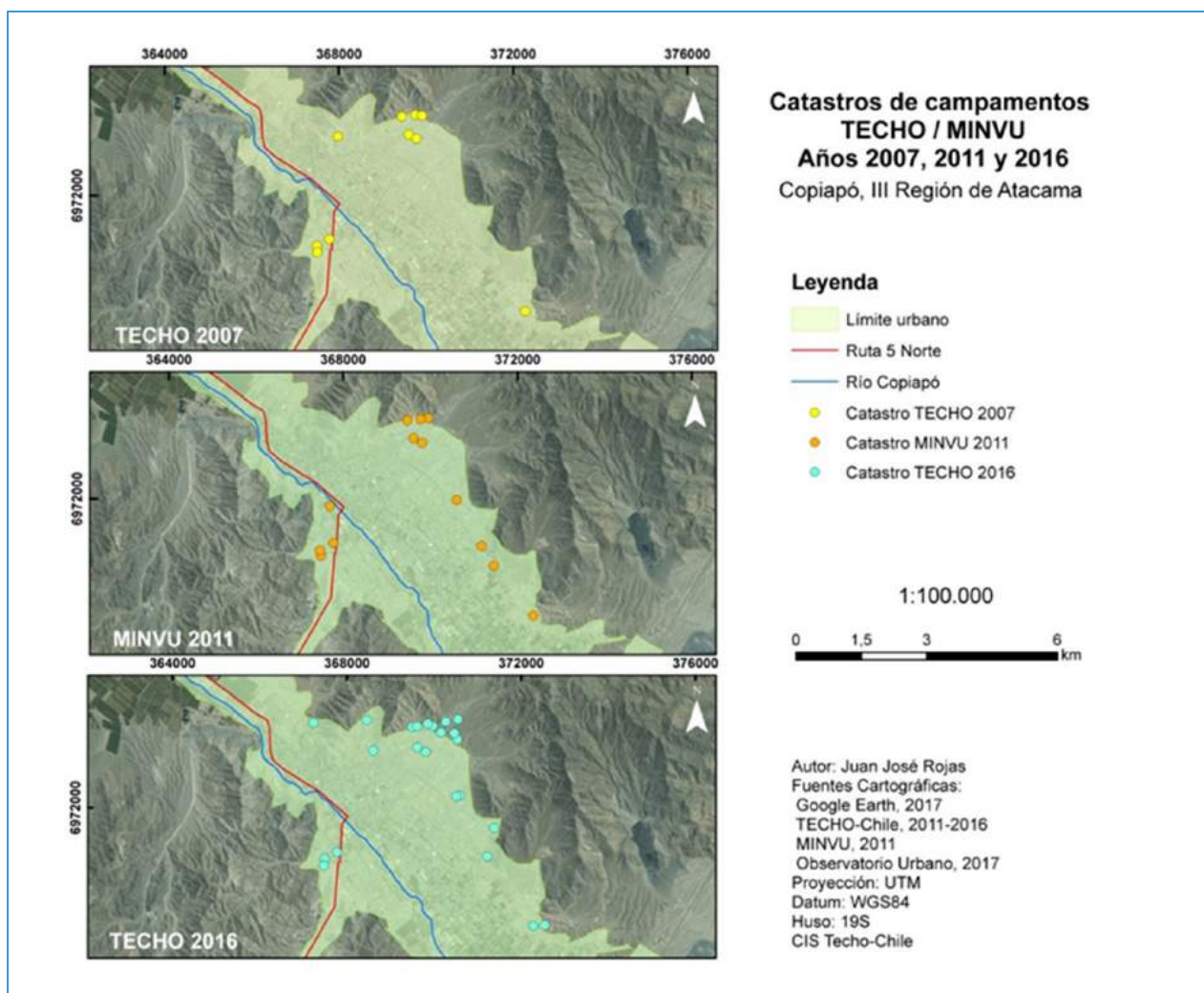
Los campamentos en general están ubicados hacia la periferia, y cercanos al límite urbano, algunos fuera del área urbana. Se concentran en zonas de riesgo de remoción en masa e inundación por el río Copiapó, y tienden a estar lejos de la ruta 5 norte, principal vía de la ciudad.

La cartografía de campamentos según año de fundación (figura 7) muestra que gran parte de los campamentos antiguos (antes del año 2000) están dentro del área urbana, mientras que los campamentos entre el año 2000 y 2016 tienden a estar fuera. La mayor cantidad de campamentos se concentra en la zona nororiente y se identifica una predominancia de campamentos formados en el período 2010-2016, en el sector conocido como Andacollo.

Los campamentos que se ubican en los focos más pequeños y dentro del área urbana de Copiapó son campamentos de tipo grande y macrocampamento, como se puede observar en la figura 8. En el caso del foco más grande que se localiza en la zona nororiente de la ciudad se identifican, además del tipo macrocampamento y grande, campamentos pequeños e intermedios. No se puede determinar una tendencia de distribución según tamaño.

Figura n°6

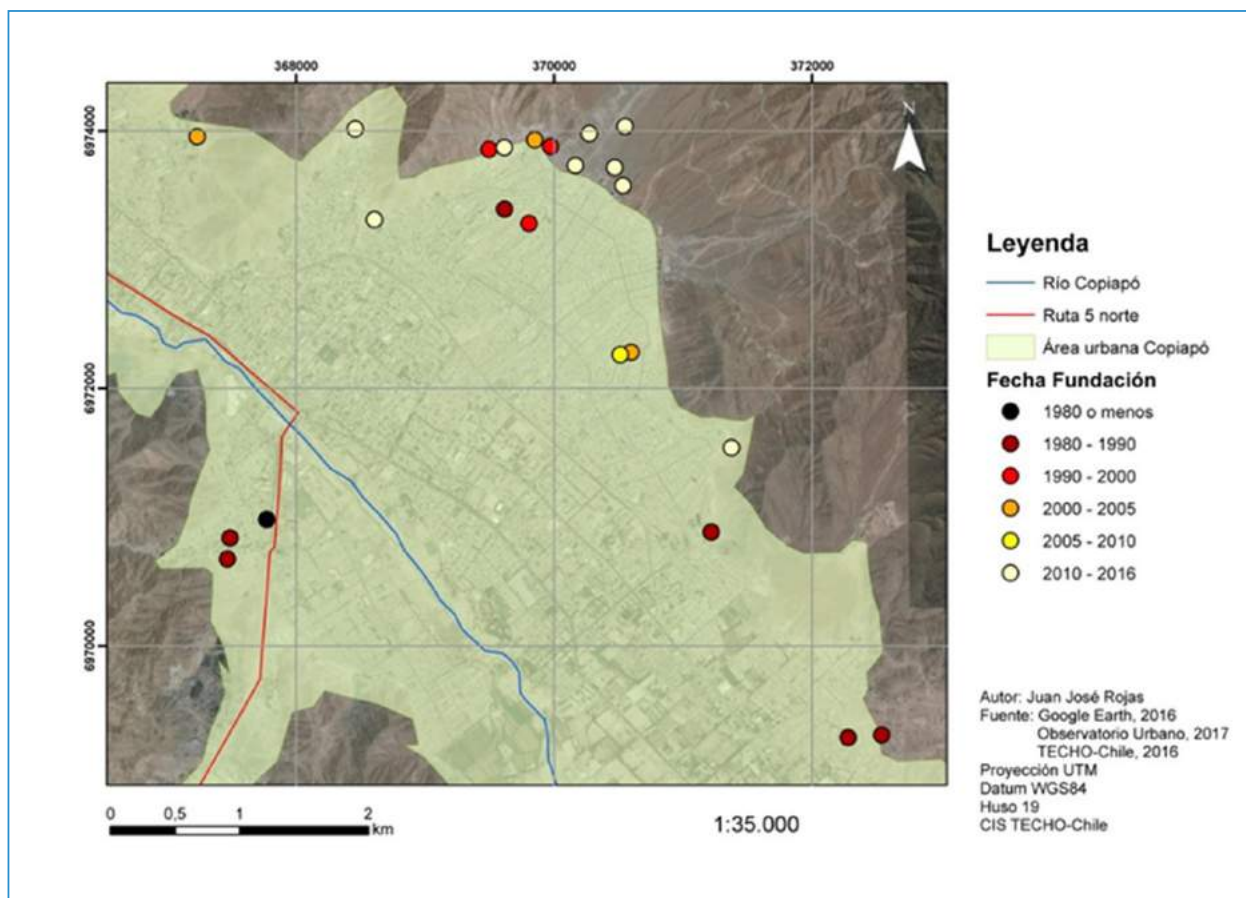
CATASTRO DE CAMPAMENTOS (MINVU Y TECHO) POR AÑO Y ÁREA URBANA DE COPIAPÓ



Fuente: elaboración propia en base a MINVU, 2011 y TECHO, 2007 y 2016

Figura nº7

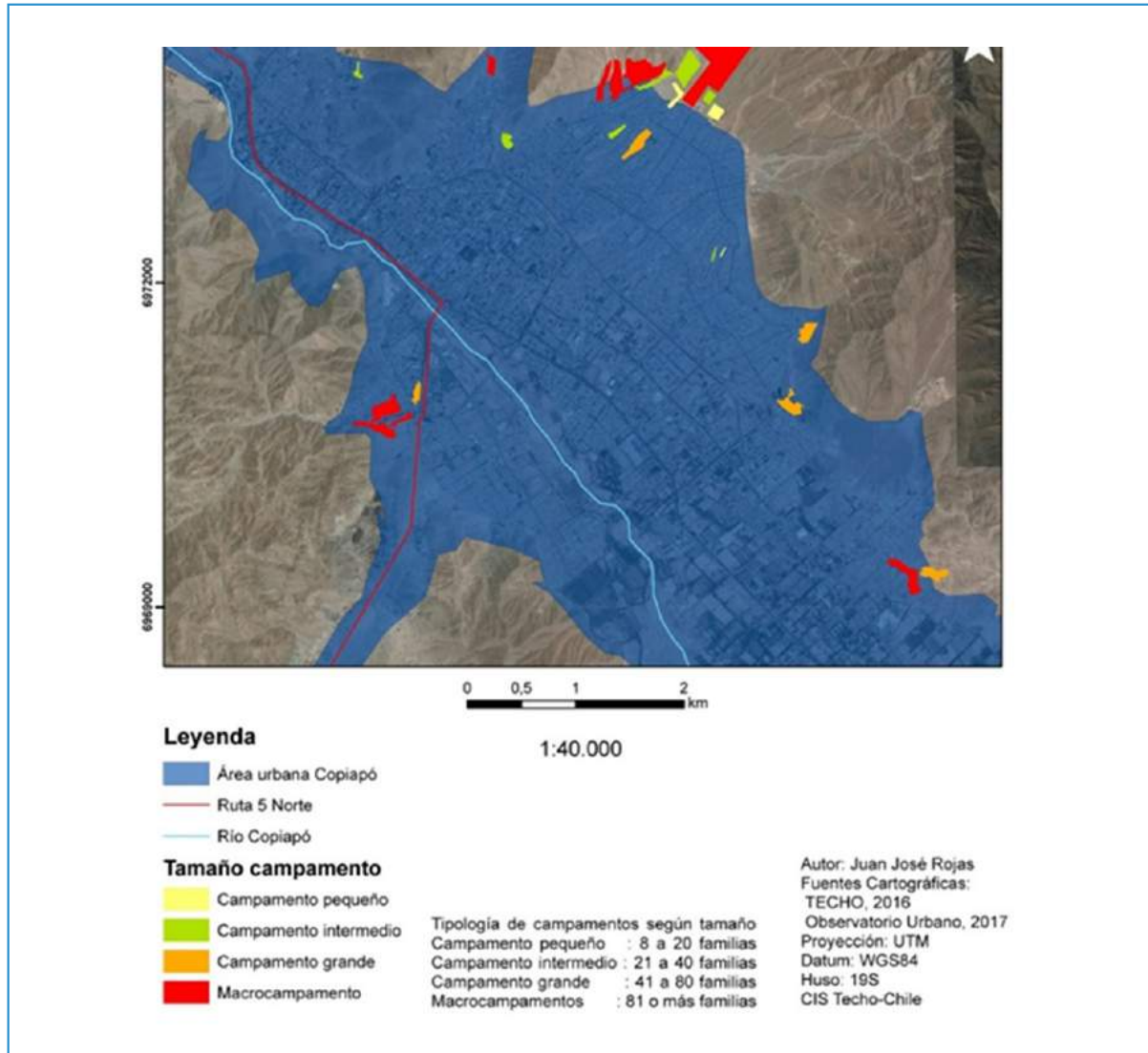
CAMPAMENTOS POR AÑO DE FUNDACIÓN. CATASTRO NACIONAL DE CAMPAMENTOS



Fuente: elaboración propia en base a TECHO, 2016.

Figura n°8

CAMPAMENTOS SEGÚN TIPOLOGÍA DE TAMAÑO



Fuente: elaboración propia en base a TECHO, 2016.

Análisis Catastro Nacional de Campamentos TECHO 2016

El Catastro Nacional de Campamentos 2016 se llevó a cabo entre el 16 de mayo y el 06 de junio de 2016, en 178 comunas del país. Se utilizó una metodología cuantitativa, cuyo diseño muestral es de tipo censal, y se utilizaron dos instrumentos para el levantamiento de datos, una ficha de ingreso y un cuestionario. De los 842 potenciales campamentos, se determinó que 660 cumplían con la definición, donde habitaban 38.770 familias.

En la tabla 1 se exponen los principales resultados obtenidos por el Catastro. Contando con una base de 28.578 familias viviendo en campamento en el año 2007, se obtiene que al 2011 aumentó en un 32,6%, y al año 2016 se observa un aumento del 41,6%. Si se considera la variación porcentual de campamentos, no se manifiesta el crecimiento en 2011, debido a que la cantidad de campamentos entre 2011 y 2016 aumentó en un 0,5% (3 campamentos), pero la cantidad de familias en un 41,6% (11.292 familias).

Los campamentos en Chile son relativamente actuales. El 27% de los campamentos existentes se constituyeron durante el período 1991-2000. El 44,3% de las comunas de Chile poseen campamentos.

En el mismo contexto nacional, se caracterizó a los campamentos por tamaño en función de la cantidad

de familias. Se estipularon cuatro grupos:

- **Campamentos pequeños: 8 a 20 familias.**
- **Campamentos intermedios: 21 a 40 familias.**
- **Campamentos grandes: 41 a 80 familias.**
- **Macrocampamentos: más de 80 familias.**

“En base a dichas categorías, en Chile la mayoría de los campamentos sería campamentos pequeños (37,6%) y el 64% de los asentamientos con menos de 40 familias”, esto implica que los campamentos tienden a concentrar una baja cantidad de familias, aunque la repartición espacial a nivel país es disímil, por lo que se deben considerar escalas de análisis más pequeñas, para comprender la particularidad territorial de cada región y comuna.

A pesar de que los macrocampamentos tienen su mayor expresión en Valparaíso y Bio Bio, en términos porcentuales la mayor proporción de macrocampamentos la mantiene la región de Tarapacá con un 41,2%, y luego Atacama con un 24,4%.

En la región de Atacama hubo un explosivo aumento de los campamentos entre el año 2011 y 2016, creciendo en un 130% el número de familias, y en un 66% el número de campamentos, siendo la segunda región con mayor aumento de cifras después de la región de Antofagasta. Respecto a lo nacional, contiene el 6,8% de los campamentos, y el 6,7% de las familias.

Tabla n°1

COMPARACIÓN NIVEL NACIONAL ENTRE LOS AÑOS 2007, 2011 Y 2016

Contexto nivel nacional				
Año / Categoría	N° de campamentos	N° de familias	Variación porcentual campamentos al 2016	Variación porcentual familias al 2016
2007	533	28.578	23%	35,60%
2011	657	27.378	0,5%	41,60%
2016	660	38.770	-	-

Fuente: TECHO, 2016

Análisis del contexto de Copiapó en el catastro

La relación evolutiva entre la cantidad de campamentos, cantidad de familias y tiempo de desarrollo de la campamentación no es directamente proporcional. El número de familias y campamentos tuvo cambios en distintos períodos de tiempo. En primer lugar, entre 2007 y 2011 hay un incremento importante de los campamentos, luego se observa que entre 2011 y 2016 se mantiene el número de campamentos, pero con un aumento de aproximadamente el 41% de familias. Lo anterior indica posibles escenarios que responden a un crecimiento interno de los campamentos.

La disparidad de los datos y cifras a nivel nacional muestran que la dinámica interna de los campamentos cambia constantemente, respondiendo a una infinidad de variables que son resultado de la singularidad de los territorios en los que se presenta el fenómeno.

La realidad regional es diferente a lo nacional. Atacama solamente representa un 6,8% de los campamentos a nivel nacional, y un 6,7% de las familias, pero se hace

relevante el caso de Atacama porque aumentó en un 130% las familias, y en un 66% los campamentos, teniendo un crecimiento de más del doble, y casi el triple en el caso de las familias.

En la región de Atacama los campamentos en cuanto a tamaño, posee una repartición similar, cercano al 25% en cada rango. Igualmente, los campamentos en Atacama son en su mayoría urbanos. Lo anterior es importante en un contexto donde aproximadamente el 60% de las personas vive en la comuna de Copiapó, donde más del 90% de la población es urbana.

De las entrevistas al gobierno local

Las entrevistas se realizaron a dos actores del gobierno local. Para conservar el anonimato, la persona entrevistada en “gobierno local (01)” será reconocida como Felipe, de 46 años, y la segunda persona de la entrevista “gobierno local (02)”, se nombrará como Esteban, de 37 años. En las tablas 2 y 3 se exhibe la selección de la información más relevante de las entrevistas al gobierno local.

Tabla n°2

ENTREVISTA GOBIERNO LOCAL (01)

Entrevista Gobierno Local (1)	Conceptos claves identificados	Temas esperados			Otros temas de importancia	
		Interés y responsabilidad en campamentación	Acción en campamentos	Causas de campamentación		
	Campamento – SERVIU – PLADECO – PRC – Riesgo – Condominios sociales.	Identifican como responsables al gobierno central. Gobierno local como “mediador”.	Intervención por medio de programas considerando un listado de 16 de los campamentos de la ciudad.	Situación económica, falta de acceso a proyectos sociales y la falta de proyectos de condominios sociales.	Se espera incorporar los IPT's a la planificación de la ciudad, y coordinarlo, para también incluir el tema de campamentos. Asimismo, relacionar el PRC y PLADECO para actuar en campamentos.	Preocupación por la localización de campamentos y el riesgo asociado. Posible ampliación del límite urbano en PRC por ubicación de campamentos.

Fuente: Elaboración propia

Tabla nº3

ENTREVISTA GOBIERNO LOCAL (02)

Entrevista Gobierno Local (2)	Conceptos claves identificados	Temas esperados			Otros temas de importancia	
		Interés y responsabilidad en campamentación	Acción en campamentos	Causas de campamentación		Campamentos e IPT's
	Solución habitacional - Radicación	Interés técnico pero baja voluntad política.	Programa de campamentos, proyectos, talleres y ayuda de emergencias.	Mejor expectativa de calidad de vida. Mala política habitacional. Tomas "autónomas" en la localización. Permisividad en instalación.	Necesidad de coordinar el Plan regulador e integrar la situación de campamentos en Copiapó.	Cierre, es realmente una fase de cierre. Mayor cantidad de extranjero.

Fuente: Elaboración propia

De la entrevista (01), se identifica una acción insuficiente considerando la importancia local de la institución.

"...mi trabajo respecto a los campamentos básicamente se traduce en asesoría técnica en cuanto a las condiciones del desarrollo de los proyectos particulares de acuerdo a la realidad de cada campamento..."

"...porque la municipalidad no es quien determina el proceso de urbanización, sino que lo determina el ministerio de vivienda y urbanismo..."

"Se activaron muchas quebradas a nivel de nuestra ciudad, entonces muchas de ellas pasan por asentamientos, entonces el habitante tiene la precaución por conocimiento propio, o por experiencia (...) está la información de los mayores, de los abuelos, que tienen un recuerdo de lo que ha pasado periódicamente, y ahora esos periodos se han acortado (...) esa es una mayor preocupación que tienen SERVIU y el GORE, son estas dos instancias

las que están dedicadas a buscar la radicación o regularización de campamentos, consideran, pero siempre el municipio es el actor clave para trabajar en conjunto. Todas las obras se diseñan en conjunto, pero se financian con fondos del gobierno central."

Felipe, 46 años.

El rol del gobierno local como articulador del territorio es poco efectivo con relación a campamentos. La perspectiva es desde afuera a este problema, comportándose como mediadores entre el gobierno central y la población. Se autodefine como actor clave, pero no responsable, posicionándose lejos de las causas de la campamentación. Asimismo, delega a otras instituciones la responsabilidad de dar soluciones a las familias. El gobierno local ha contribuido a un número acotado de campamentos, mediante asesorías técnicas a situaciones fortuitas ligadas a la urbanización, loteo, emergencia, basura, entre otros.

"Bueno, de acuerdo a nuestra perspectiva, el proceso es básicamente la situación económica, la falta de

acceso a proyectos de vivienda social. La falta de disponibilidad de proyectos de condominios sociales.”

“...lo que se busca es en la medida de lo posible, en función de la disponibilidad de terreno y recursos para el desarrollo de condominios sociales, es buscar la radicación de un campamento en los terrenos que tienen viabilidad, o bien, en la erradicación de un campamento y el cierre del mismo, con una obra que permita consolidar el espacio, como espacio público, me refiero a parques y otros...”

Felipe, 46 años.

Se cree que las causas locales de la campamentación son la situación económica familiar, el acceso a la vivienda, y la baja oferta de condominios sociales. Es que las familias de campamentos no pueden optar a una vivienda en el mercado inmobiliario formal, por lo que la construcción de condominios sociales es fundamental para aminorar la situación de campamentos, y también es la solución propuesta por el gobierno local.

“Es que no le compete a la municipalidad, no es responsabilidad de la municipalidad, es responsabilidad del ministerio de vivienda y urbanismo, y esa oferta es la que no ha sido capaz de absorber todos los requerimientos, todas las demandas (...) Básicamente eso, la falta de oferta de soluciones de habitabilidad social.”

Felipe, 46 años.

En el cierre de la entrevista (01) se percibe el desinterés del gobierno local en dar solución a las familias. Si bien puede existir una preocupación política sobre los campamentos, porque son altamente visibles en la ciudad de Copiapó, se observó que el interés consiste en ayuda, pero como un ente externo. De la entrevista (02), y respecto a las causas de la campamentación se exhibe lo siguiente:

“He escuchado inmigrantes que se van a campamentos, porque pueden ahorrar plata, y pueden enviar remesas”

“...hay que seguir por la gente que trabaja todo el día, peruanos, bolivianos, chilenos o quien sea, trabaja, pero no le alcanza y va a seguir siendo pobre, empleos con calidad también.”

Esteban, 37 años.

Aquí, se identifican como causas de la campamentación la situación de migración en busca de mejores condiciones, la desajustada política habitacional, la mayor capacidad de ahorro, y las malas condiciones laborales.

“Hay una deslegitimación de la verdad por la que la gente llega a los campamentos, porque hay un grupo de personas, estimamos un 30% que hace mal uso de las cosas, que no vive, tiene ahí y se va para otro lado, o sea, para mí una persona de campamento vive todos los días en el campamento...”

“Te identifico como sujeto, en esa resolución, pero si descubro que estas arrendando ese lote, haciendo mal uso del lote, o te vas, te saco.”

Esteban, 37 años.

Se sugiere que existen personas que han comenzado una serie de acciones que no se ajustan a la situación vulnerable de los campamentos, en lo práctico, se ha formado un mercado informal de terrenos en donde se reconoce que hay ventas y arriendos de lotes. Estima que un 30% de las familias hace mal uso, como mantener una vivienda en campamento sin habitarla, aun así, no hay certezas sobre tal número. La postura de este actor consiste en ayudar, pero es intransigente con aquellos que hacen mal uso del campamento.

“Su primera motivación, en campamentos, es quedarse,

pero el quedarse depende de los proyectos técnicos. Pero las zonas de riesgos es un tema prioritario en cuanto a la intervención de campamentos, colindas con riesgos y hay que mitigarlos adecuadamente, e incorporarlos en el diseño.”

Esteban, 37 años.

Se determina que la preferencia de solución habitacional por parte de las familias de campamentos es la radicación, y que existe una preocupación desde el equipo técnico de que la instalación y radicación de campamentos sea bajo el marco normativo. Dada la localización de campamentos en zonas de riesgo, es un desafío para el gobierno local. En lo siguiente, se argumentan otras dos ideas que conciernen a la esfera política: la permisividad en la instalación de campamentos en Copiapó, y la configuración del artefacto urbano por medio de tomas.

“...al menos en los sectores más periféricos, han crecido bajo el alero de la planificación posterior (...) es curioso también escuchar a las autoridades cuando dicen, ¿Qué te preocupai si se tomaron 100 familias, y al final se van a terminar regularizando igual? Entonces como que siempre estamos detrás de la planificación urbana, en esta ciudad al menos.”

“Si, modelan. El tema es cómo reacciona el gobierno local ante la aparición de un campamento, el gobierno local debería hacer algo, pero se puso nomás. Tú puedes evitar cuando la gente pone los palos, pero después es difícil moverla. El fenómeno de los campamentos igual aparece de a poco y va creciendo. No es de un día para otro.”

“...la acción desde lo local es super, creo yo, confusa. Más que confusa porque en el fondo, se ha permitido la instalación en nuevos territorios, ha sido bajo el alero, y permisividad de las autoridades.”

Esteban, 37 años.

Copiapó ha experimentado una planificación posterior debido a la instalación de asentamientos irregulares y su urbanización, demostrando la baja acción y voluntad política en evitar la instalación de campamentos. Es preocupante que la proliferación de campamentos, en parte, tenga fundamento en una posible estrategia política de la administración anterior, situación conocida por el gobierno local y personas de campamentos. No hay reacción ante el modelado natural de la ciudad, lo que debiera ser responsabilidad del gobierno local, en base a sus estudios y orientaciones para el desarrollo comunitario.

De las entrevistas a residentes

Los residentes entrevistados corresponden a Paula de 22 años, habitante del campamento 06 de agosto, Luisa, de 50 años y residente del campamento Sergio Soto, y Alejandra, de 23 años quien vive en el campamento Colonias Extranjeras. Todas pertenecen a las directivas de sus respectivas comunidades. En las tablas 4, 5 y 6 se presentan las matrices de datos que resumen la información relativa a campamentos, y en las figuras 9, 10 y 11 se exhiben diagramas que muestran acontecimientos en un horizonte temporal de antes y después de la formación de los campamentos.

Paula relata que desde un principio ha existido una discriminación hacia los extranjeros en tomas, y da el siguiente testimonio sobre el día de la instalación:

“Cuando nosotros vivíamos más allá abajo, dijeron que estaban regalando, nosotros fuimos casi los últimos, los primeros en verdad, donde están los chilenos, pero a nosotros nos botaron, nos dijeron que ahí solamente chilenos.”

Paula, 22 años.

Tabla nº4

ENTREVISTA A RESIDENTE 06 DE AGOSTO

Entrevista Residente (1)	Conceptos claves identificados	Temas esperados				Otros temas de importancia
		Situación anterior al campamento	Solución habitacional deseada	Causas de campamentación	Experiencia en campamento	
	SERVIU	Allegamiento	Radicación	Rentabilidad del mercado informal y comodidad en la cotidianeidad	Pugnas con comunidades cercanas	Discriminación racial por parte de grupos de chilenos. No hay relación con la municipalidad

Fuente: Elaboración propia

Tabla nº5

ENTREVISTA A RESIDENTE SERGIO SOTO

Entrevista Residente (2)	Conceptos claves identificados	Temas esperados				Otros temas de importancia
		Situación anterior al campamento	Solución habitacional deseada	Causas de campamentación	Experiencia en campamento	
	Lucha - Municipalidad	Necesidad de vivienda por falta de trabajo u otros episodios puntuales.	Radicación	Baja oferta habitacional para sectores vulnerables. Apoyo comunitario por mismas necesidades. Trabajo.	Gran sentido comunitario	Gran ayuda municipal (del año 2007) para la instalación, pero despreocupación de la actual administración. Dinamismo en la estructura interna del campamento.

Fuente: Elaboración propia

Tabla n°6

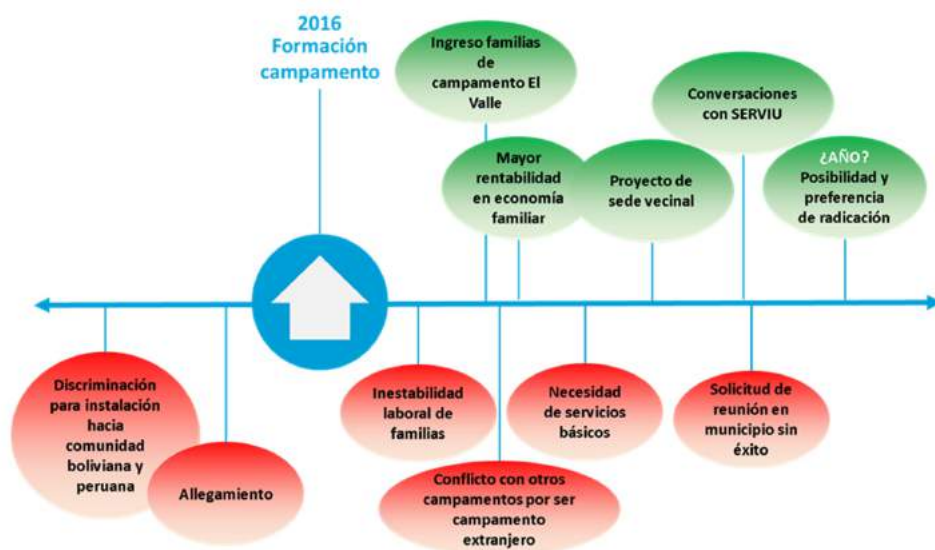
ENTREVISTA A RESIDENTE COLONIAS EXTRANJERAS

Entrevista Residente (3)	Conceptos claves identificados	Temas esperados				Otros temas de importancia
	Situación anterior al campamento	Solución habitacional deseada	Causas de campamentación	Experiencia en campamento		
	Extranjeros - SERVIU - Necesidad	Situación de vulnerabilidad, social y laboral.	Radicación	Mayor capacidad de ahorro. Déficit habitacional. Trabajo.	Núcleo de necesidad, apoyo interno, y gran sentido comunitario	Ayuda de gobierno local pero no acción concreta. Selección de familias.

Fuente: Elaboración propia

Figura n°9

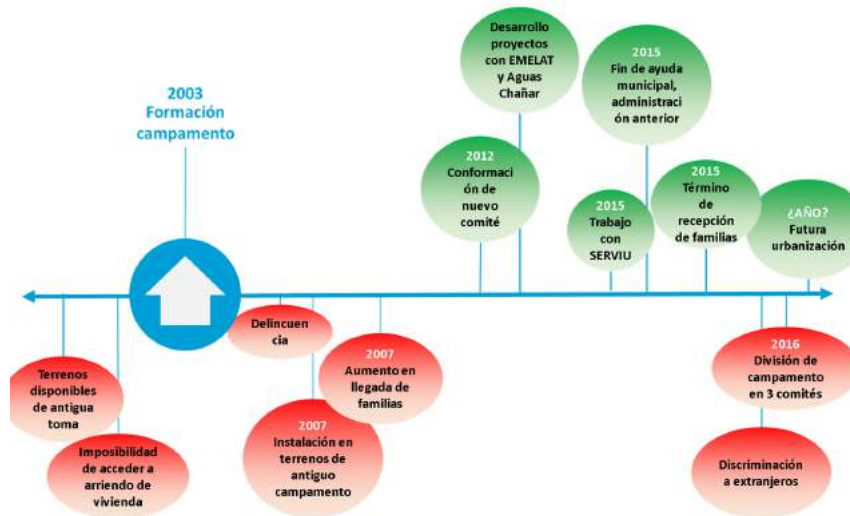
EVENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN EL RELATO DE ENTREVISTA A RESIDENTE 06 DE AGOSTO



Fuente: Elaboración propia

Figura n°10

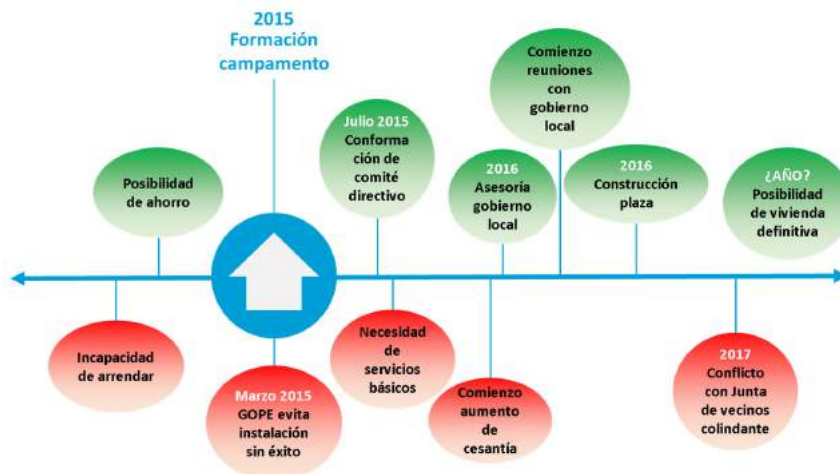
EVENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN EL RELATO DE ENTREVISTA A RESIDENTE SERGIO SOTO



Fuente: Elaboración propia

Figura n°11

EVENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN EL RELATO DE ENTREVISTA A RESIDENTE COLONIAS EXTRANJERAS



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las causas de la campamentación, destaca lo siguiente:

“Tener un lugar donde vivir, más antes vivíamos en una casa de allegados, usted sabe con los niños no se puede, siempre molestan y uno necesita un lugar para vivir. La mayoría de las otras familias estaban en mí misma situación, necesitaban un lugar para vivir.”

“Yo creo que por la rentabilidad, porque arrendar allá en el centro una casa está muy caro. Está caro, y por eso yo creo, la mayoría de la gente prefiere agarrar y construir”

“También por el trabajo, que tienen un trabajo seguro, gente que viven años con trabajo estable, y otros que tienen que estar por aquí por allá, y prefieren este lugar para vivir.”

Paula, 22 años.

La principal causa expuesta es la necesidad de salir de la situación anterior al campamento, de buscar un lugar donde vivir. En el caso de Paula, la tranquilidad de una vivienda propia fue el motor para buscar un terreno en campamento. Esto se mezcla con el panorama laboral de las familias, que influye directamente en las capacidades para adquirir una vivienda en el mercado inmobiliario formal. Vivir en campamento se transforma en una forma rentable de vivir, ya que el arriendo de viviendas en Copiapó supera la capacidad de pago para la mayoría de las familias de campamentos.

“El trabajo, la cesantía, aquí todas llegaron con trabajo, todas tenían poco tiempo de venir a avanzar, ahora están todas acá, la mayoría los ves día por medio, dejando curriculum, trabajando temporalmente en la feria, la mayoría prácticamente quedo sin trabajo y hace trabajos temporales, diarios, que le paguen diario cosas así...”

“...es el tema económico, ha cambiado mucho (...) hay personas que trabajan, pero acá hay gente que les cambió la vida radicalmente en dos años, acá hay gente que trabajaba en las mineras y en los parronales, hay gente que antes traía su contrato de trabajo para que vieran que trabajaba por turnos, y ahora cesante.”

Alejandra, 23 años.

Se puede sugerir que Copiapó ha sufrido una transformación en los últimos años en lo laboral. Muchos llegaron a campamento con trabajo y ya no lo tienen, haciéndose difícil encontrar un trabajo que tenga mejor remuneración, al menos ajustado a la realidad local, y estable, siendo común el trabajo esporádico. La cesantía ha sido un problema en el último tiempo, pero no es lo único:

“...la forma más fácil de ahorrar, arrendando no puedo...”

“La falta de casas, y el subsidio, porque la mayoría no saca con crédito, yo llevo 5 años postulando, desde que tenía 18 años empecé a postular...”

Alejandra, 23 años.

La insuficiente oferta habitacional y la capacidad de ahorro en campamento son otras dos causas que se suman al trabajo y economía familiar, y en este campamento fueron las situaciones que cooperaron a la instalación de las familias.

“Por lo mismo, porque no hacen casas. Esa misma pregunta y respuesta se la di al SERVIU, ustedes mismos no hacen viviendas, y si hacen, hacen para la clase media (...) no se acuerdan del pobre, porque usted no va ir a comprarse todos los días una tele, un sillón, son cosas que una ha tenido, le cuesta pa’ tenerla. Pero ellos no ven eso.”

“Como los extranjeros, las dificultades que tienen de pega allá, acá ganan poco pero para ellos es harto, la gente del sur no encuentra pega y se viene para acá para el norte, una cosa así, y se quedan acá.”

Luisa, 50 años.

Luisa confronta normalmente al gobierno local. En su relato cuenta que ha interpelado a actores del gobierno exponiendo que una de las causas más relevante es que no hacen casas. Es la falta de oferta de condominios sociales, o de viviendas del mercado formal cuyo valor de arriendo sea asequible.

“A mí me gustaría que se urbanice acá no más, la mayoría de la gente ya está acostumbrado, está su casa, ya tiene donde vivir, eso quisiera, pero no todos, depende de cada uno eso.”

Paula, 22 años.

“Ellos [gobierno local] nos dieron la posibilidad de quedarnos acá, yo hablé con ellos, que nosotros queríamos quedarnos acá, luchar. De aquí a que nos urbanicen, unos 5 años o 3 años más, se van a demorar eso”

Luisa, 50 años.

“Nosotros estamos por las dos opciones (...) porque si tú ves la mayoría ya construyó, ya tiene su casa como sólida (...) y la calle la hicimos a 10 metros pensando en emergencia, en el carro de bomberos, que alcanza a girar, a doblar, tiene las cuatro salidas...”

Alejandra, 23 años.

Las familias de campamentos prefieren la opción habitacional que considera la radicación, es decir, mantenerse en el mismo lugar. Urbanizarlos implica la instalación de los servicios básicos e infraestructura básica, por medio del trabajo con el gobierno local.

De la planificación territorial y los instrumentos de planificación

El primer filtro aplicado a los instrumentos de planificación territorial (IPT's) se expone en la tabla 7, sintetizando la información relativa a campamentos.

El tema de campamentos es escasamente tratado en la mayoría de los IPT's. En las entrevistas al gobierno local, destaca la necesidad de coordinar el Plan Regulador Comunal con el Plan de Desarrollo Comunal, para combinar un instrumento normativo y otro indicativo, con objetivo de generar soluciones reales en cuanto a la expresión territorial de los campamentos en la ciudad de Copiapó.

Plan Regulador Comunal

El Plan Regulador Comunal (PRC) vigente de la comuna de Copiapó es del 17 de diciembre de 2002, actualización que responde a un instrumento anterior del año 1993. Dentro de los principales cambios que tuvo el PRC fue el aumento de la capacidad de expansión de la ciudad, regularizando el sector agro-residencial y las viviendas sociales, e incorporando zonas de riesgo y protección agrícola (Carrasco, 2010).

En la figura 12 se expone el Plano Regulador Comunal y la localización de campamentos. La mayoría se ubica en la Zona B, correspondiente a “Mixta, vivienda, equipamiento, talleres y almacenamiento inofensivo”, predominantemente en el borde del límite urbano.

La metodología de construcción de un Plan Regulador incluye talleres con actores sociales claves, cuyos grupos son representantes del gobierno local, dirigentes vecinales, y una categoría de “Otros” que integra universidades, institutos, centros de formación técnica, etcétera. Dentro del informe que da las razones que justifican la actualización del Plan Regulador se encuentran dos relacionadas a campamentos.

La primera razón que pone de manifiesto la situación de las viviendas de campamentos es, “Emplaza-

miento inadecuado de viviendas en áreas de riesgo, existiendo disponibilidad de suelo más seguro”, gran parte de los campamentos están en zonas de riesgo y cercanos al límite urbano. El gobierno local apuesta por la radicación, tomando relevancia la consideración de la zonificación de riesgo antes de promover una situación habitacional a los campamentos, o evitar el aumento en dichas zonas, ya que en caso de radicaciones se deben añadir las obras de mitigación adecuadas.

La segunda razón es “La exagerada segregación expresada en las 26 zonas del PRC vigente, impide el desarrollo urbano de la ciudad hacia una morfología que la identifique”. Los campamentos y tomas de terreno han definido históricamente la expansión de la ciudad, al mismo tiempo que no hay una planificación urbana apropiada. La excesiva división del territorio de la ciudad de Copiapó en el PRC dificulta la integración.

Tabla n°7

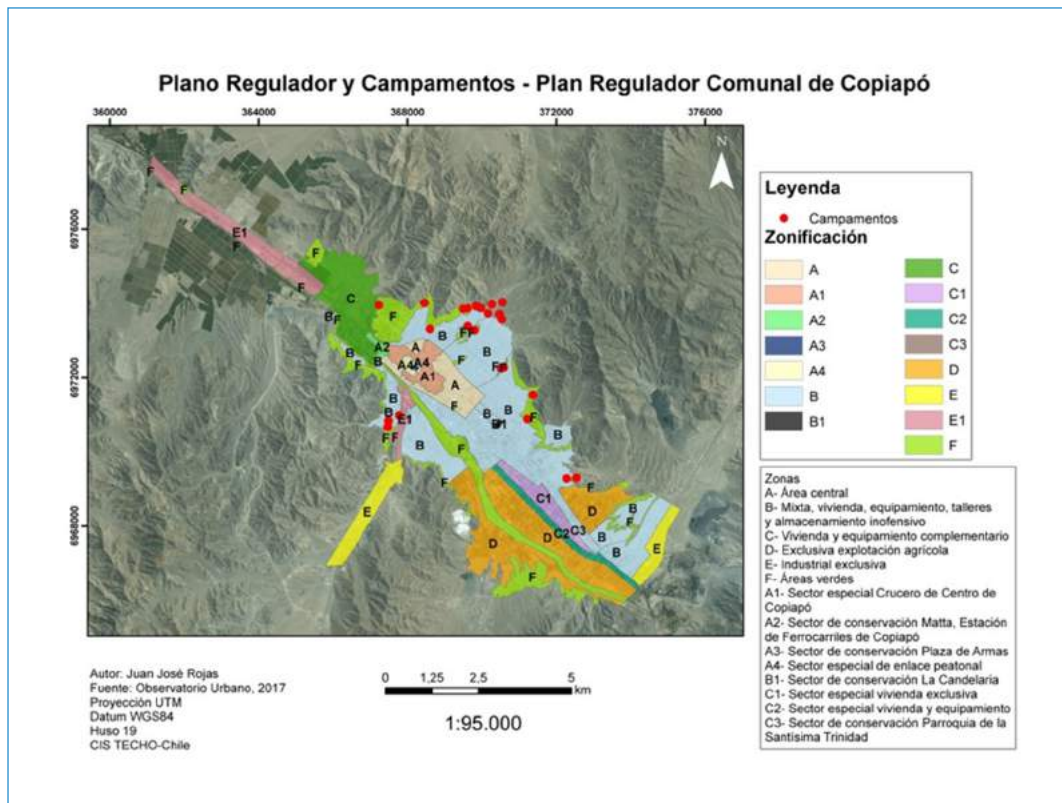
CUADRO RESUMEN IPT'S Y CAMPAMENTOS

Cuadro resumen - Instrumentos de planificación territorial y campamentos							
IPT	VIGENCIA	TIPO	Expone campamentos	Palabras clave	Descripción	Mención IPT en entrevista gobierno local	
PRC	2002	Normativo	NO		Dentro de las justificaciones de la actualización del PRC, se identifican: 1. Emplazamiento inadecuado de viviendas en áreas de riesgo, existiendo disponibilidad de suelo más seguro. 2. La exagerada segregación expresada en las 26 zonas del PRC vigente, impide el desarrollo urbano de la ciudad hacia una morfología que la identifique.	SI	Se espera generar coordinación entre el PRC y el PLADECO para intentar solucionar el problema de campamentos
PLADECO	2012-2016	Indicativo	SI	Superación de la pobreza - Campamentos	En los lineamientos estratégicos relacionados a la promoción social y superación de la pobreza: “Regularización e intervención de los campamentos de la ciudad de Copiapó, en temas de radicación, relocalización de acuerdo a las factibilidades técnicas y legales”. Y “Proyecto de radicación de los campamentos de Isabel Riquelme, Asentamiento Estrellita”.	SI	
PROT	2011	Indicativo	SI	Microbasurales	Existe mención de la situación de campamentos en el PROT, ligado a la generación de microbasurales, y campamentos de la época estival de la costa. Por otra parte, están las tomas de terreno y la instalación de campamentos en época estival, lo que significa una alta concentración de población, lo que constituye un problema asociado a la ocupación irregular de terrenos, sino también a la generación de microbasurales y residuos domiciliarios que se vierten directamente al mar sin ningún tipo de tratamiento sanitario, afectando los ecosistemas litorales y marinos.	NO	
PRICOP	2006	Normativo	NO	Habitabilidad - Desarrollo Urbano	Se espera “propender a que los beneficios de la vida social urbana sean accesibles a toda la población, contribuyendo al funcionamiento eficiente del sistema intercomunal Caldera, Copiapó y tierra Amarilla”. En cuanto a la habitabilidad, se propone generar lineamientos que conduzcan al acceso equitativo en lo que se refiere a espacio público, equipamiento, infraestructura y desarrollo urbano, en los centros urbanos del Valle de Copiapó.	NO	
PRDU	2009	Indicativo	NO		Se propone mejorar la accesibilidad en la zona urbana de las comunas, pero para generar turismo. Se aprovecharán, en base al PRDU, los brownfields dentro de la ciudad de Copiapó para la expansión urbana, antes que ampliar el límite urbano.	NO	
ERDA	2007-2017	Indicativo	SI	Ocupación irregular - asentamientos irregulares	En el contexto de “Habitabilidad urbana”, un objetivo considera el mejoramiento de la infraestructura urbana, espacios públicos y desarrollo urbano, asimismo, del Programa de Mejoramiento de Barrios y Chile Barrio, orientado el saneamiento de las ocupaciones irregulares, por medio de radicación y erradicación de los asentamiento catastrados. Se expone también la necesidad de un diseño de políticas junto a gobiernos locales para el control de las ocupaciones irregulares.	NO	

Fuente: Elaboración propia

Figura n°12

PLANO REGULADOR COMUNAL DE COPIAPÓ



Fuente: Elaboración propia en base a Observatorio Urbano, 2007 y TECHO, 2016

Plan de Desarrollo Comunal

El PLADECO de Copiapó, con vigencia desde 2012, tiene nueve lineamientos estratégicos de los cuales la “Promoción social y la superación de la pobreza” se relaciona campamentos.

En los objetivos específicos de este lineamiento estratégico se identificó uno enfocado directamente a los campamentos, “Regularización e intervención de los campamentos de la ciudad de Copiapó, en temas de radicación, relocalización de acuerdo a las factibilidades técnicas y legales”. Esto reconoce el problema de la existencia de campamentos, y las

formas de solución que plantea el gobierno local, que son la radicación y relocalización.

Se expone el “Proyecto de radicación de los campamentos de Isabel Riquelme y asentamiento Estrellita”, y también de los del Cerro Capi, no considerando la realidad comunal que posee, a lo menos, 25 campamentos. La municipalidad no planea aumentar la cantidad de campamentos a intervenir, sino continuar con los dos mencionados y el cerro Capi. En la entrevista al gobierno local se advierte que los cierres conforman una fase (de cierre), lo que implica que no necesariamente en el horizonte de tiempo se terminará el campamento, sino que se comienza a

intervenir a través de planes, programas o proyectos, como lo es el proyecto de EMELAT, la empresa de electricidad de la Región de Atacama, que comienza la electrificación de solamente tres campamentos.

Análisis discursivo de las entrevistas al gobierno local sobre planificación urbana

Esta sección se complementa con el análisis discursivo de los relatos obtenidos con las entrevistas al gobierno local. Se identificarán a los entrevistados, conforme al anonimato, como Felipe, de 46 años, y Esteban, de 37 años.

Las instituciones que conforman el gobierno local deben ajustarse a los diferentes instrumentos de planificación territorial que actúan en un territorio, y son herramientas que permiten, a través de lo normativo o lo indicativo, direccionar y orientar diversos lineamientos estratégicos en pos del beneficio de la población, propendiendo al desarrollo. En ese sentido, se expone lo siguiente:

“...por ejemplo se ha discutido obras de borde para viabilizar terrenos, y los estudios propios para poner a disposición del ministerio terrenos que permitan el desarrollo de nuevos proyectos sociales, eso está ocurriendo...”

“Ahora, tienes que considerar que el PLADECO es mucho más dinámico que el Plan Regulador Comunal, en este minuto a propósito de la catástrofe que vivió Copiapó se está actualizando, y revisando la metodología específica de catástrofe del PRC”

Felipe, 46 años.

“En este rato, estamos buscando la forma de regularizar territorios que están justo en el límite urbano, entonces si o si, tiene que entrar la

discusión de los campamentos en la modificación del límite urbano...”

Esteban, 37 años.

Se tiene claridad sobre la necesidad de una mayor coordinación de los instrumentos, ya que no tienen la misma expresión temporal y espacial. Una solución propuesta es generar bordes, pero eso va acompañado de una serie de estudios que son requisito para la aprobación de la urbanización de nuevos sectores. Se advierte que la generación de bordes es una forma de incluir a las familias que residen fuera del límite urbano, pero no por la planificación, sino como solución a fenómenos preexistentes.

En el corto y mediano plazo, los instrumentos de planificación territorial no tendrían un cambio importante. Es de suponer que en el largo plazo se logrará una integración de los IPT's, aunque depende ampliamente de la voluntad política del gobierno de turno.

CONCLUSIONES

Capel (2002) ha definido a los agentes urbanos como los modeladores de la ciudad, y la inadecuada planificación de Copiapó ha permitido que las personas de tomas y campamentos naturalmente se instalen, bajo sus propias lógicas espaciales, constituyendo un agente urbano activo en la producción del espacio físico y social. En este contexto, el gobierno local tiene una menor influencia en la definición de la morfología urbana, siendo un comportamiento histórico.

Las causas de la campamentación en la ciudad de Copiapó entre los años 2000 y 2016, están asociadas a la dimensión política y económica. En lo político, existen tres razones: a) permisividad, y una aparente promoción del gobierno local para la instalación de campamentos en la ciudad, b) la baja integra-

ción de la situación de pobreza, desarrollo social, y campamentos en los instrumentos de planificación territorial, junto a la inadecuada aplicación de ellos, y, c) la falta de iniciativa y voluntad política para la generación de programas de viviendas. En la dimensión económica se reconocen otras cuatro causas de la campamentación: a) la rentabilidad del mercado informal que implica vivir en campamentos, b) la capacidad de ahorro para vivienda en campamento, versus el alto costo de arriendo en el mercado inmobiliario formal, (y posibilidad de enviar remesas en casos de extranjeros), c) el desequilibrio de la oferta y la demanda de subsidios, y, d) la mala situación económica familiar ligada al trabajo, en especial a la inestabilidad laboral, desempleo y bajos sueldos.

Se pudo determinar que los campamentos, se ubican generalmente en la periferia de la ciudad, colindante a los sectores socioeconómicos más bajos. El tamaño no se condice con la ubicación, sino que parece responder a la disponibilidad de suelo y la planificación original del campamento, ya que el control de la cantidad de familias, la selección del ingreso y del loteo, es por iniciativa de los residentes.

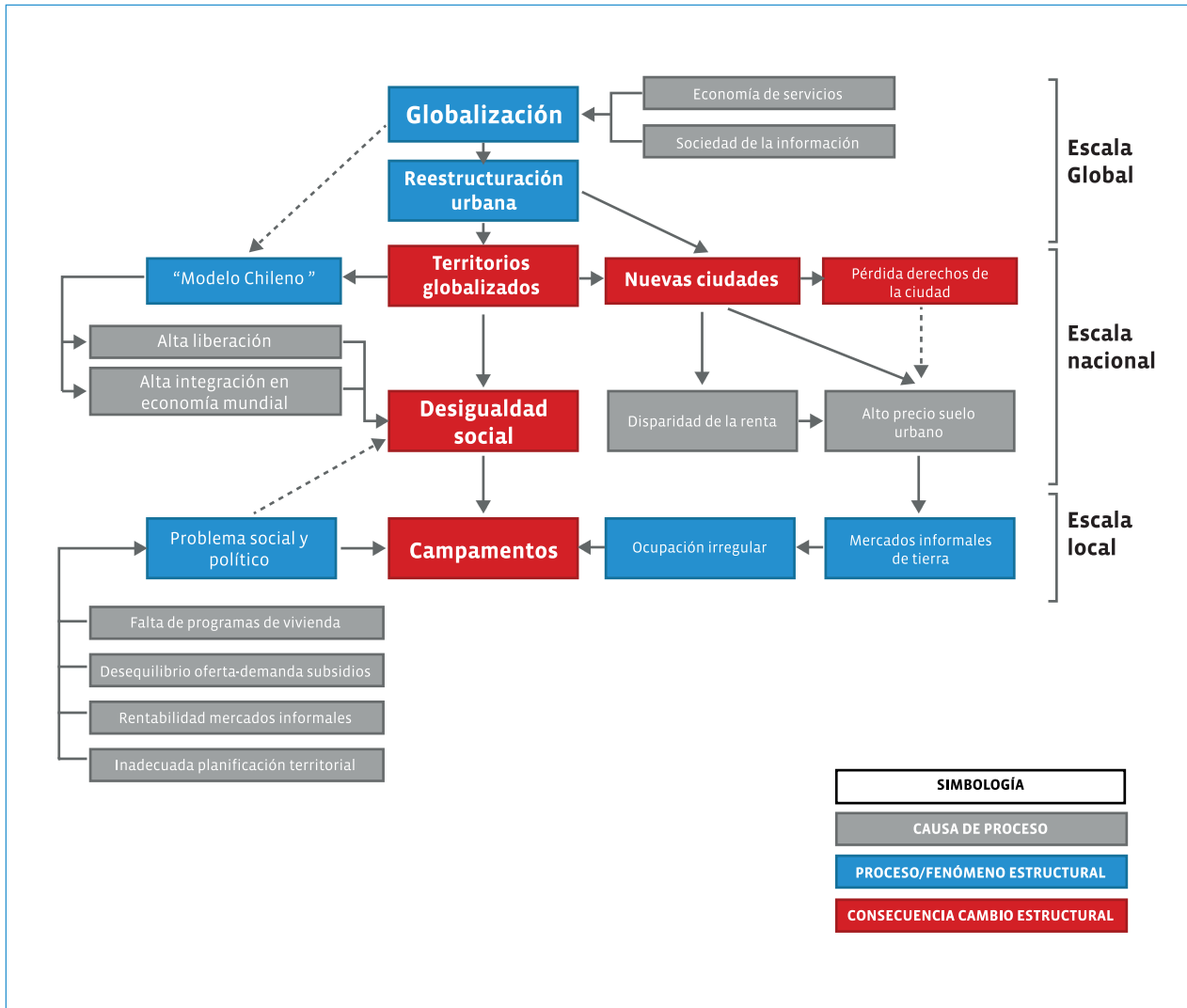
Los campamentos vistos como un problema de desigualdad social son un conflicto del que el gobierno local no se siente completamente responsable. Hay confusión en cómo se manifiesta el fenómeno de aumento de campamentos desde el año 2000 en la ciudad de Copiapó, y se apuesta por atacar la consecuencia, realimentando el ciclo que considera la instalación, modificación del artefacto urbano, y luego la planificación (o normalización de estos espacios). Si bien el desempleo, las remuneraciones, la pobreza y la situación de precariedad de la población son preocupaciones comunes en los gobiernos nacionales y locales, no son vistas como causas de la instalación de campamentos, posiblemente por desconocimiento, por tanto, las líneas de acción para combatir estos problemas territoriales no están enfocados al tratamiento de la disminución de campamentos, en una ciudad que contiene más de 1.500 familias viviendo en ellos. Los campamentos no son un tema prioritario, a pesar de que hay conciencia de que es un problema

social que se debe solucionar. La deslegitimación de los derechos a la ciudad, y también de los deberes sobre ella, pueden ser un promotor de la visión desde afuera de los campamentos, necesitándose visibilizar esta realidad, y que cada actor adquiera responsabilidad en su rol en la ciudad, en función de garantizar un habitar menos desigual.

Se establece la imposibilidad de generar un modelo de distribución de campamentos que sea aplicable a escalas más grandes (nacional o regional), debido a la importancia de aspectos particulares de cada territorio. Como última reflexión, que no pretende ser una conclusión sino más bien una organización de algunas ideas surgidas durante el estudio (y dar paso a pensar otras), se muestra en la figura 13 un esquema que intenta explicar que la formación de campamentos también responde a procesos estructurales, como la globalización, que genera territorios globalizados, en concreto, nuevas ciudades, y las cuales sufren fenómenos ligados a la mercantilización del suelo y neoliberalización de las actividades. Así, los altos precios del suelo definidos por el mercado inmobiliario pueden generar asentamientos informales (campamentos) en ciudades que presenten ciertas transformaciones urbanas como Copiapó.

Figura nº13

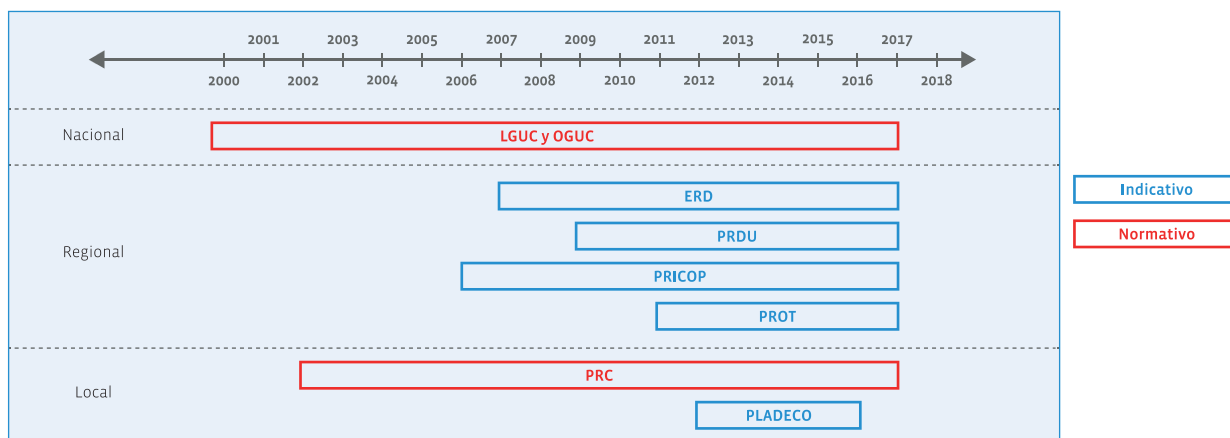
MAPA CONCEPTUAL PROCESO Y CAUSAS DE CAMPAMENTACIÓN



Fuente: Elaboración propia

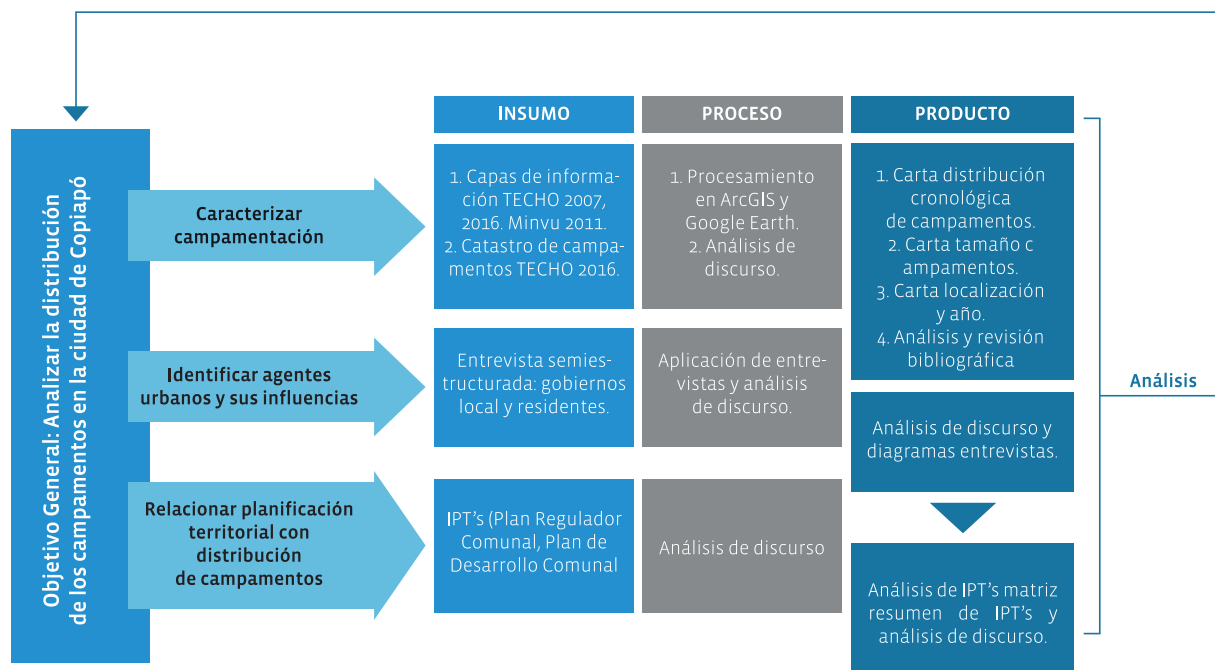
ANEXOS

Figura n°4
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, VIGENCIA Y TIPOLOGÍA



Fuente: elaboración propia

Figura n°5
DISEÑO METODOLÓGICO



Fuente: elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- Araneda, V. (2015). Estudio de la incorporación de áreas de riesgo en los Instrumentos de Planificación Territorial frente a los fenómenos de inundación y remoción en masa pluvial: Caso estudio ciudad de Copiapó, Región de Atacama. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Arenas, F., Lagos, M., & Hidalgo, R. (2010). Los riesgos naturales en la planificación territorial. Centro de políticas públicas UC: Temas de la agenda pública(39).
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). Ley General de Urbanismo y Construcción. BCN, Santiago: Legislación Chilena.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. Santiago: Legislación Chilena.
- Capel, H. (1974). Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. *Revista de Geografía*, 8(1-2), 19-46.
- Capel, H. (2001). Dibujar el mundo. Borges, la ciudad y la geografía del siglo XXI. Barcelona: Del Serbal.
- Capel, H. (2002). La morfología de las ciudades. I. Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona: Del Serbal.
- Carrasco, P. (2010). Crecimiento urbano de Copiapó. Causales, patrones y perspectivas.
- CEPAL. (1998). Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana.
- CORPROA. (2017). Informe de empleo. Diciembre 2016 - Febrero 2017. Copiapó.
- CORPROA. (2017). Síntesis económica Región de Atacama: Principales datos 2015/2016 y desafíos 2017. Copiapó.
- Cuervo, J. (diciembre de 2010). ¿Vivienda, casa, hogar? La construcción del concepto "hábitat doméstico". *Iconofacto*, 6(7), 70-88.
- Díaz, F., & Lourés, M. (2014). Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial. *QUID* 16(3), 7-16.
- Escolano, S., Ortiz, J., & Moreno, R. (2007). Globalización y cambios funcionales recientes en las ciudades del sistema urbano chileno. *Cuadernos Geográficos*, 41, 33-60.
- Formiga, N. (2005). Nuevos productos y agentes en el mercado inmobiliario.
- GORE Atacama. (2006). Plan Regulador Intercomunal Copiapó - PRICOP memoria explicativa. Copiapó.
- GORE Atacama. (2011). Plan regional de ordenamiento territorial - Región de Atacama. Copiapó.
- Harvey, D. (1977). Urbanismo y desigualdad social.
- Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana.
- Hauser, A. (2000). Remociones en masa en Chile.
- Hidalgo, R., & Pereira, P. (2008). Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina.
- Hidalgo, R., Alvarado, V., Arenas, F., Salazar, A., & Volker, P. (2016). La comunidad disidente: reacción, métodos y conflictividad socio-espacial en el borde costero de la región de Valparaíso [en línea]. *Architecture, city and environment*, 10(30), 31-56.
- Hidalgo, R., Arenas, F., & Monsalve, R. (2009). La conurbación La Serena-Coquimbo: Problemas y desafíos de su transformación metropolitana. En R. Hidalgo, De Mattos, F. Arenas, & P. U. Chile (Ed.), *Chile: del país urbano al país metropolitano*. Santiago.
- Lefebvre, H. (1978). De lo rural a lo urbano. Ediciones península.
- Magallanes, V. (2008). Limitantes e impactos físico naturales para la expansión de centros urbanos. Caso Copiapó - Región de Atacama 1975-2007. Universidad de Chile, Santiago.
- Ministerio de Obras Públicas. (2005). Plab de obras públicas para Copiapó. Ministerio de obras públicas, Gobierno de Chile.
- MINVU. (abril de 2017). www.observatoriourbano.cl. Recuperado el 2017, de <http://www.observatoriourbano.cl/indurb/ciudades.asp>

Orellana, A. (2016). De ciudad mediterránea a metrópolis costera. El caso de Gran La Serena. .

Ortega, J. (2000). Los horizontes de la geografía: teoría de la geografía. Ariel.

Ortiz, J., Castro, C., & Escolano, S. (2002). Procesos de reestructuración urbana y niveles de vulnerabilidad a amenazas naturales en una ciudad de tamaño medio: La Serena, Chile. *Investigación Geográfica. Chile*, 17-40.

Pinilla, R. (2005). Vivienda, casa, hogar: Las contribuciones de la filosofía al problema del habitar. *Vivienda y alojamiento*(138), 13-40.

Riessman, C. (2008). *Narrative Methods for the Human Science*.

Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona.

Santos, M. (2000). La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo. Razón y emoción.

Smolka, M. (Enero de 2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Land lines*, 15(1).

Soja, E. (2008). *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*.

TECHO. (2017). ¿Cómo aumentar la velocidad de salida de las familias que habitan campamentos? Área de Desarrollo Habitacional, Santiago.

Techo-Chile. (2016). *Catastro nacional de campamentos 2016*. Centro de investigación social Techo-Chile.

Trivelli, P. (2016). Estimación y análisis de precios de arriendo residencial para las capitales regionales.

Vinuesa, J., & Vidal, M. (1991). *Espacios y sociedades: Los procesos de urbanización*. Síntesis.