



Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Pregrado
Carrera de Geografía

Urbanización periférica y Gobernanza Urbana en re-escalamiento: El caso de los Campamentos en Antofagasta

Memoria para optar al Título de Geógrafo
PABLO IGNACIO RUIZ BRAVO
Profesor Guía: Michael Lukas

Proyecto Fondecyt de Iniciación N°11150789 “Glocal urban governance between neoliberalism, risk and resilience: re-assembling urban strategies in three Chilean cities”

SANTIAGO – CHILE
2021

AGRADECIMIENTOS

*“Veré salir el sol cuando sale el sol
Veré caer la lluvia cuando llueve
Siempre llegaré al mismo puente
A mirar el mismo río
Tomaré vino si me ofrecen vino
Tomaré agua si me ofrecen agua”*

J.T.

Quiero agradecer a la complejidad de la geografía:

Primero agradecer al Golfo de Arauco, en especial a Lota, por sus profundas raíces.

A Chillán y Chillán Viejo, donde sembramos y cosechamos dos generaciones.

A la amistad sincera y cariñosa de Talca, Independencia, Santiago, Valparaíso, Villa Alemana, Puente Alto, y tantos lares.

A la amistad curiosa y reflexiva, en Aachen y en Köln, que acompañaron esta investigación.

A la compañía, apoyo y cariño de Quilpué.

A la naciente del Río Chillán, donde rebrotan los bosques nativos.

Al Río Itata, y a todos sus afluentes.

Al Estrecho de Magallanes

A la resiliencia natural de la Laguna Santa Elena.

Contenido

1. Presentación.....	7
1.1 Introducción:.....	7
1.2 Planteamiento del Problema:.....	9
1.3 Objetivos e Hipótesis:.....	11
2. Marco Teórico:	12
2.1 Re-escalamiento urbano y gobernanza urbana: El giro neoliberal en la planificación urbana.....	12
2.2 La relevancia de los actores en el estudio de la gobernanza urbana	13
2.3 Las políticas públicas en la modernidad líquida: El retroceso del Estado y la incertidumbre como norma.....	14
2.4 Urbanización periférica en el sur-global y el paradigma Latinoamericano:.....	16
2.5 Antofagasta como caso de estudio sobre re-escalamiento urbano y urbanización periférica:.....	19
3. Planteamiento Metodológico.....	21
3.1 Enfoque metodológico: Estudio de carácter cualitativo, exploratorio:	21
3.2 Justificación del área y casos de estudio:	22
3.3 Métodos de investigación empleados:.....	26
4. Antecedentes legales e históricos:	30
4.1 Antecedentes legales: La inflexible ilegalidad del Campamento	30
4.2 La temporalidad de la Urbanización Periférica y sus relaciones transversales con el Estado en una perspectiva histórica.	32
4.3 Antecedentes Urbanos en Antofagasta.....	41
4.3.1 Historia de la ciudad de Antofagasta: Orígenes contemporáneos de la actual urbe.	41
4.3.2 Primeras políticas de vivienda popular en Antofagasta durante el siglo XX.....	42

4.3.3 Instrumentos de planificación locales y campamentos: La controversia de las “Zonas no edificables”.	47
5. Actualidad de las políticas públicas para Campamentos en Antofagasta	52
5.1 El Plan de Superación de Campamentos: Contexto y desarrollo de una articulación público-privada.	52
5.1.2 Líneas de acción del Plan de Superación de Campamentos: ...	56
Área de Territorio y política habitacional:	57
Solución definitiva de vivienda: Ingreso al SERVIU	57
Soluciones transitorias de Vivienda: Regularización de campamentos y Programa de Barrios transitorios.	59
Área de Acompañamiento Social y Promoción Comunitaria	63
5.1.3 El rol de la gran minería: BHP BILLITON y su financiamiento al Plan de Superación de Campamentos:	66
5.2 La Planificación Urbana y su rango de acción:	67
5.2.1 Municipalidad de Antofagasta: Elaboración de un plan regulador	67
5.2.2 CREO ANTOFAGASTA: Las limitantes de la planificación estratégica	68
6. Urbanización periférica en Antofagasta: Los Campamentos y sus estrategias de acción.	70
6.1 Encuentros y desencuentros en la Urbanización periférica en Antofagasta:	70
6.2 Una mirada desde los propios campamentos sobre la urbanización periférica:	73
El tránsito hacia la toma del terreno:	73
6.3 Estrategias para la consolidación y desarrollo del campamento:	74
6.3.1 Agrupación Américas Unidas: Participación activa con autoridades, Iglesia y ONGs.	74
6.3.2 Agrupación Rompiendo Barreras: Alianza con entidades autónomas del Estado, crítica de las políticas institucionales.	81
6.3.3 Agrupación Luz Divina y Fundación Recrea: Barrios transitorios al alero del Estado, e instituciones sociales financiadas por donaciones de privados.	87

7. Discusiones de resultados y conclusiones:	91
7.1 Transformaciones en el abordaje de la urbanización periférica en relación con el Estado.....	91
7.2 Los campamentos en Antofagasta como un caso de urbanización periférica:.....	93
7.3 Perspectivas y reflexiones desde los campamentos sobre el Plan de Superación: Esperanzas insatisfechas y pérdida de legitimidad... 94	
7.4 Nuevos Aliados, nuevas posibilidades: La articulación de los campamentos con ONGs y actores no-tradicionales como respuesta a la gobernanza propuesta por el Estado.	96
7.5 Conclusiones.....	98
8. Bibliografía:.....	100

Índice de Figuras:

Figura N° 1: Cartografía área de estudio	25
Figura N° 2: Procedimiento de desalojo cuando el predio es de propiedad privada: 31	
Figura N° 3: Número de tomas de terrenos por año, período 1966-1971.	34
Figura N° 4: Proceso de erradicación de pobladores de tomas en sectores céntricos (en blanco), hacia radicaciones en sectores periféricos (en negro). Período 1979-1985.	36
Figura N° 5: Urbanizaciones populares históricas:	46
Figura N° 6: Cartel advierte ducto de agua potable en Campamento Los Arenales. 50	
Figura N° 7: Fotografía panorámica de Campamento Balmaceda. Se observan a la derecha la línea de torres de alta tensión eléctrica	50
Figura N° 8: Plano de evacuación en Quebrada Bonilla, donde se ubica Macrocampamento Balmaceda.	51
Figura N° 9: Evolución histórica del número de Familias en Campamentos de la Región de Antofagasta.	52
Figura N° 10: Número de campamentos y familias en Antofagasta, período 2011-2016.	53
Figura N° 11: Líneas de acción del Plan de Superación de Campamentos:	56
Figura N° 12: Líneas de acción del área de territorio y política habitacional.	57
Figura N° 13: Solución de vivienda definitiva según catastro.	58
Figura N° 14: Notificación de Desalojo adherida a la puerta de la Sede Comunitaria de Agrupación Américas Unidas.....	62
Figura N° 15: Barrio transitorio Luz Divina 7, Sector La Chimba.	62

Figura N° 16: Esquema síntesis de implementación del Plan de Superación de Campamentos y actores involucrados:	65
Figura N° 17: Fotografía panorámica campamento Balmaceda.	74
Figura N° 18: Misa Realizada por el Obispo de Antofagasta frente a sede de Américas Unidas, sector Los Arenales.....	75
Figura N° 19: A la izquierda viviendas de campamento, a la derecha viviendas de una población formal.	76
Figura N° 20: Jornada de elaboración del mapeo participativo, en sede de agrupación Américas Unidas.....	79
Figura N° 21: Entrega de cartografía finalizada y digitalizada, para ser puestas en las sedes de los comités de campamento.	79
Figura N° 22: Cartografía digitalizada producto del mapeo participativo con la Comunidad Balmaceda.....	80
Figura N° 23: Convocatoria a marcha nacional por derecho a la vivienda.....	83
Figura N° 24: Marcha nacional por el derecho a la vivienda.....	84
Figura N° 25: Proyecto de señaléticas ejecutado por Pastoral UCN y apoyado por Minera Escondida:	85
Figura N° 26: Cartografía Macrocampamento Los Arenales.....	86
Figura N° 27: Instituciones en macrocampamento La Chimba	89
Figura N° 28: Cartografía Macrocampamento La Chimba	90

Índice de tablas:

Tabla N° 1: Objetivos y métodos empleados:	22
Tabla N° 2: Lista de Entrevistas Semi-estructuradas:	28
Tabla N° 3: Lista de Campamentos a realizar Observación Participante:	29
Tabla N° 4: Resumen de Antecedentes Históricos identificados:	40
Tabla N° 5: Componentes del riesgo en campamentos:.....	49
Tabla N° 6: Resumen de soluciones gestionadas por los campamentos:.....	72

1. Presentación

1.1 Introducción:

La presente investigación analiza la transformación que ha tenido la gobernanza urbana de la urbanización periférica de campamentos, tomando como estudio de caso la creación y aplicación del Plan de superación de campamentos en la comuna de Antofagasta, a la vez que describe sus efectos y respuestas en tres macrocampamentos de la ciudad.

El Plan de superación de campamentos, fue la respuesta institucional por parte del Gobierno Regional de Antofagasta ante el explosivo aumento de los campamentos en el borde-cerro de la ciudad, en particular desde el año 2013. El plan cuenta con dos líneas de trabajo principales, por una parte las soluciones definitivas de vivienda, a cargo de SERVIU, y por otro lado una línea de promoción comunitaria, que se encarga en su ejecución a tres ONGs, y es financiada por Minera Escondida. Esta innovación acerca de la forma en que se abordan los campamentos, es una nueva iniciativa público-privada de gobernanza urbana (De Mattos, 2004) para hacer frente a las demandas de vivienda por parte de los campamentos.

El proceso de urbanización periférica (Caldeira, 2017) desplegado por los pobladores de campamento, se articuló a la vez con ONG's y con empresas privadas, tanto dentro del plan como de forma autónoma, planteando también nuevas estrategias para su desarrollo comunitario, y relaciones transversales con la institucionalidad estatal. Analizar estas transformaciones, y nuevas relaciones de actores que emergen en la actualidad tanto desde las autoridades formales como de las organizaciones de campamento, es el objetivo general de esta investigación.

La investigación está estructurada en 7 capítulos (sin considerar bibliografía). En el primer capítulo, se desarrolla la Presentación, mediante la cual se introduce la investigación y se caracteriza el planteamiento del problema a investigar, y los objetivos que guiarán el desarrollo de la memoria.

El planteamiento del problema desarrolla las razones por las cuáles se decide investigar este caso de estudio en específico. Se caracterizan las principales causas del auge de los campamentos en Antofagasta, y luego se detalla la existencia de iniciativas de gobernanza urbana para abordarlo mediante el Plan de Superación levantado desde el Gobierno regional. Se procede a explicar la forma en que se abordará la problemática, principales conceptos teóricos que guían la investigación y una breve descripción de los casos de estudio. Luego se exponen los objetivos de investigación e hipótesis.

El segundo capítulo desarrolla la discusión teórica que guía esta investigación, en la cual se desarrolla en extensión las principales definiciones y perspectivas acerca de los conceptos de gobernanza urbana, explicando el giro de la planificación a la gobernanza, y sus principales concepciones. Luego se aborda el concepto de Urbanización periférica, bajo el cual se describen las principales corrientes de investigación que estudian los procesos de tomas de terrenos y autoconstrucción, desde el sur-global y la tradición latinoamericana. Se justifican

también teóricamente la perspectiva sobre la relevancia de los actores. Por último, se discute acerca del concepto de gobernanza urbana y re-escalamiento urbano, y cómo el caso de estudio se puede abordar a través de éstos.

En el tercer capítulo se aborda el marco metodológico que guía la investigación. Se caracteriza una discusión acerca de la definición de la investigación como cualitativa y exploratoria, para luego discutir sobre los métodos que se emplearán. Por último se exponen las razones de delimitación del área de estudio, y se ejemplifica mediante una cartografía el área en que se desarrolla la investigación.

En el cuarto capítulo se presentan los principales antecedentes que sustentan la investigación, para proveer un contexto a los fenómenos que se abordan luego en terreno. En primera instancia se revisan los antecedentes legales acerca de la ocupación de terrenos, con énfasis en identificar los actores y sus responsabilidades. Luego se desarrolla una revisión histórica acerca de cómo se ha desarrollado el proceso de urbanización periférica en Chile, caracterizando sus principales períodos históricos, desde inicios del Siglo XX a la actualidad. Cierra este capítulo una revisión histórica de los procesos de urbanización periférica que acontecieron en la ciudad de Antofagasta, y que son el precedente directo de lo que hoy ocurre en la ciudad.

En el quinto capítulo se aborda ya las actuales políticas que abordan la gobernanza urbana de los campamentos en la ciudad de Antofagasta. Se expone en extenso las causas, desarrollo y evaluación del Plan de superación de campamentos levantado por el Gobierno regional. Se explican sus principales lineamientos, programas y efectos que éstos tuvieron en las comunidades. Se aborda también su orgánica forma de funcionamiento y financiamiento. Cierra el capítulo una revisión del escaso rango de acción en que intervienen autoridades urbanas como el municipio, o la planificación estratégica levantada desde CREO Antofagasta.

En el sexto capítulo se aborda en extenso el proceso de urbanización periférica desplegado por los propios campamentos. Se exponen los hallazgos obtenidos en terreno junto a las comunidades, comenzando por los elementos en común y las divergencias que existen entre los campamentos estudiados. Luego se desarrolla el grueso del capítulo acerca de la caracterización de cada uno de los tres macrocampamentos que abordó la investigación, describiendo sus estrategias y alianzas con las que desarrollan a sus comunidades.

Por último, el séptimo capítulo cierra la investigación abordando las principales discusiones y hallazgos que deja la investigación, analizando los principales aportes y reflexiones que destacan de esta memoria. Se desarrollan entonces cuatro planteamientos que describen el sustento de las conclusiones, primero la transformación que ha tenido el abordaje desde el Estado y sus políticas públicas a la gobernanza de la urbanización periférica. Segundo, el proceso de urbanización periférica desplegado por los campamentos de Antofagasta. Tercero, el un análisis crítico acerca de los resultados del Plan de superación de campamento en las comunidades, utilizado como instrumento de gobernabilidad. Cierra la discusión un análisis del rol que realizan las ONGs entre medio de todo este entramado de actores, en tanto surgen como nuevo sector con un rol protagónico en el desarrollo de la urbanización periférica.

1.2 Planteamiento del Problema:

Los campamentos en los últimos años han tenido un crecimiento acelerado en Antofagasta, las estimaciones difieren en números, sin embargo coinciden en el explosivo aumento de éstas (GORE, 2015), un ejemplo es que del 2011 al 2016 se pasó de 1.061 a 6.229 familias viviendo en campamentos en la región (TECHO, 2016). A su vez, se ve caracterizado por ser pobladores inmigrantes siendo en Antofagasta, 6 de cada 10 habitantes de campamento, extranjeros. (GORE ANTOFAGASTA, 2015). Las causas de este acelerado aumento apuntan hacia orígenes transnacionales, por un lado el super-ciclo del Cobre, en el cual los indicadores económicos regionales entregan la imagen de una región con amplia riqueza y habitantes con altos ingresos, lo que desencadena la segunda causa, una alta inmigración transnacional hacia Antofagasta, principalmente Latinoamericana, de Colombia, Bolivia y Perú (Gobierno Regional de Antofagasta, 2015). Estos factores generan una creciente presión sobre la demanda de vivienda en la ciudad, la cual se acrecienta al considerar que no se construyeron viviendas sociales en Antofagasta durante un período de 7 años, y durante los últimos 4 años se han construido soluciones para los habitantes que llevaban más de 8 años en lista de espera.

Es así que muchos pobladores vieron en la formación de nuevos campamentos una alternativa a su situación de vivienda, organizándose para tomarse un terreno y construir ellos mismos sus propias viviendas. La localización de éstos ha sido casi exclusivamente en el borde-cerro de la ciudad, terrenos que se encuentran por tanto en zonas de riesgo aluvional, bajo torres de alta tensión eléctrica o sobre los ductos que abastecen de agua a la ciudad.

Esta situación no es nueva para Chile, que tiene una larga tradición de Vivienda informal desde principios del siglo XX mediante las “Poblaciones Callampas”, hasta las tomas de terreno que dieron origen a la “Operación Sitio” y los programas de vivienda masiva y radicación de la Unidad Popular.

Las recientes políticas públicas apuntaban a una superación total de los Campamentos con el pasar de los años, mediante los programas regulares de vivienda. Esta evaluación fue equivocada, demostrando que en los últimos años, los Campamentos no han hecho sino crecer, y en el caso de Antofagasta, de una forma nunca antes vista. En este contexto, y sin iniciativas ni lineamientos a nivel del Gobierno Nacional, es que en la ciudad de Antofagasta se han levantado una serie de iniciativas de gobernanza urbana orientadas a mejorar la situación de los campamentos. El sector público llevó a cabo la iniciativa más importante, el “Plan de Superación de Campamentos”, con una interesante articulación con el mundo privado de las empresas y las ONGs. Los campamentos por su parte han levantado una serie de alianzas y programas en conjunto con actores de la sociedad civil y del mundo privado, de forma autogestionada y por iniciativa propia.

La problemática que urge investigar entonces, es de qué modo se han transformado las relaciones, competencias y responsabilidades en la gobernanza urbana en el proceso de urbanización periférica de Campamentos llevado en comunas como Antofagasta, en un contexto de re-escalamiento urbano. Abordar esta problemática desde la gobernanza, pone a

su vez una especial preocupación por el rol de los actores, en la cual el énfasis en el poder, las escalas, y las relaciones entre actores son las interrogantes por esclarecer (Sánchez, 2008) (Barton, 2008).

En función de orientar el análisis sobre casos específicos y realizar un estudio de caso múltiple que sea representativo de las principales estrategias que caracterizan a la urbanización periférica actual en Antofagasta, es que se establecen tres campamentos simbólicos de ciertas estrategias y momentos en el desarrollo de ésta.

El primer campamento seleccionado es el Macrocampamento “La Chimba”, el cual se caracteriza por su antigüedad y por su alta organización al alero de la Iglesia Católica. Está emplazado en terrenos del Arzobispado de Antofagasta, por lo cual la administración de éste recae en la Iglesia Católica, la cual es liderada en La Chimba por el Sacerdote Jesuita Felipe Berríos, el cuál junto a la Fundación Recrea, y el Centro de Formación La Chimba, conforman la institucionalidad propia de éste campamento. Este campamento cuenta con sus propias reglas y funcionamiento, por lo cuál es representativo de una estrategia al alero de la Iglesia Católica y sus ONG’s relacionadas.

El Macrocampamento “Los Arenales” es representativo de las tomas más recientes y protagonistas del auge de los campamentos en la comuna, fechado por diversos actores entre los años 2013-2015. Éste campamento está emplazado en terrenos propiedad de Bienes Nacionales, y sobre el cuál se emplazan torres de alta tensión y ductos subterráneos de agua, lo que ha generado un conflicto y motivo de desalojo. En este campamento destaca la presencia de la Agrupación Rompiendo Barreras, la cual se identifica como una de las principales vocerías políticas por el derecho a la vivienda en Antofagasta, siendo representativa de una estrategia más ligada a la movilización política a favor de derechos sociales, principalmente la vivienda digna.

El tercer caso de estudio, es el Macrocampamento Balmaceda, en el cuál destaca la agrupación Américas Unidas. Este campamento se encuentra bajo torres de alta tensión, y también en una zona de riesgo de remoción en masa, dado que se ubica bajo cerros de alta pendiente. Esto ha llevado a que sea uno de los principales implicados en el Plan de Superación de campamentos, y por tanto el que más se ha ligado a ONG’s tradicionales y a dialogar con las autoridades del Estado como búsqueda de soluciones.

Esta breve descripción de los casos a estudiar, es a modo de introducir una contextualización de sus características y así justificar su elección. En esta investigación se abordará en profundidad las estrategias levantadas por éstos, sus alianzas y acciones levantadas junto a otros actores.

1.3 Objetivos e Hipótesis:

Objetivo General:

Analizar los principales procesos y estrategias de urbanización periférica de campamentos en la ciudad de Antofagasta, bajo una gobernanza urbana en re-escalamiento.

Objetivo específico 1: Identificar los actores públicos, privados y de la sociedad civil que han protagonizado anteriormente los procesos de urbanización periférica de campamentos en Chile, y caracterizar su respectivo accionar.

Objetivo específico 2: Identificar y caracterizar los actores públicos, privados y de la sociedad civil, en su respectiva escala de competencias, acciones y programas en la gobernanza de la urbanización periférica de campamentos en la ciudad de Antofagasta.

Objetivo específico 3: Analizar y describir las prácticas y estrategias que emplean los propios campamentos y la sociedad civil para lograr desarrollar un proceso de urbanización periférica en Antofagasta.

Pregunta de investigación: ¿Cómo se desarrolla actualmente el proceso de urbanización periférica por parte de los campamentos, en un contexto de gobernanza urbana en re-escalamiento?

Hipótesis:

La urbanización periférica de campamentos es no sólo una solución auto-construida de localización y de vivienda, sino la forma de acceder a la ciudad en un sentido integral, generando a su vez una ciudadanía y agencia política alternativa a la formal, produciendo un territorio de relaciones políticas subalternas y mediadas por la negociación y disputa con las autoridades urbanas y sus programas.

El desarrollo de una nueva oleada de urbanización periférica en Antofagasta, a partir del año 2015, evidencia las transformaciones en la relación entre el estado y la sociedad civil, en tanto los actores que hoy se hacen cargo y se relacionan con campamentos, son principalmente del sector privado mediante ONG y empresas privadas, creando los campamentos diversas estrategias para desarrollar sus barrios al alero de estos actores, debido a una relación débil e indirecta por parte de entidades estatales. Esto lleva a una re-configuración de las relaciones en la construcción de urbanización periférica, manteniendo lógicas históricas como la autogestión de la toma y construcción del campamento, pero luego en su desarrollo y legitimación, se adaptan a los nuevos actores que irrumpen en la sociedad civil, a la vez que deben sortear las ausencias de los actores tradicionales.

2. Marco Teórico:

2.1 Re-escalamiento urbano y gobernanza urbana: El giro neoliberal en la planificación urbana.

La discusión en la geografía política urbana en las últimas décadas está cruzada por dos conceptos clave, el giro de la planificación a la gobernanza urbana, y el proceso de re-escalamiento urbano. Estos conceptos y su respectiva discusión materializan las transformaciones que ha tenido la planificación urbana bajo los actuales procesos de globalización y neoliberalismo, instalando nuevas lógicas de objetivos, intereses y escala en el rol del Estado y el desarrollo urbano.

La planificación urbana moderna estaba instalada dentro de un modelo nacional-desarrollista, con un fuerte rol del Estado en la planificación económica, y un modelo de producción Fordista como base de la economía, en una relación entre racionalismo, keynesianismo y gestión urbana (De Mattos, 2004). El ocaso de este modelo, y su simbólica caída con el muro de Berlín en 1989, ya sea en su versión de planificación socialista o disciplina al desarrollo capitalista, marca a su vez el giro hacia la gobernanza, entendida bajo una lógica en que las acciones individuales son las que marcan el desarrollo económico de la sociedad (De Mattos, 2004).

El giro hacia la gobernanza urbana se da bajo una lógica de urbanismo neoliberal, marcado por una reconfiguración del poder estatal y la insuficiencia de la planificación urbana para enfrentar los nuevos ritmos de la globalización (Theodore, Peck, & Brenner, 2009). La mayor presión de los nuevos actores relevantes, principalmente empresas privadas y capitales transnacionales por un lado, y con mucha menor fuerza la ciudadanía por el otro, relevan al Estado a un rol subsidiario y neutral (De Mattos, 1995).

En este contexto, las iniciativas impulsadas por el Estado en las últimas décadas toman el nombre de planificación estratégica, entendido como un modelo de gestión urbana que tiene por objetivo reorganizar la ciudad, buscando potenciarse con los actores económicos locales, y generar un ambiente de mayor competitividad (Vergara & De las Rivas, 2016). En este nuevo sistema, es el privado el que tiene el papel de protagonista bajo una dinámica de acumulación/crecimiento, y por tanto la rentabilidad de las inversiones se posiciona como el criterio básico ineludible para las decisiones sobre la ubicación territorial de las inversiones (De Mattos, 1995) (Daher, 1989).

El proceso de re-escalamiento urbano aquí comienza a tomar relevancia teórica, entendido como el correlato urbano de las transformaciones a nivel económico, si en el modelo desarrollista y keynesiano la escala nacional era la más relevante, hoy en el contexto de globalización neoliberal proliferan formas de gobernanza supranacional y sub-nacional (Brenner, 1993 en Lukas, 2018).

El re-escalamiento urbano provoca variadas críticas desde la geografía política radical,

principalmente por ser un proceso en el que se radicaliza la desigualdad territorial y que no es neutral sobre los actores que incluye, y los que no. Este promueve ciertos sectores de la sociedad (los rentables) hacia la red global, proceso orientado hacia intereses específicos, y que ignora o directamente margina a otros actores (Lukas, 2018). El re-escalamiento urbano no se desarrolla bajo una óptica neutral, el llamado a habitar la ciudad re-escalada no es a todas las personas “en general”, sino que a la clase media y alta, develando su política de clases implícita hacia los que no son invitados, y que por tanto son expulsados (Smith, 2002 en (Riffo, 2008)). La ciudad comienza a ser pensada exclusivamente hacia las inversiones y no hacia sus habitantes, lo que ha supuesto repetidas rachas de re-estructuración urbana mediante “destrucción creativa”, en la que opera una dimensión de clase, ya que suelen ser los más pobres, los marginados del poder político, los que sufren estos efectos (Harvey, 2012).

2.2 La relevancia de los actores en el estudio de la gobernanza urbana

Es preciso tener en consideración que en la actualidad se puede entender la gobernanza urbana bajo tres significados. En primer sentido, como una nueva forma de organización social, deliberación política y participación sobre temas de interés colectivo, en este caso en la dimensión territorial. Esta novedad se da principalmente bajo la forma de articulación público-privada en torno a proyectos de infraestructura o mesas redondas sobre problemáticas territoriales (Bustos , Lukas, Stamm, & Torre, 2019). En el segundo sentido, esta es vista como una imagen-objetivo, una prescripción de modelo ideal de toma de decisiones hacia las que debiera tender la solución de los actuales conflictos, bajo la idea de que ningún actor por si mismo tiene la capacidad de resolver problemas complejos. En tercer sentido, como un concepto analítico y una perspectiva de investigación y teoría analítica que no prejuzga ni realiza juicios valóricos acerca de los participantes, ni de los resultados de la toma de decisiones. Se enfoca principalmente en describir y analizar los actores, sin una explicación de la relación política y económica que producen estas nuevas formas de gobernanza (Bustos , Lukas, Stamm, & Torre, 2019). Esto lleva a que las investigaciones sobre gobernanza urbana se encuentren aún en una fase de diagnóstico, principalmente descriptiva, en la que recién se comienza a analizar las implicancias de estas nuevas prácticas y sus resultados territoriales. En las últimas dos décadas se comienza a levantar críticas a estas corrientes, en búsqueda de una profundización del análisis sobre estos procesos, vinculándolos al contexto político y económico en el que se desenvuelven, y las relaciones de poder que caracterizan a los actores que en ésta intervienen.

En un contexto de re-escalamiento urbano y urbanismo neoliberal, la preocupación sobre los actores y sus relaciones en el desarrollo urbano se vuelve un aspecto central de la problemática, dado que estas relaciones determinan los resultados en el territorio. Si la gobernanza es por tanto entendida como una cuestión de relación entre los actores involucrados, todo proceso territorial responderá a las relaciones de poder entre los actores involucrados, y las intervenciones territoriales serán el resultado de las fuerzas en juego y la

capacidad de imponer sus intereses (Sánchez, 2008)

La cuestión es entonces acerca de quién decide y quién domina en la gobernanza, entendiendo que esta relación entre actores produce en gran parte el resultado, cabe poner el énfasis en la investigación acerca de las relaciones de poder, considerando a diferentes actores, sus formas de relacionarse e interactuar, así como las instituciones políticas, económicas y el contexto estructuran los procesos y acuerdos de la gobernanza urbana (Lukas, 2018). Responder al cuestionamiento sobre “quién” y “qué” será el que determine el resultado de la gobernanza urbana, es a su vez una investigación acerca del cómo se producen las interacciones entre los actores, sus discursos y prácticas con las que producen hegemonía. La gobernanza urbana es entonces la manifestación de las relaciones de poder, que se traducen en lo que se decide, y también sobre lo que no se decide o no se toman decisiones (Barton, 2008). Esta búsqueda permite observar con mayor atención las consecuencias de las iniciativas de gobernanza, en un sentido crítico que contextualice la capacidad de agencia de los actores involucrados, y que exhiba las reales capacidades que éstos tienen de poder influir en los resultados del proceso.

2.3 Las políticas públicas en la modernidad líquida: El retroceso del Estado y la incertidumbre como norma.

Las transformaciones político-sociales descritas anteriormente, globalización y neoliberalismo, han transformado también las lógicas en las que se elaboran e implementan las políticas públicas, influidas por un fenómeno mayor que es la re-configuración de la institucionalidad estatal en un nuevo contexto neoliberal. Se han planteado diversos nombres para este proceso, buscando caracterizar el cambio de la era moderna a la actual, la que ha sido definida como “Modernidad reflexiva” (Beck, 1993), o también “modernidad líquida” (Bauman, 2003).

La primera, caracteriza la modernidad reflexiva por tres conceptos. Primero, la “incertidumbre fabricada”, bajo la cual aparecen riesgos de diversa naturaleza y alcance que no existían previamente, por lo cual la sociedad no es capaz de garantizar la seguridad ni certezas sobre los procesos. Segundo, que esta incertidumbre y riesgos, a causa de la Globalización, hacen que nuestras actividades cotidianas se vean cada vez más influenciadas por sucesos que pasan al otro lado de la tierra, y que escapan de nuestro control. Por último, se describe el proceso de “individualización”, entendido como el agotamiento y disolución de la identidad y significado colectivo y de grupo, provocando una sociedad individualizada. (Beck, 1993).

La modernidad líquida pone el énfasis en la “disolución de los sólidos”, en donde las promesas modernas de la capacidad de la gente de articular su deseo de cambiar su situación individual mediante cambiar la sociedad no tienen cabida en la situación actual. Hoy, en la modernidad líquida, no encontraríamos las fuerzas que mantenían el orden en la agenda política, los “sólidos” que se diluyen en este momento, son los vínculos entre las elecciones

individuales, y los proyectos colectivos. La disociación del poder y la política, provoca que el poder actualmente escape hacia una esfera externa sobre la cuál no existe regulación política, provocando una política aquejada de un permanente y creciente déficit de poder. (Bauman, *Modernidad Líquida*, 2003). Al diluirse los sólidos, en la modernidad líquida “Todo ha pasado a ser discutible, cuestionable, poco firme, destinado a mantener su vigencia o a ser borrado de un plumazo en función de cuáles sean las necesidades urgentes” (Bauman, 2003).

La modernidad líquida, para Bauman, ha provocado un Estado en Crisis, en el cual “gran parte del poder anteriormente contenido dentro de las fronteras del Estado-Nación se ha evaporado y ha huido ya hacia esa tierra de nadie que es el «espacio de flujos», pero la política se ha mantenido territorialmente fijada y constreñida como antes.” (Bauman & Bordoni, 2016). Esta disminución del poder del Estado, provoca su “Crisis de agencia”, entendida como “una crisis de la capacidad de acción y reacción (...) en la cual cada unidad territorial se debe hacer cargo de problemas cuyo origen está mucho más allá del alcance de sus instrumentos de control político”.

En la práctica, esto provoca en las políticas públicas un Estatismo sin Estado, en el cuál proliferan formas de gobernanza, con un “efecto paralizante que se deriva de contar con un sistema político en el ámbito local, reducido a labores de administración rutinaria, incapaz de afrontar y resolver los problemas que el poder global impone.” (Bauman & Bordoni, 2016). Un ejemplo de esto para el autor, serían las migraciones transnacionales, en las cuáles ningún Municipio podría enfrentar mediante sus instrumentos políticos, las externalidades de un proceso como la migración, que tiene causas que escapan de su rango de acción.

La breve discusión sobre la caracterización actual del Estado en la modernidad líquida o reflexiva, es una contextualización de los efectos que esta dinámica tiene en las tareas que le competen al Estado, principalmente las políticas públicas, que en la actualidad, se ven por tanto desprovistas del poder que tenía el Estado en décadas anteriores, y por lo tanto obligadas a afrontar los nuevos problemas en articulación con actores del mundo privado y la sociedad civil.

2.4 Urbanización periférica en el sur-global y el paradigma

Latinoamericano:

Una revisión histórica de lo que fue la urbanización periférica en el pasado, y con énfasis en nuestro continente, es realizado por Priscilla Connolly, estableciendo la construcción histórica del “paradigma latinoamericano del hábitat popular” (Connolly, 2013). En su revisión histórica establece distintos momentos históricos que formularon sus propias interpretaciones y soluciones al “problema de la vivienda obrera”, en un principio bajo el rechazo, para dar paso al asombro y admiración. La visión sobre el problema del hábitat popular era correspondiente a las visiones predominantes en la época.

Una postura que tomó bastante fuerza, sobre todo en Chile, fue la teoría de la marginalidad propuesta por la DESAL, bajo la cual los pobladores que habitaban la vivienda informal, eran marginados de la sociedad en cuanto a sus beneficios y a la participación en la toma de decisiones, y la solución propuesta era la intervención de un actor externo que lograra integrarlos paulatinamente a la sociedad, teniendo un fuerte eco en las visiones social-demócratas y contrarias a la confrontación entre clases. Una segunda interpretación, fue la que entregaba la teoría de la dependencia, bajo la cual la pobreza de los pobladores que integraban los barrios populares, se debía a la escasez de empleos formales y de buena calidad, debido al sub-desarrollo en que se encontraba nuestro país. La solución propuesta era alcanzar el desarrollo industrial nacional, bajo el modelo de Industrialización para Sustitución de Importaciones (ISI), bajo la promesa de integración de estos pobladores a una economía en la cual hasta entonces no participaban. El hecho de que en Chile los campamentos fueron parte relevante de los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo XX es una afirmación ampliamente documentada, en particular en el ascenso de la Unidad Popular al poder (Castells, 1973) (Cofré, 2016) (Espinoza, 1998) (Garcés, 2015) (Sepulveda, 1998). Posteriormente durante la dictadura, también fueron éstos sectores donde se generó gran parte de los focos de resistencia, asumiendo un rol protagónico en las demandas por democracia.

Este proceso será caracterizado de forma más extensa en los antecedentes de esta tesis, y en este capítulo nos remitiremos a mencionar los aspectos teóricos que surgieron de éstos.

Luego del giro neoliberal de los 80, se plantea un cambio en la forma en que se construye la ciudad, caracterizado en tres fases (Lukas & Reis, 2022):

La primera etapa fue desatar una oleada de desalojos y de violencia política contra los campamentos, con el objetivo de desatar una verdadera contrarrevolución urbana y destruir el poder popular que en éstos se había generado. Esto se graficó en Chile con los procesos de erradicación de campamentos hacia la periferia (Morales & Rojas, 1986).

En segunda etapa, se caracteriza una tolerancia al desarrollo de campamentos, a los cuáles si bien se les permite mantenerse, tampoco se les apoya en su desarrollo. Toma relevancia teórica una corriente liberal caracterizada por promover la regularización de los campamentos, basada en la idea de que al volverse propietarios de las tierras, podrían desplegar su esfuerzo y ahorros individuales en mejorar su vivienda.

En una tercera etapa, ya entrada la década de los 90' en adelante, se caracteriza como una época en que ya predomina la producción de vivienda de forma masiva y bajo lógicas neoliberales de subsidiar la demanda de vivienda, para que los beneficiarios de los subsidios pudieran comprar a través de éstos, una vivienda en el mercado privado. Si bien éstas políticas, en particular en Chile, tuvieron bastante éxito en reducir el déficit de vivienda, generan a su vez viviendas de baja calidad, destruyen el tejido social, y generan una alta segregación territorial, ubicándose siempre en las periferias. Lo que antes se entendía como un poblador creador y que autoconstruía, en este nuevo contexto se ve transformado en un beneficiario de subsidios hacia el mercado privado. Este cambio de perspectiva, genera profundas transformaciones en la base sobre la cual se posiciona su accionar: “La subjetividad del poblador, en este caso, quedaría reducida al mero acto de habitar un barrio precarizado sin necesidad de mediación política entre el individuo popular y la vida urbana.” (Angelcos & Pérez, 2017)

Esta transformación drástica de la forma en que se desarrollan los campamentos y se accede a la vivienda, llevó a que por un instante surgiera la ilusión de que los campamentos iban a desaparecer, y que la urbanización periférica era algo que no debiera existir en un futuro. Estas ideas fueron decayendo, en tanto la realidad mostraba que nunca se logró erradicar totalmente este proceso, y que ante el aumento del déficit de vivienda en las últimas décadas, también volvieron de inmediato a aumentar la cantidad de familias viviendo en campamentos.

En este nuevo contexto, surgió una nueva perspectiva desde los movimientos por la vivienda, en que éstos ya no exigen solamente acceder a una vivienda, sino más bien a una “vida digna”. “La reivindicación por el derecho a la ciudad, verbalizada en el deseo de quedarse en las comunas de origen, demuestra que la lucha de los comités de allegados es principalmente una lucha contra la segregación, el desarraigo y la imposibilidad de continuar trayectorias familiares estructurados territorialmente...” (Angelcos & Pérez, 2017). Estaríamos en la actualidad frente a una reformulación, y no un olvido, del tradicional derecho a la vivienda, por un derecho a la ciudad, y a la vida digna, el cuál es una respuesta a las políticas de producción masiva de vivienda, con los efectos negativos ya descritos.

En la actualidad vuelve a surgir con fuerza una corriente de investigación bajo los conceptos de “Urbanización periférica”, “urbanismo subalterno”, entre otros, para surgir entendido como un proceso, y no un caso específico de urbanización, sino como un “modo de urbanización negociada”, ya no como un modo residual de la formación de ciudades, sino como parte de los modos en que se crea ciudad en Latinoamérica y el sur global (Lukas & Reis, 2022) (Roy, 2011).

Los sectores excluidos del desarrollo urbano formal producen entonces sus propias formas de acceder a la ciudad y a la vivienda, siendo la urbanización periférica el principal modo en que los pobres resuelven el problema no solo de la vivienda (Caldeira, 2017), sino también de su localización dentro de la ciudad (Dominguez, 2011). La urbanización periférica surge como un modo de producción legítimo en el desarrollo urbano por parte de los pobladores,

cuando la vivienda privada es inalcanzable, y la vivienda social es insuficiente (Caldeira, 2017). Esta es entendida como “un modo de producción del espacio urbano que (a) opera con una forma específica de intervención y temporalidad, (b) se relaciona transversalmente con las lógicas oficiales, (c) genera nuevas formas de política a través de prácticas que producen nuevos tipos de ciudadanos, demandas, circuitos y críticas, y (d) crea ciudades altamente desiguales y heterogéneas” (Caldeira, 2017).

Este nuevo concepto, ha tenido un nuevo re-surgimiento desde la producción académica, caracterizando una nueva oleada de urbanización periférica en el sur global.

Los estudios urbanos actuales, han planteado la urbanización periférica como una forma de urbanismo en si mismo, Ananya Roy lo llama “Urbanismo informal” o “Urbanismo sub-alterno”. Urbanismo informal es el nombre bajo la cual describe lo que considera una forma más de desarrollo urbano, caracterizado por una “lógica organizada, un sistema de normas que gobiernan el proceso de transformación urbano en si mismo, contra la dicotomía de plantear lo formal/informal como dos sectores, sugiero que la informalidad no es un sector separado sino más bien conectado mediante transacciones entre diferentes economías y espacios.” (Roy, 2005). El concepto de “Urbanismo sub-alterno”, pone el énfasis en posicionarse como una corriente en el urbanismo, que “escribe contra las narrativas distópicas y apocalípticas sobre los suburbios, el urbanismo subalterno propone una visión del suburbio como un terreno de habitación, sustento y políticas”. Estas nuevas conceptualizaciones, vuelven a retomar lo que reconocen como un proceso de larga duración, es decir que si bien en la actualidad se manifiesta en un contexto diferente, el proceso de urbanización informal es ya bastante extenso en la historia de las ciudades del sur-global, con una marcada aparición en la década del 50’ en delante de forma persistente.

La urbanización periférica, por tanto, ha tenido también un proceso de re-escalamiento sobre el cual es interesante comenzar a cuestionar e investigar. En el Estado desarrollista del siglo XX, los campamentos fueron la principal forma en que los pobres que llegaron de la migración campo-ciudad se asentaron en Santiago, en ese entonces el Estado sí tomó un rol protagónico y llevó a cabo grandes procesos de regularización y auto-construcción financiada por el Estado a nivel central, hacia los movimientos de pobladores (Sepulveda, 1998).

Hoy este proceso se da en un contexto totalmente diferente, las necesidades muestran similitudes con los pobladores de la década del 60’ en Santiago, como un contexto de fuerte inmigración en busca de mejores condiciones económicas, sin embargo hoy los inmigrantes no son del campo, sino de otros puntos de Latinoamérica. El motor de la economía no es el Estado, mucho menos en su rol en el desarrollo urbano, por tanto este no tiene la capacidad que en ese entonces tuvo para protagonizar el proceso. En esta investigación se reflexionará sobre estos aspectos teóricos, contrastándolos con la realidad local de la ciudad minera más grande del Norte de Chile.

2.5 Antofagasta como caso de estudio sobre re-escalamiento urbano y urbanización periférica:

El proceso de re-escalamiento urbano tiene un carácter diferente en los países Latinoamericanos, y particularmente en Chile. El neoliberalismo en el caso de Chile fue implantado en dictadura bajo un modelo autoritario sin contrapeso, por lo cual logró permear toda la institucionalidad mediante reformas estructurales, de las cuáles sus principios en materia urbana se han mantenido vigentes hasta el presente (De Mattos, 2004). A la vez, se desarrolla un proceso de reestructuración económica de carácter exportador de materias primas, en el cual, si bien imperaba la lógica neoliberal, tuvo contradictoriamente el impulso del estado para su implementación, pasando a conectar al país, y principalmente a sus regiones mineras hacia los mercados internacionales, y por lo tanto a volverse vulnerables y dependientes de éstos (Daher, 1990) (Ffrench, 2003).

El caso de Antofagasta, a su vez repite un fenómeno similar al de otras regiones del sur-global, la dependencia de los flujos internacionales de capital lo vuelve dependiente de actores externos a su territorio, y por lo tanto fuera de su control, volviéndose dependientes de éstos flujos para su estabilidad, siendo principalmente la minería un actor clave en el desarrollo económico nacional y regional (Aroca, 2002). El superciclo de los commodities, que mantuvo un alto precio del cobre provocó un auge minero en ciudades dependientes de la minería como Antofagasta, caracterizadas por un mercado inmobiliario y de servicios orientados a una élite minera, provocando un “urbanismo de enclaves” del cual el resto de la población se ve excluida y expulsada (Angotti, 2013 en (Thodes, 2016)).

Un segundo fenómeno relacionado al anterior, y que caracteriza el contexto de Antofagasta, es la fuerte inmigración Latinoamericana que se ha asentado en la comuna. La región es la segunda con mayor población inmigrante a nivel nacional, representando el 5% de la población total regional (CASEN, 2015). Este factor es relevante en la situación de la vivienda dada su acceso informal por parte de los inmigrantes por su condición legal (Contreras et al, 2016), evidenciando en la macrozona Norte con una tasa de hacinamiento de hogares de un 9,4% para los chilenos, y de un 27,6% para los inmigrantes (CASEN, 2015). A pesar del auge económico, el desarrollo que este genera en la población llega solo a una élite minera, y aquellos que no logran insertarse dentro de este sector, se ven excluidos de los auspiciosos indicadores económicos. A saber, Antofagasta es la región con mayor diferencia entre su pobreza medida por ingresos, y su pobreza multidimensional, demostrando que, a pesar de los altos indicadores de ingresos, estos mantienen a un importante sector viviendo en condiciones de pobreza (Daher, 2015).

Los datos caracterizan entonces a un sector de la población inserto en la economía minera y por tanto conectados a los flujos globales de capital, y por el otro, sectores de la población que se ven totalmente excluidos del desarrollo económico, encajando entonces las críticas acerca de que los sectores excluidos de la economía son a su vez los sectores excluidos de la ciudad (Harvey, 2012).

Incluso se ha planteado la existencia de una dinámica inclusión-exclusión, que se ve caracterizada por el denominado “efecto-túnel” en el cuál hoy la desigualdad no se expresa bajo la lógica centro-periferia y la integración, sino que deviene en una desvinculación entre los que se encuentran dentro de los flujos económicos, y los que no (Riffo, 2008).

Esta relación está a su vez intrínsecamente ligada al discurso de la globalización. La idea es que cuanto más integrado esta el “mundo globalizado”, más fragmentado se vuelve el mundo “no-globalizado” (Kozak, 2011). La prioridad de establecer conexiones globales/locales, por sobre las intra-urbanas o nacionales, se alinea con un concepto de ciudades como “postas” en la organización de flujos a nivel global, provocando a nivel local la ruptura de la integridad espacial (Burgess, 2005 en Kozak, 2011). En el caso de Antofagasta, es interesante esclarecer si bajo la planificación estratégica de CREO Antofagasta, mediante grandes intervenciones aisladas en infraestructura urbana con miras a “mejorar la calidad de vida” y “atraer y retener población” (CREO, 2012), se deja problemáticas intra-urbanas de lado.

3. Planteamiento Metodológico:

3.1 Enfoque metodológico: Estudio de carácter cualitativo, exploratorio:

Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que únicamente hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o el grupo social en específico (Hernandez Sampieri, Fernández, & Baptista, 1991). En este caso estudiar los campamentos bajo una perspectiva de gobernanza urbana, es algo que no ha sido aplicado en el caso de políticas públicas locales, como es el caso del Plan de superación de Campamentos en Antofagasta, así como tampoco se han analizado las estrategias de los campamentos de esta ciudad, bajo una perspectiva de estudio de caso múltiple, por lo que la escasa información previa es la que marca el carácter exploratorio de esta investigación. Es preciso señalar que existen investigaciones en curso en esta área de estudio, sin embargo la mayoría se centra en un campamento en específico, y no sobre su relación con las políticas públicas, sino más bien con un enfoque comunitario, según lo que se conoció en terreno de investigaciones contemporáneas a ésta.

El enfoque cualitativo se selecciona cuando se busca comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños de personas a los que se investigará) acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad. (Hernandez Sampieri, Fernández, & Baptista, 1991). En específico, se define de carácter exploratorio debido a que este corresponde a cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o bien “si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas” (Hernandez Sampieri, Fernández, & Baptista, 1991). En este caso el estudio es el primero que se plantea utilizar conceptos analíticos como la gobernanza urbana, y la urbanización periférica (Caldeira, 2017), para entender el proceso que han levantado los propios campamentos en la ciudad de Antofagasta y su relación con las autoridades.

Entendiendo la gobernanza urbana como un concepto analítico (Lukas, 2018), en la cuál el énfasis en el poder, las escalas, y las relaciones entre actores son las interrogantes a esclarecer (Sánchez, 2008) (Barton, 2008), la investigación se propone una metodología cualitativa, dado que el interés está puesto en los actores implicados, buscando “comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños de personas a los que se investigará) acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados (Hernández et al, 2010).

Los métodos empleados, por tanto, estarán orientados a recabar de la forma más amplia dentro de las limitaciones metodológicas, los discursos, prácticas, relatos y acciones de los actores. Es necesario mencionar que la naturaleza de los actores que se pretende investigar es variada, por lo tanto se establecerán metodologías pertinentes para cada actor, en tanto respondan al nivel de apertura e información que éstos estén dispuestos a compartir.

Las herramientas por utilizar serán principalmente la revisión bibliográfica (bibliografía y revisión de prensa), entrevista en profundidad, observación participante y recorridos visuales. Las dos primeras son compartidas para todos los actores, en tanto la observación no participante, y recorridos visuales, serán acotadas a las organizaciones de campamentos, en tanto su carácter de organización territorial de base, hace necesaria una mayor vinculación territorial para entender sus dinámicas, que una entrevista únicamente a sus dirigencias no podría entregar.

Tabla n° 1: Objetivos y métodos empleados:

Objetivos Específicos	Revisión bibliográfica	Entrevista en profundidad	Observación no participante	Recorridos visuales
1	X			
2	X	X		
3	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Justificación del área y casos de estudio:

La primera elección es la de restringir a la Comuna de Antofagasta el área de estudio. Esta fue seleccionada por dos factores: Primero porque es la comuna en donde proporcionalmente más han aumentado los campamentos en la última década (TECHO, 2016). Segundo, porque es en ésta comuna donde surge la más reciente política pública orientada hacia campamentos, el Plan de Superación de Campamentos, que en primera instancia tenía carácter regional, pero que luego fue implementado solamente en la comuna de Antofagasta (Gobierno Regional de Antofagasta, 2015). Estos elementos permiten destacar a la Comuna como área de estudio en tanto es el territorio donde el proceso de urbanización periférica se ha desarrollado con mayor fuerza en los últimos años, y también donde más atención ha despertado en las autoridades, implementando un programa de carácter público/privado. La combinación de estos dos factores, y en particular la existencia del plan de superación, ubica al área de estudio con una mayor relevancia que otras, como la V Región, que si bien concentra la mayor cantidad de población viviendo en campamentos a nivel nacional, ésta no ha logrado levantar disputas, o políticas públicas desde las autoridades locales, y es de más larga data.

Por último se debe justificar la elección de los tres macro-campamentos específicos en los que se enfocará la investigación: Los criterios fueron en base a (Valles, 1999):

- (1) La relación de éstos con la problemática a estudiar expuesta anteriormente,
- (2) Consideraciones pragmáticas y de accesibilidad que éstos permitan para una posible vinculación, y
- (3) La representatividad que tienen estos casos de la generalidad del objeto de estudio

En consideración a los criterios descritos, estos casos fueron elegidos por:

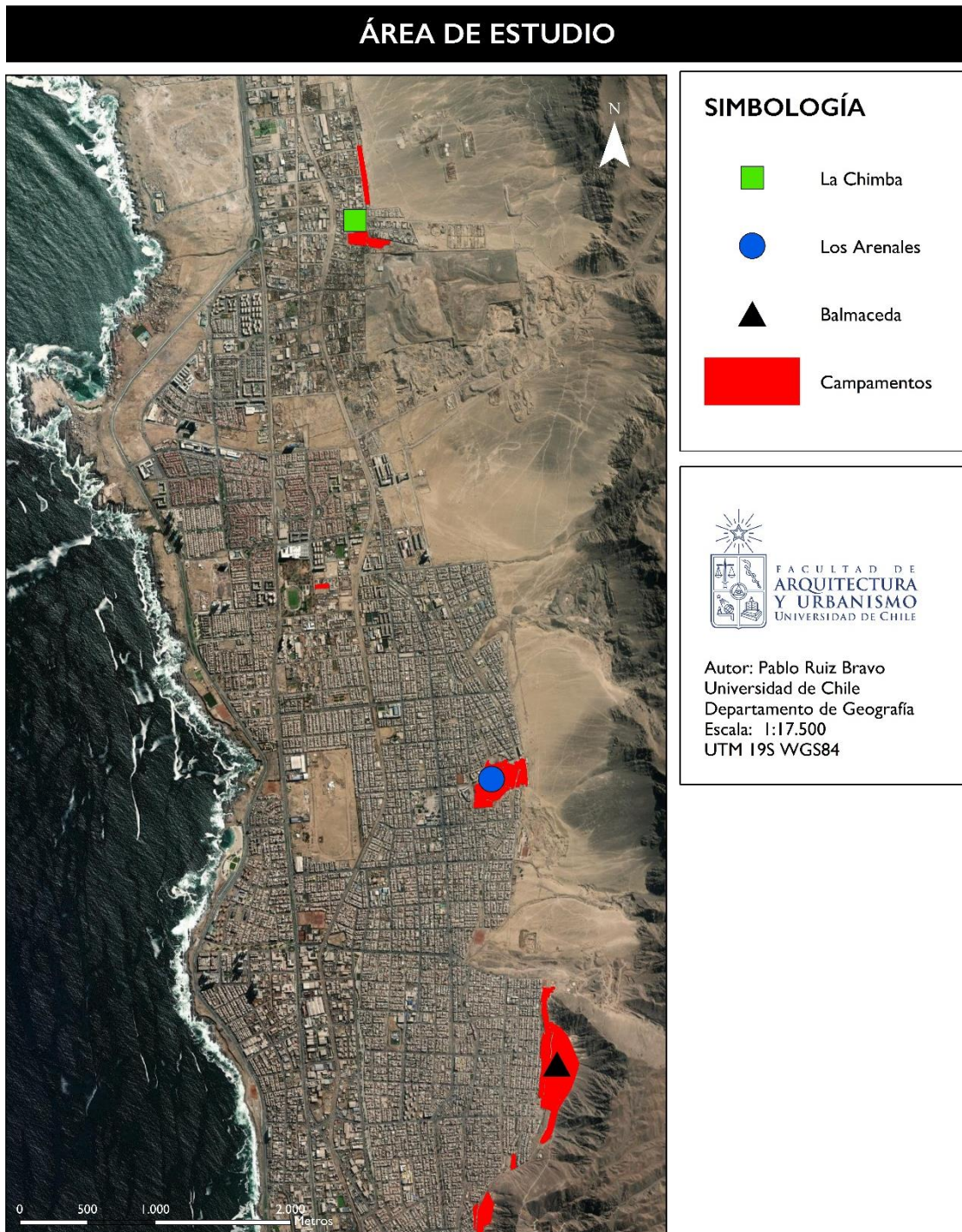
- (1) La vinculación directa con instrumentos de gobernanza urbana utilizados en el marco del Plan de Superación de Campamentos.
- (2) La existencia de orgánicas sociales consolidadas, identificables y con alta visibilidad en prensa.
- (3) Por ser los campamentos más grandes que existen en la ciudad por su extensión territorial, además de ser los que lideran, cada uno por su parte, las alianzas entre actores hacia otros campamentos más pequeños.

El muestreo a realizar en esta investigación es un estudio de caso múltiple, en la medida en que cada caso de estudio debe servir a un propósito específico dentro del alcance global de la investigación (Yin, 1994). Los casos fueron identificados con el objetivo de profundizar en tres campamentos característicos de los principales tipos de urbanización periférica presentes en la comuna, por una parte el Macro-Campamento “La Chimba”, es identificado como un campamento tradicional y con ya décadas de existencia, asociado actualmente al trabajo con la Iglesia Católica y Fundación RECREA, alberga además el Barrio transitorio que se implementó en el Plan de Superación de Campamentos. El segundo caso es el Macro-campamento “Los Arenales”, y es elegido por ser más reciente y con un marcado activismo político, además de tener alta presencia de población migrante. El tercer caso elegido, es el Macro-campamento “Balmaceda”, el cual se caracteriza también por ser reciente y de marcada presencia migrante, pero en particular por haber participado activamente del Plan de Superación de Campamentos desde un inicio, y mantener un contacto ininterrumpido con las autoridades. Estos tres casos son además los campamentos más grandes que existen en la ciudad, y con vinculación cada uno por separado, con otros campamentos más pequeños, por lo cuál son representativos de la realidad a nivel comunal, siendo necesario precisar que cada campamento funciona de forma autónoma.

Los métodos de observación participante y entrevistas, son elegidos en base a las recomendaciones metodológicas para el estudio de políticas públicas desde una óptica de “pensamiento colaborativo”, para el estudio crítico de políticas públicas (Baker & Mc Guirk, 2017). En esta óptica se estima que las políticas públicas en la actualidad están caracterizadas por ser “el producto de múltiples determinaciones que no son reducibles a una sola lógica”, por lo tanto el pensamiento colaborativo “ofrece una manera de desentramar el ensamblaje de interacciones, proyectos, actores y materias, a veces contradictorias, que confluyen en una

política pública” (Baker & Mc Guirk, 2017). Entendiendo estos lineamientos, proponen que las metodologías utilizadas deben poseer sensibilidad etnográfica, planteando idealmente la inmersión en el campo de estudio, mediante observación participante en el campo, y la entrevista en profundidad a actores clave. Esto, para lograr observar “de qué forma las políticas gubernamentales y procedimientos se desenvuelven insertos en contextos sociales y culturales específicos” (Baker & Mc Guirk, 2017). Además, la metodología de observación participante, es parte de la consideración desde un principio la necesidad de un extenso trabajo de campo, entendiendo la particularidad que se enfrenta al estudiar un fenómeno complejo y con la intervención de organizaciones sociales de base. Se entiende entonces una dificultad que requiere ser superada mediante una inmersión mayor ante un problema de estudio completamente ajeno, y protagonizado por actores sociales herméticos y sobre los que no se suele incluir su propia perspectiva y forma de trabajo. La relevancia entonces del trabajo de campo al estudiar organizaciones sociales de campamentos, es que “es aquí donde modelos teóricos, políticos, culturales y sociales se confrontan inmediatamente – se advierta o no- con el de los actores. (...) Solo “estando allí” es posible realizar el tránsito de la reflexividad del investigador en tanto miembro de otra sociedad, a la reflexividad de los pobladores.” (Guber, 2011). Esta idea refiere a la particularidad de los movimientos de pobladores de base en contraposición a lo que se piensa de ellos como investigadores, lo que genera una barrera que se debe superar observando en terreno sus lógicas y razones, que de otra forma nos serían inaccesibles y poco comprensibles.

Figura N° 1: Cartografía área de estudio



Fuente: Elaboración propia mediante Arcgis 10.6

3.3 Métodos de investigación empleados:

Entrevista en profundidad: Se elige esta herramienta dada su apertura y flexibilidad hacia la naturaleza diversa de los actores a entrevistar (organizaciones civiles, instituciones estatales y organizaciones de campamentos), y que además nos encontramos con un objeto de estudio del cuál no existe bibliografía en particular sobre el caso, por lo tanto es complejo establecer una pauta de preguntas específica que sea preparada con anterioridad al encuentro. La necesidad de re-construir de cierta forma un proceso del cuál se tienen miradas totalmente opuestas dependiendo del entrevistado, hace necesario primero conversar sobre su visión de los hechos para luego acceder a la interpretación y evaluación que éstos tienen del proceso. Se trata por tanto, “de una entrevista que posee los rasgos principales de apertura y flexibilidad por los cuales se busca establecer una relación particular con el sujeto bajo estudio, accediendo a una información que incluye aspectos de profundidad cuyo acceso requiere de un despliegue verbal y oral flexible al tiempo necesario que requiere para expresarse y configurar en sus ideas de realidad los sentidos a través de los cuales se da a entender (Gainza, 2006). Además se elige el tipo de entrevista en profundidad de carácter “enfocada”, en tanto esta delimita un período de tiempo en particular sobre el cuál se tiene interés que el entrevistado se exprese (Gainza, 2006).

Revisión de prensa local y redes sociales: La mayor parte de la información tanto de las acciones de instituciones gubernamentales, como de las agrupaciones de campamentos, se encuentran principalmente en los medios de prensa locales, en particular se utilizarán dos medios de prensa dada su amplia cobertura del acontecer local en la comuna de Antofagasta. Los medios virtuales son el Diario Antofagasta, el cuál cuenta con su página de internet www.diarioantofagasta.cl, además de una cuenta de Facebook. Antofagasta televisión, la cuál además de contar con una señal de TV abierta, sube sus notas a la página de Facebook. Se utilizarán también las cuentas de Facebook de las organizaciones sociales: Rompiendo Barreras (Macro-campamento Los Arenales) y Américas Unidas (Macro-campamento Balmaceda). En el caso de La Chimba, Luz Divina 7 no cuenta con redes sociales.

Observación participante: Esta herramienta se plantea exclusivamente orientada hacia el estudio de las organizaciones de campamentos, dado el nivel de profundidad y cercanía mayor que requiere el estudio de sus estrategias de urbanización periférica, y dado que la información es escasa y debía ser obtenida directamente. El valor de la observación participante y la presencia directa es el valioso aporte para el conocimiento social, ya que evita las mediaciones del sentido común de tercero, y ofrece al observador crítico la realidad en toda su complejidad, y poder examinar críticamente los conceptos teóricos al anclarlos en realidades concretas (Guber, 2011).

En un inicio se planteó como método de investigación la realización de observación participante en los tres casos de estudio, sin embargo, por problemas de acceso finalmente se desarrolló solamente en dos, Los Arenales y Balmaceda, quedando La Chimba como observación no-participante. El problema de acceso se desarrolla principalmente por las diferencias en la estructura organizativa interna de los campamentos, siendo en La Chimba, por su carácter de barrio transitorio, administrada de forma más vertical y ordenada que los

otros casos, ejemplificado en una clara definición de protocolos para recibir investigadores y entregar información, por lo cuál fue más difícil de acceder en un principio. En el caso de Los Arenales, gracias al desarrollo de talleres abiertos, y a la confianza de las dirigencias de Rompiendo Barreras y de ONG Fractal posterior a entrevistas, se pudo tener acceso a las actividades del campamento, no sin antes sortear una natural desconfianza inicial. En Balmaceda fue un ingreso más fluido, en tanto ya se habían desarrollado entrevistas anteriormente, y la organización Américas Unidas se manifestaba más abierta a recibir investigadores. En ambos casos en que se realizó observación participante, éstos solicitaron una retribución en cuanto a producción de conocimiento, ya sea mediante la entrega de la tesis una vez terminada, o la entrega de insumos hacia los dirigentes que se considerara pertinente. En Balmaceda se realizó de esta forma el proceso de cartografiar participativamente el campamento, de modo de generar como producto un mapa de éste que quedara para uso por parte de las organizaciones sociales. En Los Arenales ya disponían de estas cartografías mediante otros proyectos. Este sentido de reciprocidad, se entiende en concordancia con una visión de que “la observación que se propone obtener información significativa, requiere algún grado, siquiera mínimo, de participación; esto es, requiere que el investigador desempeñe algún rol y por lo tanto incida en la conducta de los informantes, que a su vez influyen en la suya” (Guber, 2011).

El objetivo 1 será desarrollado mediante la herramienta de revisión bibliográfica de fuentes secundarias, principalmente literatura académica, legal y revisión de prensa. Esto con el fin de esclarecer sobre qué condiciones, responsabilidades y competencias se dan las relaciones entre los actores involucrados, a su vez que se relaciona cada actor con su ámbito de acción. El objetivo 2 será desarrollado principalmente mediante revisión bibliográfica y entrevistas semi-estructuradas, realizadas en dos oportunidades como mínimo para los actores de mayor relevancia. La entrevista semi-estructurada es escogida debido a su carácter de guía de asuntos y preguntas relevantes y comunes a los entrevistados, pero incluyendo la libertad de profundizar en aristas que parezcan relevantes a los objetivos (Hernández et al, 2010). Finalmente el objetivo n°3 se desarrollará mediante la información obtenida desde los propios campamentos, pretendiendo esclarecer mediante la observación participante, las redes y trabajo que se realizan entre los propios pobladores. La observación participante activa, es concebida como la participación en la mayoría de las actividades, sin embargo manteniendo la postura de observador (Hernández et al, 2010).

El desarrollo de esta investigación contempla dos terrenos: El primero de una semana a inicios de Junio, de carácter exploratorio. El segundo terreno será más extenso, a realizarse durante el mes de agosto, con el objetivo de realizar un segundo acercamiento a los actores clave, y realizar una observación participante efectiva en sus reuniones, actividades, foros, y las que se estime pertinente en el desarrollo de la investigación.

Tabla n° 2: Lista de Entrevistas Semi-estructuradas:

Sector / Organización	Entrevistado	Duración	Fecha
Público / Gobernación	Encargada Seguridad Pública	40 min	06-jun-18
Público / Municipalidad Antofagasta	Asesor Urbano	90 min	06-jun-18
Público / Intendencia Regional	Actual encargado Plan de Superación de Campamentos	100 min	06-jun-18
Público / Intendencia Regional	Ex – SEREMI encargado Plan de Superación de Campamentos.	36 min	08-jun-18
Público / Concejal	Camilo Kong	60 min	23 -oct - 18
Público / Intendencia	Ex Encargada Plan de Superación de Campamentos	53 min 1 h 20 min	18 – oct - 18
Privado / CREO Antofagasta	Director de Proyectos	40 min	07-jun-18
Privado/ Minera Escondida	Encargada Desarrollo Comunitario	44 min	28 – nov - 18
Sociedad Civil / ORDHUM	Director	133 min	06-jun-18
Sociedad Civil / ONG TECHO	Directora	54 min	05-jun-18
Sociedad Civil/ ONG Servicio Jesuita Migrante	Encargada de Campamentos y Equipo.	57 min	
Sociedad Civil / ONG FRACTAL	Director	96 min	06-jun-18
Sociedad Civil / Agrupación de Campamentos Américas Unidas	Dirigentas principales	101 min	07-jun-18
Sociedad Civil / La Chimba	Sacerdote Jesuita Felipe Berríos	1 h 24 min	5 – nov – 18
Sociedad Civil / La Chimba	Dirigenta histórica La Chimba	1 h 29 min	28 – oct 18
Sociedad Civil / Los Arenales Rompiendo Barreras	Dirigenta Rompiendo Barreras	39 min 27 min	24 – oct -18 27 – oct -18
Sociedad Civil / Los Arenales	Fundador y Ex dirigente del campamento	1 h 29 min	17 – oct - 18
Sociedad Civil / Los Arenales	Comité Eulogio Gordo	1 h 38 min	21 – oct -18
Sociedad Civil / Campamento Balmaceda	Dirigenta Comité América Unida	43 min	06 – oct - 18

Fuente: Elaboración propia.

Tabla n° 3: Lista de Campamentos a realizar Observación Participante:

Organización	Macrocampamento
Rompiendo Barreras	Los Arenales
América Unida	Balmaceda
Luz Divina	La Chimba

Fuente: Elaboración propia.

Terrenos:

Primer terreno Exploratorio: Realizado desde el 04 al 10 de Junio del año 2018.

Segundo terreno Observación Participante: A realizar desde el 01 al 28 de Octubre.

4. Antecedentes legales e históricos:

4.1 Antecedentes legales: La inflexible ilegalidad del Campamento.

La institucionalidad legal que regula el proceso de urbanización periférica es bastante débil, debido a que principalmente no los reconoce bajo figuras legales, siendo toda toma de un predio por alguien que no sea su propietario, ilegal, y por tanto delito.

En Chile el derecho a la propiedad es un derecho constitucional, establecido en el artículo n°24 de la Constitución de la República (Biblioteca del Congreso Nacional, 2005), el que indica:

“El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio...”

En contraparte, en Chile no está consagrado en ninguna legislación el derecho a acceder a la vivienda (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018), por lo cuál este derecho no es exigible ante los tribunales, las únicas disposiciones legales que permiten ejercer este derecho dicen relación con los tratados internacionales firmados por el Estado ante la ONU (Asamblea General de Naciones Unidas, 2018)

Los pobladores que por tanto hacen ocupación de un terreno de forma irregular, en el caso de que sea un privado, este los puede demandar por “comodato precario”, el cual está amparado en el artículo 2195 del Código Civil establece que precario es "la tenencia de una cosa ajena sin previo contrato y por ignorancia o mera tolerancia del dueño" (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018)

En el caso de que el propietario del terreno sea el Estado, es decir que la propiedad sea de Bienes Nacionales la Gobernación debe hacer cumplir su mandato constitucional establecido en la Ley N° 19.175, artículo n°4:

“Ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público. En uso de esta facultad, el gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda.” (Biblioteca del Congreso Nacional, 1992)

A su vez, cuando una empresa posee servidumbre en una propiedad pública (por ejemplo ductos de Empresas Sanitarias, o Torres de alta tensión de Empresas eléctricas), éstas deben

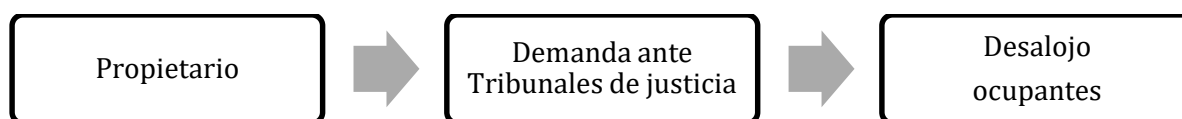
elevant una solicitud de desalojo a Bienes Nacionales, y Bienes Nacionales realizar el procedimiento como propietario que realiza cualquier institución pública mediante Gobernación.

Los procesos de desalojo, restituyendo el uso del predio al propietario legal, están regulados por la circular n°19 emitida por el Ministerio del Interior, la cual establece una serie de disposiciones para respetar la normativa internacional en el accionar del Estado al momento de desalojar a pobladores en campamentos, principalmente el deber de notificar a los pobladores a desalojar con anticipación, e incluirlos dentro de una solución habitacional previo al desalojo, y el traslado a un barrio transitorio cuando éste existiese (Ministerio del Interior, 2017).

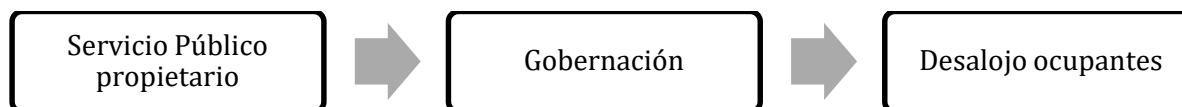
Es usual que, en el proceso de desalojo, estos se dilaten mediante recursos de protección por parte de los pobladores, sin embargo, no han tenido éxito en estas demandas, principalmente porque la legislación no los ampara como ocupantes, por lo cual ante tribunales no logran obtener una victoria, y solo obtienen mayor tiempo para prepararse ante el desalojo.

El hecho de que cuando la propiedad sea pública medie la Gobernación, permite entonces que el cumplimiento del desalojo tenga una parte de voluntad política de las autoridades, al menos en los plazos y rapidez con que se realizan, dado que la facultad de desalojo es exclusiva de la Gobernación.

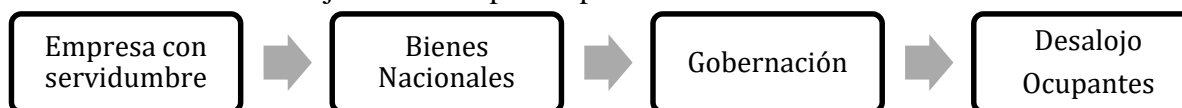
Figura N° 2: Procedimiento de desalojo cuando el predio es de propiedad privada:



Procedimiento de Desalojo cuando el predio es de propiedad pública:



Procedimiento de desalojo cuando el predio público está en servidumbre:



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y revisión bibliográfica.

4.2 La temporalidad de la Urbanización Periférica y sus relaciones transversales con el Estado en una perspectiva histórica.

En la línea de establecer cómo se han ido re-configurando las relaciones de gobernanza entre el Estado y el proceso de urbanización periférica, es que se estima pertinente describir a modo de contextualización el modo en que el Estado Chileno ha abordado los procesos de urbanización periférica en la historia reciente del país, tomando como referencia los últimos 50 años.

a) La Operación Sitio: Movimiento de pobladores y autogestión de la vivienda.

Durante la década de los 60 y 70 en Chile, se consolidó un actor social que hasta entonces se encontraba desarticulado: Los pobladores. En las décadas previas ya existían ocupaciones irregulares de terrenos, pero principalmente se caracterizaban por ser espontáneas y desorganizadas, y eran conocidas como “Poblaciones Callampas”, que además eran auto-construidas. El contexto habitacional pareciera repetirse en la historia cuando aumentan las ocupaciones irregulares “...los conventillos, cités y casas alquiladas por habitaciones separadas fueron incapaces de albergar a toda la masa migrante que el desarrollo industrial ya sugerido fue capaz de atraer (...) Para remate, los particulares habían dejado de construir conventillos y cités, con lo cual la única posibilidad de acción por parte de los sectores populares fue la autoconstrucción con materiales de desecho y en terrenos que no les pertenecían” (De Ramón, 1990). La miseria dio paso a la organización, y a la toma de conciencia política por parte de los pobladores irregulares, los cuáles comenzaron a organizarse colectivamente, proceso descrito “Después de 1945 habría comenzado el proceso de las "tomas" de terrenos en algunos casos por medios violentos, donde un grupo numeroso de familias, previamente concertados, actuando de una sola vez y, por tanto, constituyendo un grupo compacto y homogéneo, realizaban esta "invasión" bajo el liderato de uno o varios partidos políticos” (De Ramón, 1990). Es interesante observar como cada vez que se comienzan a politizar los movimientos por la vivienda, estos provocan una tendencia hacia la autoconstrucción y la ocupación de terrenos, autogestionando la solución por fuera del Estado, pero a su vez demandando al Estado la regularización de su situación. Una toma emblemática y que asentó la forma de organización y acción del movimiento de pobladores fue La Victoria, la cual inauguró la alianza entre los pobladores y los partidos políticos principalmente de izquierda, además de los sectores progresistas de la Iglesia Católica, como mediadores ante el Estado, originando así una marca característica del Movimiento de pobladores (Cortés, 2014).

La consolidación de un movimiento de pobladores vino a poner en la discusión pública una realidad que hasta entonces estaba siendo ignorada por el Estado, el cuál reacciona a nivel central originando políticas públicas de regularización, surgiendo en 1964 la “Operación Sitio” que tiene por objetivo “masificar el acceso a la vivienda por medio de la entrega de sitios urbanizados de 9x18 metros, quedando por cuenta de las familias la autoconstrucción

de la vivienda.” (Sepulveda, 1998). Esta política de vivienda intentó ordenar y evitar las tomas de terreno mediante violencia, sin embargo con el pasar de los años y el aumento tanto de la presión por parte de los pobladores como de la agudización política en el país, se pasó prontamente a la generación de una nueva forma de concebirse como toma de terreno, el “Campamento”, el cual se relaciona a una lógica más politizada y radicalizada al alero de los partidos más fuertes de izquierda como el Partido Comunista y el MIR, los cuáles aceleraron las acciones con miras a la elección de 1970 que terminó en el triunfo de la Unidad Popular (De Ramón, 1990). Una toma de terreno que era transitoria, era identificada como población callampa, sin embargo lo que hacía que una toma se convirtiera en campamento, era la intención política de radicarse en el lugar (Sepulveda, 1998), reforzando la idea de que una mayor politización llevaba a la intención de radicarse.

En términos de políticas estatales, la Operación sitio logró distribuir decenas de millares de predios urbanizados, sin embargo al finalizar el gobierno de Eduardo Frei Montalva, y comenzar a gobernar la Unidad Popular, ésta abandonó la entrega de predios por considerarlo insuficiente, y se volcó hacia la producción masiva de vivienda definitiva, como solución más digna para las tomas de terrenos (Giannotti, 2016). Aun así, la Operación Sitio es catalogada como la experiencia más importante de autoconstrucción que ha tenido lugar en Chile (Hidalgo, 2004).

b) El Campamento como un actor político en la Unidad Popular:

Los campamentos se caracterizan porque repudiaban la acción institucional del Estado, y radicaban ese poder de gestión en los propios pobladores, a su vez combatían la segregación socio-espacial de la ciudad, ya que se insertaban en los intersticios de la ciudad, y no solo en la periferia, y por último se relacionaban directamente con el poder ejecutivo, sorteando la institucionalidad política para negociar con el Estado (De Ramón, 1990).

La relación política que surge desde las nuevas prácticas desarrolladas en los Campamentos, implanta ya un espacio en que el objetivo no solo es la vivienda definitiva, sino que además se vuelve un espacio de lucha política, de autogestión de la vivienda, pero también de la educación, la salud, y la seguridad por parte de los propios pobladores. Las consignas del I Congreso de los “Sin Techo”, realizado en 1970 eran “Casa o Muerte” y “De la toma del terreno a la toma del poder” (Castells, 1973).

La victoria de la Unidad Popular en 1970, llevó a una agudización política de las reivindicaciones de los pobladores, y el paso a la acción en las tomas de terrenos ya que ahora contaban con el apoyo del Estado, al menos en la permisividad, en los primeros 6 meses de 1971 ya se habían realizado 175 tomas.

Figura N° 3: Número de tomas de terrenos por año, período 1966-1971.

	TOMAS DE TERRENOS URBANOS					
	A Ñ O S					
	1966	1967	1968	1969	1970	1971 (6 ms.)
Santiago °	0	13	4	35	103	?
Conjunto del país ** (Stgo. incl.)	?	?	8	23	220	175

° Datos no publicados del profesor Joaquín Duque, FLACSO.

** Informe de la Dirección General de Carabineros al Senado.

Fuente: (Castells, 1973)

En este período se identifican tres estrategias políticas, vinculadas a corrientes partidistas, principalmente: las ligadas a la Democracia Cristiana, a la Unidad Popular (Principalmente Socialistas y Comunistas), y por último a la Izquierda Revolucionaria (principalmente al MIR) (Castells, 1973). En este sentido, el movimiento de pobladores pasó a ser un agente político directo, y las “callampas”, pasaron a ser “campamentos” (Castells, 1973).

Los campamentos más radicalizados, ligados al Partido Socialista, pero principalmente al MIR, levantan una serie de orgánicas locales que buscan crear “poder popular”, en el cuál los mismos pobladores organizan los servicios básicos, que en los casos más emblemáticos establecieron incluso la administración de la justicia popular, y las “milicias populares”, que eran los mismos pobladores que actuaban armados para mantener el orden interno y evitar la represión externa (Garcés, 2015). Las milicias populares dependían directamente del comité del campamento, y obedecían a su vez a su organización política, otras orgánicas propias de los campamentos fueron los comandos de abastecimiento y comercio, y los delegados de manzana que estaban a cargo de la organización en salud, educación y clubes deportivos (Cofré, 2016).

Este explosivo aumento de los campamentos durante la Unidad Popular, llevó a una creciente presión sobre las políticas urbanas de ésta, transformando aceleradamente las grandes ciudades en Chile, se estima que en Santiago, desde 1971 a 1973, se habían iniciado obras para construir 180 nuevas poblaciones, sólo en la capital (Garcés, 2015).

El 11 de Septiembre de 1973, en el Golpe de Estado que inició la dictadura de Augusto Pinochet, se produjo el violento final de este proceso, y la represión se instaló en todos los sectores ligados al gobierno derrocado de la Unidad Popular.

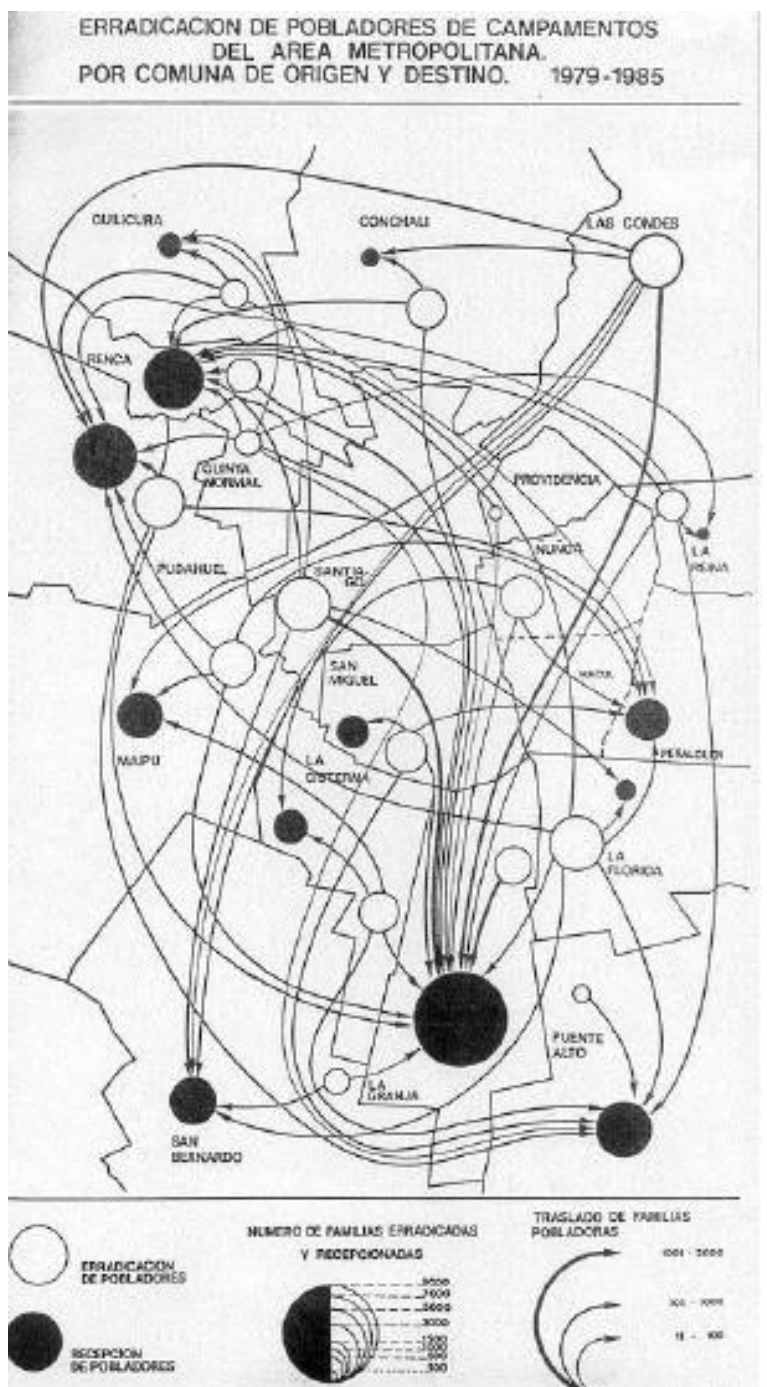
c) Las políticas de la Dictadura hacia los Campamentos: Represión activa, caridad social y erradicaciones masivas.

La acción militar fue particularmente severa contra los campamentos que representaban, para los militares, una amenaza revolucionaria. Los pobladores fueron víctimas de una represión aguda y prolongada, las juntas de vecinos de los pobladores fueron prohibidas en 1973 y no pudieron funcionar libremente durante todo el gobierno militar (Espinoza, 1998).

En la práctica, la dictadura era consciente de que las fuerzas políticas de izquierda habían dejado una huella que persistía en la organización de los campamentos, es por esto que si bien por un lado ejerció la represión sistemática en estos territorios, a la vez por otra parte levantaba intervenciones de asistencia social liderada por las fuerzas armadas en un comienzo, y que fue incorporando con el tiempo actores de la sociedad civil ligados al régimen, buscando de alguna manera reemplazar esa red que existió en la Unidad Popular, con los nuevos actores que llevaban la transformación social: Los militares y las organizaciones de beneficencia (Silva, 2016). Los principales actores que realizaron estas acciones fueron las organizaciones juveniles, agrupaciones de mujeres, fuerzas armadas y corporaciones municipales, todos actores ligados al régimen, y articulados con el Estado bajo la Oficina de Emergencia. Elemento representativo de esta lógica, es el protagonismo que en estas intervenciones tuvieron los centros de madre de CEMA Chile, que eran dirigidos por la esposa del dictador, Lucía Hiriart (Silva, 2016), estas realizaban ayuda social en conjunto con las Fuerzas Armadas, y la Cruz Roja, como operativos de asistencia médica, reparaciones menores en vivienda, abastecimiento de alimentos, siempre marcado por una intervención de uno o dos días en las principales poblaciones y campamentos.

La segunda década de la dictadura, desarrolla la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada en 1979, que en lo que respecta a campamentos, da origen al Programa de Erradicación de Campamentos, que “llevaron a los habitantes de esos asentamientos —en particular de aquellos que habían estado ubicados en las comunas de altos ingresos de Santiago— a nuevas residencias en otros municipios periféricos, generalmente de baja densidad poblacional y escasos recursos económicos, carentes de los equipamientos y servicios básicos” (Hidalgo, 2004). Este proceso fue ejemplarmente graficado con la cartografía elaborada por (Morales & Rojas, 1986), en la cual se dimensiona la lógica de expulsión hacia la periferia de los pobladores de Campamentos:

Figura N° 4: Proceso de erradicación de pobladores de tomas en sectores céntricos (en blanco), hacia radicaciones en sectores periféricos (en negro). Período 1979-1985.



Fuente: (Morales & Rojas, 1986)

En 1985 se modificó la Política Nacional de Desarrollo Urbano, suavizando su giro neoliberal y planteando una lógica de “política social de mercado”, la cual dio origen paralelamente es los procesos anteriormente descritos, a la radicación de campamentos, la cuál volvió a la

lógica de urbanización básica de los sitios de campamentos, vinculada a la construcción de redes públicas que permitiesen dotar a cada sitio de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica, además de una caseta sanitaria de 6x9 metros (Hidalgo, 2004), desde 1979 hasta 1992 se construyeron 48.801 soluciones en la ciudad de Santiago, estando el período 1979 a 1987 representado principalmente por la solución sanitaria de los campamentos, que involucraron el 75 por ciento de ese total (Hidalgo, 2004).

d) Políticas públicas en democracia: Los campamentos y el giro hacia la focalización e individualización de las políticas de vivienda.

En este capítulo se desarrollará una reconstrucción del desarrollo en el tiempo de las diversas políticas públicas implementadas hacia los campamentos desde el 1990 al 2013, último año que el MINVU elabora un Catastro Nacional de Campamentos. Esto debido a que el período 2013 a la actualidad, será analizado posteriormente en el análisis de las políticas observadas en la Comuna de Antofagasta.

Contextualizando la situación desde la que parten las políticas públicas en 1990 en un contexto de consolidación de la democracia en el país, el déficit acumulado alcanzaba las 949.295 viviendas, el 52% de ellas correspondían a viviendas que requerían ser reemplazadas, como es el caso de las viviendas asociadas a asentamientos precarios (viviendas irrecuperables, según la nomenclatura del déficit habitacional). No obstante, entre 1990 y 1996, el déficit habitacional disminuyó en un 42% y las viviendas precarias pasaron a ser el 37% del total (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013).

En este contexto, es que en el año 1996 se realiza el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, el cuál actualiza el último catastro de 1985 realizado en dictadura. Este nuevo Catastro, se utiliza como diagnóstico y base para la generación el año 1997 del Programa Chile Barrio, que corresponde a una instancia intersectorial que surge como una iniciativa pública en el marco del Programa Nacional de Superación de la Pobreza (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013). El Programa Chile Barrio tiene por objetivo “Contribuir a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país a través de un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral.” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1998), estableciendo 4 ejes de acción:

- 1) Desarrollo Comunitario e Inversión Social: Fortalecer la organización y participación comunitaria. Radicar capacidad en las organizaciones de gestionar iniciativas propias.
- 2) Habilitación Laboral y Productiva: Acciones de capacitación laboral ligadas a oportunidades de empleo y auto-empleo.
- 3) Mejoramiento de la Vivienda y el Barrio: Facilitar acceso a la vivienda y servicios básicos. Resolver la inseguridad jurídica de asentamientos precarios mediante regularización predial.
- 4) Apoyo a fortalecimiento institucional de Programas de Superación de la pobreza:

Intervención intersectorial, descentralizada y participativa que permita una articulación de esfuerzos entre los actores gubernamentales y privados.

Un elemento que es preciso mencionar, es que éste programa inaugura la articulación con actores del mundo privado en su implementación, en particular el área de “Desarrollo Comunitario e Inversión Social”, establece para su desarrollo “A mediano plazo se irá ampliando la oferta de instrumentos en este ámbito, por la vía de acuerdos o convenios de colaboración con otras instituciones públicas (vg. Ministerio de Justicia, DOS, PRODEMU, etc.) o privadas (Servicio País, redes o asociaciones de ONG).” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1998). Este programa, que articulaba a los diversos programas existentes en cada ministerio que tenían relación con los asentamientos precarios, fue bastante exitoso en su implementación, “luego de diez años de intervención multisectorial, en el 2007 se constata que los campamentos disminuyen en un 31% y el número de familias que habitan en ellos en un 69%” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013).

Enmarcado en un contexto de mayor producción masiva de vivienda en décadas, que logró reducir el déficit de vivienda “el decenio de 1990 quedó registrado en la historia de las políticas de vivienda como uno de los períodos en que se edificó el mayor número de viviendas sociales en Chile (...), reduciendo desde 1992 al 2004 el déficit de vivienda en un 50% (Hidalgo, 2004).

Estos indicadores, y las tendencias positivas que se observaban en el avance de los programas regulares de acceso a la vivienda y descenso de las familias en Campamentos, lleva a que el año 2007, luego de 10 años de funcionamiento, se termine el Programa Chile Barrio, y se da inicio a la “Línea de Atención a Campamentos”. El paso de Chile Barrio a LAC es considerado como una transición que debía finalizar integrando los campamentos a la atención regular del MINVU. Se entiende que todo individuo debe recibir apoyo del Estado para obtener la vivienda en base a su situación socioeconómica, y no considerando la naturaleza de ésta, por lo que no sería necesario en ese entonces, un programa especial para campamentos, sino más bien una asesoría para la obtención de la vivienda (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013). La línea de atención a campamentos finaliza sus servicios el año 2009, en vistas de una supuesta solvencia de los programas regulares de vivienda para solucionar la situación de los campamentos, por lo cual dejan de existir programas especiales.

El último intento a nivel Nacional para “poner fin a los campamentos”: El Plan Integral de Campamentos.

Los hechos demostraron pronto que los campamentos volvían a resurgir, y que además de persistir, comenzaron a aumentar, tema que preocupó en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), y el año 2011 ordenan realizar un nuevo Catastro de Campamentos, con el cuál se elabora en Enero del año 2013, el Mapa Social de campamentos (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013). Los datos obtenidos en el Catastro de Campamentos, dan pie a una nueva Secretaría ejecutiva de campamentos, división del MINVU que se dedica exclusivamente a desarrollar políticas en este sector, elaborando su primera acción con el

Plan Integral de Campamentos.

El Plan integral de Campamentos se presenta como la medida estrella del Gobierno de Sebastián Piñera para poder “cerrar en forma definitiva 200 campamentos, pudiendo hacer realidad en seis regiones de Chile el gran sueño de terminar con los asentamientos catastrados en el Mapa Social de Campamentos 2011” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011). El Plan Integral “asume como objetivo la superación integral de la pobreza extrema de las 27 mil familias que se encuentran al interior de los 657 campamentos del país. Para lograr este objetivo de carácter multidimensional, es necesario convocar a distintos actores de la sociedad civil y del Estado”. Este énfasis en la “superación integral” institucionaliza un nuevo enfoque en la políticas sobre campamentos al abordarlo como solución integral para el campamento como un conjunto, caracterizado por “utilizar el capital social existente en las comunidades de campamentos para intentar que ninguna familia se quede atrás” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011). Nuevamente toma un fuerte protagonismo el rol de la sociedad civil en el desarrollo del plan, en especial el rol social de las Empresas, materializado en la iniciativa “Una empresa, un campamento”, en la cual la Secretaría Ejecutiva de Campamentos busca sumar a más instituciones de la sociedad civil a participar en los campamentos.

En lo que respecta a soluciones habitacionales, el plan contempla el aumento de recursos a los programas regulares del MINVU, con el objetivo de revertir la tendencia a la baja que mantenía la producción de vivienda social, duplicando el número de subsidios entregados respecto al promedio de años anteriores (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011). El plan integral de campamentos termina por cumplirse su plazo el año 2012.

En la actualidad, recientemente ocurre una innovación respecto a esta temática, en la cuál el 18 de Junio de 2018, se anuncia la creación de un “Plan Nacional de Campamentos”, el cual aún no es publicado, pero anticipan que entre “sus objetivos busca aunar el trabajo intersectorial con distintos ministerios y mejorar las alianzas público-privadas, para facilitar el cierre de un mayor número asentamientos y entregar soluciones habitacionales definitivas y de mejor calidad a las familias que viven en precarias condiciones.” (MINVU, 2018), y centrará sus acciones en 3 ejes:

“primero, la erradicación, donde trabajaremos con las familias hasta sacarlas de ahí, sobre todo en zonas de riesgo; un segundo eje es la radicación, que es cuando se trabaja exactamente en el mismo lugar. Se trata de un esfuerzo a largo plazo en que las familias se desplazan momentáneamente; y el tercer eje es la urbanización, que responde generalmente a asentamientos precarios de mucha más larga data donde las familias ya han construido en sólido y lo que se requiere es que el Estado llegue con los servicios de alcantarillado, agua, pavimentación, etc”, (MINVU, 2018).

Tabla N° 4: Resumen de Antecedentes Históricos identificados:

Período Histórico	Actores Principales	Instrumentos de gestión	Efectos territoriales
Surgimiento de un Movimiento de Pobladores: Comienzos de las tomas de terrenos 1960-1969.	Comités de allegados Partidos Políticos de centro-izquierda. Iglesia Católica	Operación Sitio.	Urbanización del sitio y Autoconstrucción de la Vivienda con apoyo estatal.
Consolidación del Movimiento de Pobladores y origen del Campamento: 1970-1973	Comités de "Sin Casa", Partidos Políticos de Izquierda y Movimientos Revolucionarios.	Construcción masiva de vivienda Social mediante la CORVI. Legitimación Estatal hacia los Campamentos.	Urbanización in-situ y autogestión del territorio y servicios.
Dictadura y políticas asistencialistas 1973-1989	Oficina de Emergencia Fuerzas Armadas Organizaciones de Beneficencia.	Programas de erradicación Campamentos (en zonas centrales). Radicación de Campamentos (en zonas periféricas).	Segregación socio-espacial hacia la periferia Pérdida de autonomía y redes políticas, Autoconstrucción sin apoyo estatal. Aumento del déficit de Vivienda.
Democracia y Políticas de Focalización 1990-2013	SERVIU ONG's Empresa Privada	Programa Chile Barrio Plan Integral de Campamentos Línea de Atención a Campamentos	Masiva construcción de Vivienda Social en Periferia. Retirada del Estado en políticas de Campamentos Ingreso de las Empresas y ONG a la implementación de las políticas.

Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliográfica.

4.3 Antecedentes Urbanos en Antofagasta

En este capítulo se expondrán lo que he denominado “antecedentes urbanos”, para así contextualizar desde una perspectiva territorial el área de estudio de esta investigación. Esta contextualización pretende ser abordada de manera integral, considerando aspectos históricos, físicos y normativos que afectan el desarrollo de los campamentos en la ciudad.

4.3.1 Historia de la ciudad de Antofagasta: Orígenes contemporáneos de la actual urbe.

“Así como el imán atrae al hierro, la plata atrae al hombre. He ahí lo que se explica por qué esta costa, tan poco atrayente en muchos sentidos, se halla sembrada de ciudades: Caldera, Chañaral, Antofagasta, Mejillones, Tocopilla, Pico de pabellón, etc, Pero... ¿Son realmente ciudades?” (Charles Wiener, 1880) citando en (Galeno, 2012).

Esta cita del naturalista Charles Wiener, que ya data de hace casi 140 años, da cuenta de los orígenes marcadamente económicos de las ciudades de la región, atrayendo constantemente migraciones de otros lugares y buscando insertarse en la extracción de minerales. La ciudad de Antofagasta no se explica de otra forma que no sea por su actividad económica, sus características ecológicas no lo hacen atractivo para los asentamientos humanos, dada su escasa disponibilidad de agua, por lo que principalmente se ha desarrollado desde la artificialidad (Galeno, 2012). En este capítulo no se busca realizar una reconstrucción histórica de la ciudad de Antofagasta, sino identificar algunas características e hitos que se considera pertinente considerar al analizar fenómenos actuales como los ciclos económicos que afectan a la ciudad y los flujos migratorios asociados a éstos.

En la historia de los orígenes de la ciudad hay 3 hitos: En 1866 se inicia el poblamiento, en 1868 se funda oficialmente, y en 1869 pasa a ser controlada por las tropas chilenas e incorporada al territorio nacional (Recabarren, 2002). En 1870 se produce una explosión demográfica asociada a la extracción de Plata en el campamento Caracoles, pasando de ser centenares, a una población de 6.000 a fin de ese año, llegando gran cantidad de viajeros y mercaderes de todas nacionalidades (Recabarren, 2002). La intención de especificar estas características de los orígenes de Antofagasta, es remarcar la idea de que esta ciudad desde sus inicios y de forma constante en su historia, está ligada a la extracción de minerales y a olas migratorias que buscan mejorar su situación económica al insertarse económicamente en la ciudad. El historiador Juan Recabarren lo explica de forma precisa al realizar la comparación con la actualidad:

“Los recursos de la minería metálica y no metálica han diseñado el futuro regional, Antofagasta se "enganchó" a la historia nacional, partiendo por la búsqueda del guano fosilizado de las aves marinas. (..) El salitre le dio su impulso definitivo y la sacó de su estado de caleta, transformándola en ciudad. Sin embargo, fue la plata la que provocó una modificación revolucionaria. El descubrimiento del yacimiento atrajo a miles de chilenos y extranjeros con la ilusión de hacerse ricos. Teniendo en consideración la distancia en el

tiempo y la inversión, Caracoles (Antigua mina de plata) fue ayer lo que Escondida (Actual mina de cobre), es en la actualidad.” (Recabarren, 2002).

Un elemento que parece pertinente destacar, son los continuos auges y crisis que provoca el carácter minero de la ciudad, las cuales estarán presentes a lo largo de toda su historia, y que podemos vincular a fenómenos similares a los actuales con la fluctuación del precio del cobre y el aumento de la migración asociado a éste hoy día. En la historia de Antofagasta quizás la mayor crisis social fue la del año 1921, asociada a la crisis del salitre en todo el mundo producto de la destrucción de la primera guerra mundial que había terminado en 1918, y con Europa devastada nadie necesitaba salitre para la agricultura, por tanto no había demanda (Recabarren, 2002). El primer semestre de 1921 llegaron a Antofagasta 10.000 cesantes, vestían harapos y sus condiciones eran de miseria, las autoridades de la época no encontraron otra solución que trasladarlos en barco hacia Santiago, donde los recibían y distribuían en otras localidades, teniendo que llevar a costas del Estado, un proceso de re-ubicación de las masas de trabajadores que ya no tenían lugar en la extracción del Salitre (Recabarren, 2002).

4.3.2 Primeras políticas de vivienda popular en Antofagasta durante el siglo XX

El contexto previamente descrito llevó a una urgencia que el Estado se vio forzado a responder con rapidez y financiamiento, no pudiendo mantener al margen a los desplazados del salitre, y por tanto reconociéndolos e integrándolos a la ciudad.

La primera iniciativa de vivienda barata como se conocía en la época a la vivienda popular, fue el Conjunto Habitacional del Ferrocarril Antofagasta-Bolivia, el cual pobló el año 1917 el sector oriente de la vía férrea (actual Av. Argentina), la cual buscaba favorecer el asentamiento de los trabajadores ferroviarios en la ciudad (Romero, 2012) .

Las primeras políticas de vivienda popular a partir del Estado, tuvo entonces como actor principal al Municipio de Antofagasta, el cuál gestionó la instalación de habitaciones obreras en los sectores aledaños al centro urbano, al margen de la ciudad ya constituida. Surgieron posterior a 1925, las primeras poblaciones populares, que tuvieron nombres genéricos como “Población Obrera Barrio Sur Oriente” que pasó a llamarse luego “La Favorecedora”, la “Población Obrera del Barrio Norte”, al norte de calle Calama, durante la primera presidencia de Carlos Ibáñez (1927-1931) (Pizarro, 2001). Es preciso mencionar que mientras esto ocurría, los pobladores ya habitaban la ciudad en habitaciones precarias, insalubres, en los márgenes de ésta y de forma ilegal. Los terrenos que se encontraban sin dueño legítimo fueron propicios para esto, ocurriendo el primer desalojo masivo en 1925, de unos terrenos en litigio entre la Municipalidad y una mina de sapolitas, propiedad de Cayetano Gutiérrez, que habría entregado terrenos a trabajadores para que habitaran el sector y cuidaran la mina. Esta población ilegal fue reconocida y legalizada por la Municipalidad en 1929, dando origen entonces a la Población Miramar. Un aspecto a destacar tanto en La Favorecedora, como en Población Miramar, es la documentación que respalda la entrega legal de loteos vacíos, que los pobladores debieron habilitar mediante autoconstrucción, incluso pagando un arriendo

por éstos (Pizarro, 2001). Estas poblaciones se ubicaban en sectores despreciados de la ciudad, que fueron tierra de nadie y en condiciones insalubres, explícito es el caso de la Población Oriente, la cual tuvo que abrirse paso entre un cementerio “de destrozos”, donde “enterraron” a muchos muertos producto de la peste, en sacos y sobre la tierra (Pizarro, 2001). Destaca este aspecto, ya que se repite la historia en la actualidad, donde los asentamientos precarios se ubican sobre basurales como en La Chimba, o bajo torres de Alta tensión como en Los Arenales o Balmaceda. Aspectos que también se replican en la actualidad, es el abastecimiento de agua de forma informal con los pilotes o cañerías de la infraestructura aledaña, en el caso de Población Oriente se abastecían de los pilotes que tenía la empresa ferroviaria FCAB. El abastecimiento de agua, el transporte, el cuidado de los niños, y el acceso a cualquier servicio, debía ser abastecido por los propios pobladores, que a pesar de ser mayoritariamente propietarios, debían continuar accediendo a los servicios de manera informal (Pizarro, 2001). Estas tres poblaciones obreras fueron los primeros espacios de vivienda popular que se fueron consolidando en la ciudad, a partir de la adquisición legal de los sitios, y la autoconstrucción de los pobladores, se conformaron como barrios legítimos Población Miramar, Población Oriente, y La Favorecedora, siendo éstos pioneros en lo que fue la consolidación de los sectores populares de la ciudad en la primera mitad del siglo XX.

La Caja de Habitación Popular, y luego la consolidación de la Corporación de Vivienda CORVI en 1953, dieron paso a un nuevo tipo de vivienda para los obreros, los cuáles ahora accedían formalmente a barrios construidos por un Estado benefactor. La CORVI en Antofagasta dio paso a un proceso de construcción de vivienda masiva, dando origen a diversas poblaciones, entre las que destacan: Población El Olivar, gestionada por los obreros de la Salitrera Compañía Anglo-Lautaro, Población de la Caja de previsión del Banco Estado, Población Playa Blanca, por trabajadores del Seguro Social y la Población O’Higgins (Romero, 2012). En este período también llegan los servicios básicos de abastecimiento de agua y luz a las poblaciones obreras autoconstruidas con anterioridad, las cuáles logran conectarse a las redes formales del suministro, también autoconstruyendo la red hacia adentro de sus poblaciones (Pizarro, 2001). Ya en la década del 60 e inicios del 70’ y con la CORVI ya consolidada, se da inicio a grandes urbanizaciones con financiamiento mixto entre CORVI y Cajas de empleados, dando origen a poblaciones como Población Corvallis, Población COVIEFI (empleados fiscales), Población Villa Frei, Población Punta Angamos, entre otras. Todas destacan por una construcción de alta calidad y un nivel urbanístico inédito en las políticas de vivienda estatal, siendo hasta el día de hoy sectores valorados y consolidados en la trama urbana.

La Dictadura y el giro neoliberal de la planificación dio paso a la política de subsidios en vivienda, y la retirada del Estado como un actor relevante en temas de vivienda obrera. En este período destacan construcciones en altura para sectores sociales medios en el sector Sur de la ciudad, tales como el Edificio Caliche, Torre CODELCO y Torre Edmundo Pérez Zujovic. Destaca en este período la construcción con financiamiento del SERVIU, de la

Población Óscar Bonilla, en el año 1975, viviendas de tipología pareada con escasos metros cuadrados y áreas verdes (Romero, 2012).

En términos de vivienda popular, nos interesa en este período destacar el comienzo del poblamiento en el borde-cerro de la ciudad, originándose la mayoría de las poblaciones que hoy se encuentran aledañas a los campamentos de este estudio. Se expondrán a continuación las poblaciones más emblemáticas, y de las que se obtuvo información mediante su incorporación en el programa Quiero Mi Barrio (Programa Quiero Mi Barrio, 2009).

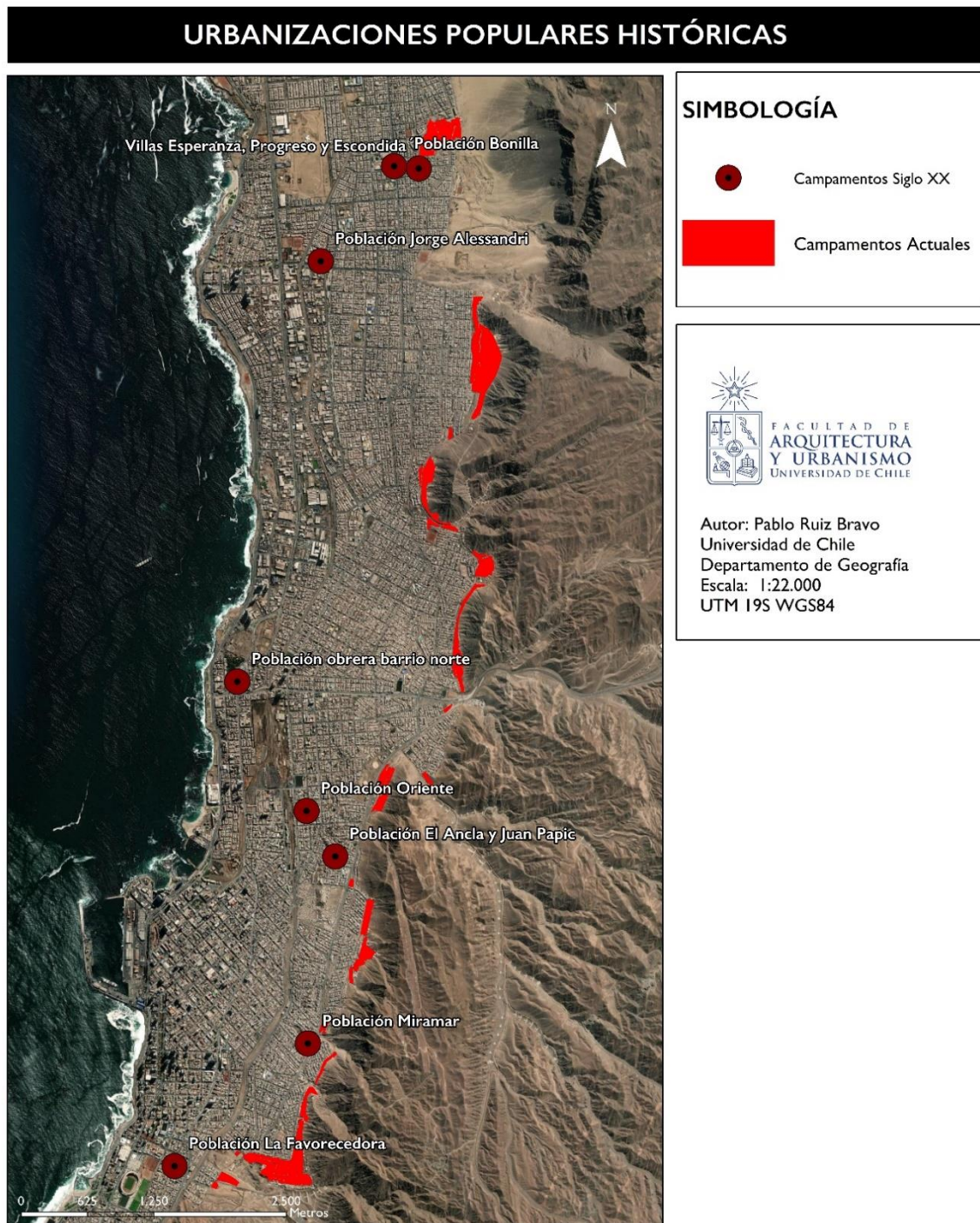
Las tomas de terreno originadas previamente a la dictadura militar, como el sector El Ancla, y Juan Papić que existían desde la década del 50', fueron reconocidas recién en el año 1978, cuando SERVIU entregó en propiedad los terrenos a los pobladores. Ambos sitios eran de propiedad de Bienes Nacionales, los cuáles fueron traspasados a SERVIU, y luego a los pobladores como propietarios. El proceso de regularización fue bastante lento, incluso considerando que eran viviendas autoconstruidas, ya que el acceso a servicios básicos ocurrió recién con la llegada de luz y agua en la década del 80', y de alcantarillado y pavimentación en los 90'. Antes de esto, como ya es un factor común a los campamentos, debían obtener luz y agua de las redes de las poblaciones aledañas, siendo éste siempre un foco de conflicto. Una población emblemática de procesos de re-ubicación de pobladores, fueron los bloques departamentos del Barrio Jorge Alessandri, en el cuál asentaron a pobladores con subsidio del SERVIU, que provenían de diversos sectores de la ciudad. Las viviendas eran tan pequeñas, que fueron apodadas por los nuevos habitantes como "los nichos", en referencia a la similitud con los bloques de cemento de los cementerios. Las paredes estaban sin estucar, varias viviendas sin terminaciones, tanto así que recién en 1994 por acción de los propios vecinos lograron pintar la fachada de los ocho bloques, mejorando la imagen del barrio (Programa Quiero Mi Barrio, 2009).

Un conjunto de nuevas urbanizaciones populares realizadas por el SERVIU, fueron las Villas Progreso, Esperanza y Escondida, todas ubicadas en sector Bonilla Alto, en el borde cerro de la ciudad. Es preciso detenernos en este caso, ya que trata de un sector donde llegaron muchos pobladores de campamentos a vivir gracias al subsidio del SERVIU, la ubicación era aledaña a otras poblaciones populares como Óscar Bonilla, y en la actualidad está aledaña también al Macro-campamento "Los Arenales", repitiéndose el mismo patrón. En estas villas se mezcló a pobladores que venían de comités de campamentos, comités de allegados de otras poblaciones, personas sin comité que obtuvieron su subsidio SERVIU, y también algunos damnificados del aluvión de 1991. En su mayoría, eran familias provenientes del Campamento René Schneider, y el Campamento Salto Alto. Las "viviendas progresivas" entregadas correspondían a una caseta básica, que comprendía baño y cocina, el resto debía ser autoconstruido por los pobladores, entre calles y pasajes de tierra. Las villas fueron mejorando sus barrios prácticamente por autogestión de los vecinos, y los programas de mejoramiento del SERVIU, enfocados en la construcción de servicios públicos y áreas recreacionales, además de pavimentación de las calles. Un elemento a destacar, es que ya en 1999 se formó otro Campamento a un costado de Villa Escondida, de nombre Campamento

de Mujeres. Este campamento logró su vivienda en el mismo sector, ahora bajo el nombre de “Villa Oasis”, construida en el año 2009, donde también llegó gente de otros campamentos beneficiadas por subsidio (Programa Quiero Mi Barrio, 2009).

En esta breve revisión de las experiencias de urbanización periférica y hábitat popular en Antofagasta, se observan elementos comunes en la temporalidad de los barrios populares. Cuando éstos comienzan a aparecer en la historia oficial y en los programas de gobierno, es cuando ya llevaban décadas habitando los márgenes de la ciudad, también desde una marginalidad como habitantes. El reconocimiento de estos pobladores y las soluciones que ofrece el Estado, van principalmente orientadas a regularizar un espacio que ya existía hace tiempo, y la mayoría del tiempo solo otorgando un reconocimiento legal y escaso apoyo económico y técnico, predominando la auto-construcción. Si bien en las últimas experiencias desde los 90’ efectivamente se logró poner fin a muchos campamentos, basta que surja otra crisis económica para que éstos nuevamente surjan con fuerza, a los márgenes de las villas de viviendas sociales que al igual que ellos, fueron campamentos en algún momento. Esta breve revisión busca poner énfasis en la repetición de patrones que se encuentran al analizar los campamentos actuales incluidos en este estudio, y que serán contrastados en los resultados de la investigación con fin de incluir la historia y contexto local, ampliando la temporalidad del análisis.

Figura N° 5: Urbanizaciones populares históricas:



Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliográfica y Catastro campamentos (MINVU, 2019).

4.3.3 Instrumentos de planificación locales y campamentos: La controversia de las “Zonas no edificables”.

Las familias que viven en campamentos habitan en espacios de alto riesgo, tanto por estar expuestos a diversas amenazas (naturales y antrópicas) como por presentar vulnerabilidad en sus distintos componentes físicos, sociales, económicos y ambientales (CIGIDEN, 2019). Los campamentos usualmente se ubican en los intersticios de la ciudad formal, en terrenos que usualmente están desprovistos de vivienda porque aún no son parte del suelo urbanizado, o se encuentran con restricciones para edificar. En este subcapítulo se describirán los tipos de riesgo y sus efectos sobre el desarrollo de los campamentos, de forma breve, y como contexto para un adecuado entendimiento de los factores que intervienen en la posible radicación, o en la urgencia por desalojar algunos sectores.

Los principales riesgos en la actualidad que afectan a campamentos, son ubicarse en zonas de riesgo por aluvión (que afecta prácticamente a todo el borde-cerro de la ciudad), y sobre o bajo infraestructuras de riesgo como torres de alta tensión eléctrica, o cañerías de agua. Usualmente, estas zonas se traslapan, y los campamentos se encuentran bajo el riesgo de más de uno de estos eventos, sumado al riesgo transversal de incendio, al ser viviendas de material ligero (ver tabla n°5).

Riesgo de Aluviones

Este es el principal riesgo al que se encuentran expuestos prácticamente todos los campamentos ubicados en el borde-cerro de la ciudad de Antofagasta, incluyendo los tres macro-campamentos que involucra esta investigación. Las características geográficas de la ciudad de Antofagasta, limitada al oriente por imponentes cerros, deja expuesta a gran parte de la ciudad a este riesgo, siendo los más expuestos los ubicados en el llamado “borde cerro” (límite oriente) de la ciudad. Este sector, además de verse expuesto a los aluviones por lluvia provenientes de las quebradas aledañas, tiene sectores en los que incluso se producen caídas de roca y desprendimientos de rodados producto de la gravedad o movimientos sísmicos (ONEMI, 2017). En la imagen adjunta (ver figura n°8) se observa el plano de evacuación de la Quebrada Bonilla, en donde se emplaza el Macro-campamento Balmaceda, justamente al este, en la zona denominada “Área de evacuar por caída de roca”. Este es un ejemplo particular de lo que ocurre en cada plano de evacuación de las quebradas de la ciudad. Este tipo de riesgo es el más controversial para los campamentos, ya que como se observa en el plano, las zonas de riesgo de aluvión están ampliamente edificadas por la ciudad formal, sin que ésta sea un impedimento real para el desarrollo inmobiliario, ni de privados ni de viviendas sociales.

Torres de alta tensión eléctrica y ductos de agua potable

En el caso de las torres de alta tensión y ductos de agua, éstos son servidumbres de Bienes Nacionales a las empresas de electricidad “ELECDA” y de Agua potable “Aguas

Antofagasta”.

Estas empresas en un inicio se opusieron fuertemente a la instalación de campamentos en sus servidumbres, principalmente por el riesgo que esto implica para las familias que habitan las viviendas, pero también por la responsabilidad legal que podría implicar un accidente. El desarrollo de plan de superación de campamentos finalmente calmó la situación, generando un plan de trabajo en conjunto, del cual las empresas se hicieron parte. La prioridad para el desalojo y reubicación de las personas, fue que se encontraran en éstas servidumbres, sumado al riesgo de aluvión. Desde los actores estatales entrevistados se señala que el año 2007 ocurrió una solicitud de desalojo por parte de empresas eléctricas para solicitar el despeje de su servidumbre, sin embargo ésta se emitió y quedó en nada. Se señala también que Aguas Antofagasta presentó reclamos por construcciones de campamento sobre sus ductos de agua, sin embargo tampoco se procedió a desalojar. En estos antecedentes, cuando inició el plan de superación de campamentos, se consideró de inmediato integrar a la mesa a estas empresas, ya que se cruzaban directamente con la necesidad de desalojo y re-ubicación de los habitantes. En el transcurso del plan se privilegió el desalojo de estas viviendas, dado el riesgo inminente al que se encontraban expuestos.

“Las empresas cuando yo llegué, una de las primeras reuniones que tuve fue con la empresa Aguas Antofagasta, que había presentado demandas y reclamos porque tenía gente que construía arriba de sus cañerías. Entonces le dimos una vuelta de tuerca a eso y al final terminamos en una mesa con las empresas, les dijimos mira, hagamos un proceso comunitario para que la gente corra sus viviendas, cosa que se hizo.” Ex Seremi de Gobierno.

En consecuencia, el riesgo de desastres es un factor relevante al analizar la gobernanza de campamentos, ya que es parte de la argumentación por parte de las autoridades para no permitir la radicación in situ, y además determina con qué actores se debe conversar sobre la propiedad o concesión del terreno en que se emplaza el campamento. En el caso de las torres de alta tensión, o ductos de agua potable o alcantarillado, estos se encuentran en suelo público, pero que está concesionado a las empresas que prestan estos servicios (ver capítulo de Marco jurídico). A la vez, los suelos con riesgo de aluvión, si bien pueden tener dueño, éstos no tienen uso de suelo para vivienda, sino con otros destinos. Un mayor desarrollo de las controversias asociadas a riesgos, se observa más adelante en el capítulo dedicado a cada campamento.

Tabla n° 5: Componentes del riesgo en campamentos:

Componente del riesgo	Campamentos
Amenazas	Naturales En todas las regiones del país existen asentamientos expuestos a algún tipo de amenaza natural: inundación por tsunami en Iquique; por crecida de río en Santiago; por aluviones o deslizamientos de tierra en Antofagasta, en Copiapó. La cantidad de amenazas se relaciona con los espacios periféricos donde se localizan, y que tienden a ser los más inseguros.
	Antrópicas Incendios forestales en Valparaíso y en gran parte del centro sur del país; contaminación del suelo por metales pesados y contaminación del aire por cercanía a relaves mineros entre las regiones de Tarapacá y Coquimbo; peligro sanitario por uso de agua subterránea en sectores rurales con eliminación de residuos mediante pozos negros; incendios debido a la precariedad de las instalaciones eléctricas.
Vulnerabilidad	Física Por su condición periférica, es una característica frecuente en los campamentos la gran distancia a la que se encuentran de los organismos de emergencias. También, dado los procesos de autoconstrucción, muchos no cuentan con espacios apropiados para la circulación de vehículos de emergencia como bomberos y ambulancias. A esto se suma la materialidad precaria de las viviendas, principalmente de madera y materiales de residuos, que resultan altamente inflamables; y la falta de infraestructura de servicios básicos como conexión a agua potable y alcantarillado.
	Social Son lugares segregados no solo en términos espaciales dentro de la ciudad, sino también son sujetos a estigmatizaciones que no promueven el desarrollo de capital social de tipo vertical (Juzam, 2010). En ellos existen menores niveles de escolaridad en los jefes de hogar y una mayor proporción de niños por adulto. Actualmente también hay población migrante que en muchos casos se encuentra dificultades aún mayores de acceso a la información y a las redes de protección.
	Económica Reúnen a población de bajos ingresos y menor seguridad laboral, por lo que ante un desastre sus pérdidas son proporcionalmente mayores y sus limitados medios de sustento restringen la capacidad de recuperarse.
	Ambiental Por tratarse de asentamientos informales, es frecuente que los campamentos no cuenten con sistemas de recolección de residuos, lo que puede dar pie al surgimiento de microbasurales a su alrededor. Además, algunos se emplazan sobre antiguos vertederos (Alto Hospicio y Copiapó).

Fuente: (CIGIDEN, 2019)

Figura N° 6: Cartel advierte ducto de agua potable en Campamento Los Arenales.



Fuente: Archivo del autor

Figura N° 7: Fotografía panorámica de Campamento Balmaceda. Se observan a la derecha la línea de torres de alta tensión eléctrica



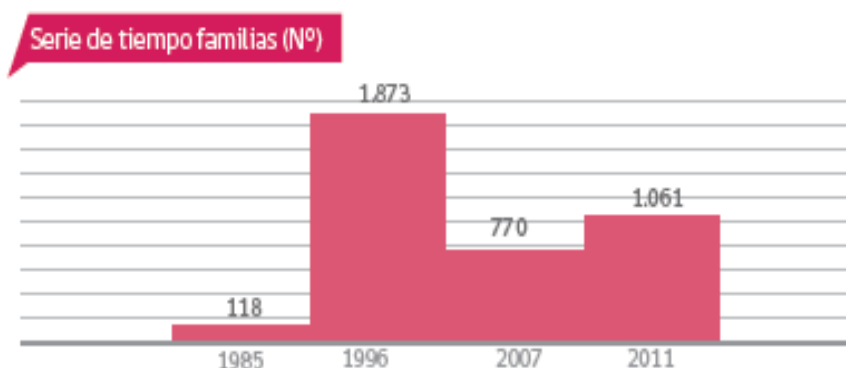
Fuente: Archivo del autor

5. Actualidad de las políticas públicas para Campamentos en Antofagasta

5.1 El Plan de Superación de Campamentos: Contexto y desarrollo de una articulación público-privada.

A nivel de región, que es donde se registran los datos con mayor antigüedad, se observa en los catastros oficiales que hasta el año 2011 la situación estaba relativamente regulada por la política implementada desde el MINVU, mediante el último Plan Integral de Campamentos en 2011.

Figura N° 9: Evolución histórica del número de Familias en Campamentos de la Región de Antofagasta.



Fuente: (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013)

El Plan de Superación de Campamentos en Antofagasta realiza un Catastro el año 2015, en el cual se contabilizan en la Comuna, 2.150 familias ingresadas posterior al 2011, lo que sumado a las 893 familias catastradas por el MINVU en 2011, da un total de 3.043 familias solo en la Comuna de Antofagasta, que al año 2015 se encuentran viviendo en campamentos, sin embargo, por diversos actores como se verá más adelante, es considerado el período 2015-2016 como el de mayor auge de los campamentos. El Catastro de campamentos realizado por TECHO en 2016, identifica que al año 2016 existen 5.038 Familias que ingresaron a campamentos posterior al año 2011.

Figura N° 10: Número de campamentos y familias en Antofagasta, período 2011-2016.

VARIACIÓN EN RELACIÓN A CATASTRO 2011

		
RESULTADOS CATASTRO 2011	28	1.061
CIERRES DE LO REGISTRADO EN CATASTRO 2011	12	423
VIGENTES DE LO REGISTRADO EN CATASTRO 2011	16	1.191 ¹³
INGRESOS DESPUÉS 2011	40	5.038
RESULTADOS CATASTRO 2016	56	6.229



Fuente: (TECHO, 2016)

Estas variaciones, si bien pueden estar motivadas por diferencias metodológicas entre cada medición, al contrastarlo con la percepción de los actores en la actualidad, coincide con el acelerado proceso de crecimiento que identifican en los campamentos.

En este contexto de auge de crecimiento de los campamentos en Antofagasta, es que las autoridades locales de la Región, se ven en la necesidad de controlar la situación. El año 2015 se anuncia un Catastro de campamentos realizado por el Gobierno Regional, para actualizar las cifras del Catastro realizado por MINVU en 2011, y así dar inicio al programa “Plan de Superación de Campamentos”, llevado por el Gobierno Regional de Antofagasta.

El Plan es elaborado desde la Intendencia Regional, sin embargo, su aplicación está acotada a la Comuna de Antofagasta. Se analizará el proceso de creación, implementación y evaluación del Plan desde los documentos formales que lo respaldan, como también desde la percepción de los diversos autores que se formaron parte de éste, para así obtener una idea del proceso con sus aciertos y dificultades.

5.1.1 Orígenes del Plan de Superación de Campamentos:

El Plan surge desde la Intendencia Regional de Antofagasta, debido a que “la ciudad de Antofagasta, desde el año 2014 ha experimentado un significativo aumento de este tipo de asentamientos” (Gobierno Regional de Antofagasta, 2015), las causas que identifica son:

1. Desarrollo económico experimentado en la Región, superciclo del cobre.
2. Flujos migratorios, tanto internos como externos.
3. Valor y disponibilidad del suelo, costos de construcción, precio de compraventa y rentas de arrendamiento de viviendas (exigencia de requisitos y factores de discriminación).
4. Escasa construcción de soluciones habitacionales definitivas en la Región durante período 2010-2014 (88 unidades).
5. Región de Antofagasta es una de las que presenta los mayores niveles de allegamiento y hacinamiento, según la CASEN 2015. (Gobierno Regional de Antofagasta, 2018)

Las causas del plan coinciden entre varios actores locales. El Director del Plan de Superación de Campamentos, que desempeñaba formalmente el cargo de Seremi de Gobierno, profundiza en las causas:

“Eran en su mayoría nuevos campamentos, que explicaciones para eso hay 3 principales, una las externalidades negativas del modelo productivo de la región, nadie discute que los sueldos más altos están en la minería, es un factor que tiene una externalidad negativa que es aumentar el precio de la vida, y eso tiene como correlación aumentar el precio de la vivienda, aumento en el precio del suelo, aumento en el precio del arriendo, de hecho el metro cuadrado en Antofagasta es de los más caros de Chile, junto con Viña del Mar y Vitacura. A eso, lo que tú adelantabas tienes que sumarlos, flujos migratorios, y aquí hablo de migratorios en el sentido amplio, tanto internos como externos, pero además esos externos con un crecimiento importante como lo acreditó el censo de ahora el 2017, donde el 80% de la población migrante de la región de Antofagasta, que es el 11% de su población, llegó después del 2010. Entonces eso genera que las personas necesitan habitar, y comienzan algunas de ellas a instalarse en tomas irregulares, ocupando terrenos la mayoría de Bienes Nacionales.” (Encargado Plan Superación de Campamentos).

Coincide en esta perspectiva el funcionario en Intendencia del área de asistencia social: Acá en el norte siempre ha habido una inmigración, tanto interna como externa. Esto se puede atribuir tanto al boom del cobre, como a otras cosas. (...) Cuando empezamos con todo este proceso había todo un sistema que ver, el déficit habitacional, la migración, la seguridad pública, el tema de la salud. Los campamentos siempre han existido, pero había un momento

que estaba controlado. Esos campamentos ya estaban en un programa habitacional con SERVIU, entonces se estimaba que en un cierto plazo desaparecieran.”
(Funcionario Intendencia).

El auge de campamentos que identifican en el año 2014, pareciera sorprender a las autoridades que aún se encontraban trabajando con darle una solución a los campamentos que ingresaron en el Catastro de Campamentos del 2011, donde supuestamente la situación ya estaba controlada. Las causas las atribuyen a factores de carácter externos tales como la política de vivienda desde el Gobierno Nacional, como de las características propias de la economía regional, sumada a un flujo migratorio sin precedentes.

Un elemento que caracteriza a este instrumento, es que la creación y ejecución de éste no consta en la institucionalidad política formal, sino que es sustentada por la voluntad política de las autoridades a nivel regional, y por lo tanto no consta ni de presupuesto, ni de mayores atribuciones que las que otorga la autoridad regional.

El encargado directo del Plan de Superación, disponía de respaldo a su trabajo estar bajo la dirección del Intendente Regional

“Esto surge y por qué se toma en el gobierno regional y lo lidera el Intendente, porque entonces la persona que contrata el Intendente depende directamente del Intendente, y por lo tanto el asesor del Intendente, tiene la posibilidad de convocar a SEREMIs, directores de servicios, entonces hay una decisión de voluntad política, y una figura que no es orgánica, es por decirlo así funcional, yo era una persona a honorarios, pero con el respaldo directo del Intendente, de manera de poder coordinar.” (Encargado del Plan Superación de Campamentos)

“(…) de hecho este plan no tiene ingresos, no tiene recursos. Todos los que iniciamos el plan, lo iniciamos desde nuestros propios trabajos (…) Acepté la coordinación del plan porque es un tema que me gusta como asistente social (…) El que inició el plan, que ya no está, que fue el SEREMI, y otras personas que trabajaron en diferentes partes del gobierno regional, ninguno de ellos recibía un sueldo extra, de hecho el plan no tiene plata ni para sacar fotocopias, nada.” (Funcionario Intendencia).

5.1.2 Líneas de acción del Plan de Superación de Campamentos:

El plan tenía dos grandes áreas de ejecución, la solución habitacional y el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Figura N° 11: Líneas de acción del Plan de Superación de Campamentos:



Fuente: (Gobierno Regional de Antofagasta, 2018)

La primera en realizarse fue la de Información, pensada a modo de diagnóstico para el resto de la ejecución del plan, generando los siguientes productos:

- Campamentos Georeferenciados
- Catastro de Campamentos
- Fichas de Campamentos
- Base de datos de familias y dirigentes.

Tal como señala el encargado del Plan en la Intendencia: “Todo el objetivo del plan ha ido cambiando, el primer objetivo cuando se inició era primero saber la ubicación, georeferenciar los campamentos, y conocer la cantidad de familias, con esa temática al principio comenzamos a abordar el plan de campamentos. (...) (Encargado Plan de Superación de Campamentos), sin embargo con el andar del plan y las exigencias en las instancias participativas, fueron apareciendo temas que iban más allá del simple ingreso a las listas regulares del SERVIU, lo que llevó a ir haciendo los programas a medida que avanzaba la ejecución del plan “A través de todo este tema del plan de campamentos nos aparecieron varios problemas puntuales que no sabíamos como abordarlos, porque tampoco teníamos una estructura de gobierno que diga esto de aborda así, o así. Entonces empezamos nosotros a

inventar nuestras propias cosas, entonces inventamos el mecanismo de formalización de campamentos, quiere decir que a los campamentos que no estaban bajo ningún riesgo, les colocamos agua y luz.” (Funcionario Intendencia)

En esta estructura de “gran paraguas” se comienzan a idear una serie de proyectos sectoriales que abordan el tema de los Campamentos, en el cual el Plan de Superación cumple un rol de coordinación entre el actuar de los diferentes sectores del Gobierno Regional y Secretarías Regionales de Ministerios. En busca de ordenar la información, se detallará primero la implementación de soluciones habitacionales, y luego el programa de Acompañamiento Social.

Área de Territorio y política habitacional:

Esta área está destinada a la generación de soluciones habitacionales para los Campamentos, orientadas en dos líneas, soluciones definitivas que significa la inserción en los mecanismos oficiales del MINVU para ser beneficiario de solución habitacional mediante subsidio, y Soluciones transitorias, que es donde se comienza a crear políticas especiales a nivel local para la generación de barrios transitorios para los Campamentos que estén bajo zonas de riesgos, y la formalización de Campamentos para aquellos que cumplan los requisitos.

Figura N° 12: Líneas de acción del área de territorio y política habitacional.



Fuente: (Gobierno Regional de Antofagasta, 2018)

Solución definitiva de vivienda: Ingreso al SERVIU

La solución de vivienda por parte del SERVIU fue un área de trabajo que no logró implementarse en la duración del Plan de Superación. Ésta constaba de dos tareas, realizar las gestiones para concretar las obras de las familias que fueron ingresadas al Serviú en el Catastro de Campamentos del MINVU del año 2011, que aún no obtenían su vivienda definitiva. La segunda tarea consistía en ordenar e ingresar a los habitantes de campamentos habilitados para obtener un subsidio, al sistema del SERVIU, tarea que se realizó en Febrero de 2018, a solo días de que los encargados del plan dejaran su cargo por el cambio de Gobierno.

Figura N° 13: Solución de vivienda definitiva según catastro.



Fuente: (Gobierno Regional de Antofagasta, 2018)

Las causas de esta demora son difíciles de establecer con claridad, principalmente porque “destrabar” la construcción de viviendas dependía de varias instituciones, por lo que requería de negociación y acuerdos en política:

“hubo tres cosas que ayudaron, primero Bienes nacionales comenzó a transferirle gratis terrenos al SERVIU, así que ya tenías el terreno. Segundo, la plata del GORE para urbanizar los terrenos, y tercero el MINVU aumentó su subsidio, pasaron de 500, a cerca de 900 UFs. Con estas tres cosas, lograste romper el mito de que en Antofagasta era imposible construir viviendas sociales, lo que era verdad, sin estas decisiones de política pública.” (Encargado Plan de Superación de Campamentos)

Por otra parte, había ciertos requisitos que no permitían que todos los Campamentos que formaban parte del plan, principalmente de requisitos socioeconómicos, y en el caso de extranjeros, estos debían tener legalmente la residencia definitiva en el País:

“Se analiza no solo a los que están postulando, sino a todos los miembros de la casa, rut por rut. ServiU llama al dirigente y le dice que tantas familias tienen que salir del comité porque no cumplen con los requisitos, entonces el presidente tiene que sacarlos, no tiene otra forma. Para que SERVIU recibiera a un comité tenían que hablar primero conmigo, un comité no podía llegar a SERVIU directamente a inscribirse. Si los comités no estaban agrupados al plan, no se recibían. Todo puede sonar como una medida arbitraria, pero fue una forma de ordenar los campamentos”

“Nosotros dejamos incluidos si no me equivoco, cerca de 55 comités de estos nuevos campamentos, los que presentaron sus antecedentes porque no los presentaron todos, algunos no los presentaron porque tienen la pretensión de que les van a dar el terreno y se van a poder quedar ahí. Era una opción, nosotros dimos la posibilidad pero la gran mayoría entregó sus antecedentes.” (Encargado de Plan de Superación de Campamentos).

Esto genera que en términos de soluciones definitivas exista incertidumbre respecto a la viabilidad de éstas, sobre todo en momentos que el plan no ha tenido innovación desde el

cambio de Gobierno.

“No hay muchas certezas, recién estamos en fase de habilitación, con el listado que pasó el gobierno a SERVIU.” (Campamento Américas Unidas)

“El gran problema fue que no se avanzó en problemas de solución habitacional(...) Sí, pero la solución habitacional está al debe, hay que ponerse las pilas en eso. Nosotros seguir con el trabajo que hacemos, pero la solución habitacional es la que hace falta. En estas dos patas, siento que una quedó coja, osea igual se avanzó, que se pase de cero a 3.500 viviendas que están en construcción.” (Directora TECHO Antofagasta).

Soluciones transitorias de Vivienda: Regularización de campamentos y Programa de Barrios transitorios.

Las soluciones transitorias implementadas durante el Plan, son las que mejor evaluación lograron y que más desarrollo tuvieron. Estas nacen dentro de la iniciativa propia de las autoridades locales, y conllevan una serie de articulaciones entre actores público/privados y negociaciones y acuerdos políticos. No se amparan en ningún recurso legal ni institucional, sino que son el resultado de un proceso complejo en donde el consenso es el que finalmente determina las acciones.

Programa de regularización de campamentos:

Este programa tiene por objetivo “Dotar de acceso regular y normalizado al agua potable y energía eléctrica, con pago por parte de las familias, en forma transitoria, mientras se permanece en el campamento y se desarrollan proyectos habitacionales, con el objeto de evitar riesgos mediante acceso seguro y bajo estándar.” (Gobierno Regional de Antofagasta, 2018).

Los requisitos para acogerse a este plan son:

- No debe encontrarse en Zonas de Alto riesgo aluvional
- No tener viviendas bajo torres de alta tensión, ni sobre ductos de aguas.
- Contar con comité con personalidad jurídica, directiva vigente y funcionamiento regular de asambleas
- Ser parte del Plan de Superación de Campamentos

Los campamentos que lograron acogerse a esta iniciativa son pocos, los dos principales fueron el Campamento Luz Divina, ubicado en terrenos del arzobispado y a cargo del Sacerdote Jesuita Felipe Berríos, y el Campamento “La Lucha es Posible”. El proceso de acuerdo para este programa da cuenta de la forma en la que se llevó a cabo el Plan de Superación de Campamentos, el programa de regularización surge debido a que existían conexiones irregulares a la red eléctrica, que generaban los propios Campamentos:

“Los mismos dirigentes ubican a una persona y le piden que necesitan electricidad para todo el campamento, entonces ellos le dicen que para no se corte necesitan este tipo de cable que vale 5 millones de pesos, y ellos lo pagan. Llegaba la gente de ELECDA y decía "Qué

hacemos, si cortamos la luz el tema va a ser más complicado." Entonces ELECDA colocaba torres más grandes para que la intensidad de la luz no se cayera. Dentro de todas estas temáticas de trabajo, empezamos una mesa con ELECDA, ENGI Y TRANSELEC" (Funcionario Intendencia).

Fue a causa de la demanda de las empresas de servicios básicos que entonces se origina el plan: "nosotros dijimos como estas familias van a permanecer aquí por algún tiempo, hay que evitar situaciones de riesgo y mejorar situaciones de habitabilidad, y ahí hacemos el vínculo con las empresas(...), veamos a cuáles campamentos podemos ponerles agua, y que paguen, y lo mismo con la empresa de la luz, veamos a quién pueden ponerles luz, y que paguen" ... "Entonces, luz, cada casa con su medidor, le llega la cuenta como a cualquiera, conexiones en regla certificadas por la SEC, y agua con un pilón comunitario, y ellos construyen su red con los estándares que les puso la empresa, etc. Super bien. Eso perfectamente podría seguir como una medida transitoria, no es para formalizar al campamento. Nunca les dijimos que era para que se queden ahí.

(Encargado del Plan de Superación de Campamentos)

Esta situación devela una vez más lo "transitorio" de las soluciones que ejecutó el Plan de Superación de Campamentos, que a fin de cuentas solucionan problemas urgentes entre los actores involucrados, sin embargo la mayoría de las soluciones carecen de certezas jurídicas o alguna garantía de que vienen otros procesos más adelante, sino que son medidas transitorias y con duración mientras la voluntad política de las autoridades así lo determine. En la realidad, no es un Programa de "regularización" propiamente tal, sino que solamente logra conectar a un sector muy pequeño de los campamentos que forman parte del plan, a los servicios básicos de electricidad y agua potable.

Los Barrios Transitorios: Una salida transitoria a un problema permanente.

La figura de Barrios Transitorios es quizás una de las medidas más polémicas del Plan de Superación, debido a su origen, procesos y alternativas que existían en su implementación. La figura de Barrios transitorios queda definida en el Plan como: "espacio territorial regulado, constituido por viviendas transitorias, de emergencia o mediaguas de uso familiar y espacios comunitarios, con acceso a servicios y dotados de una organización básica, bajo la figura de un contrato, el cual regula el préstamo de uso de la vivienda y su plazo, el pago de los consumos de servicios básicos, gastos comunes y el cumplimiento de un reglamento interno de convivencia. Para familias que se encuentren en riesgo por vivir en franjas de servidumbre de torres de alta tensión, de infraestructura sanitaria o en zonas de alto riesgo aluvional." (Gobierno Regional de Antofagasta, 2018).

El origen de este programa, sin embargo, tiene un carácter de urgente, y es simbólico de lo que significó todo el proceso de ejecución del Plan. "Había un sector de campamento, que estaban bajo las torres de alta tensión, donde las empresas habían presentado un recurso, la corte le había ordenado al gobierno desalojar, se armó una mesa, y también se dijo hagamos

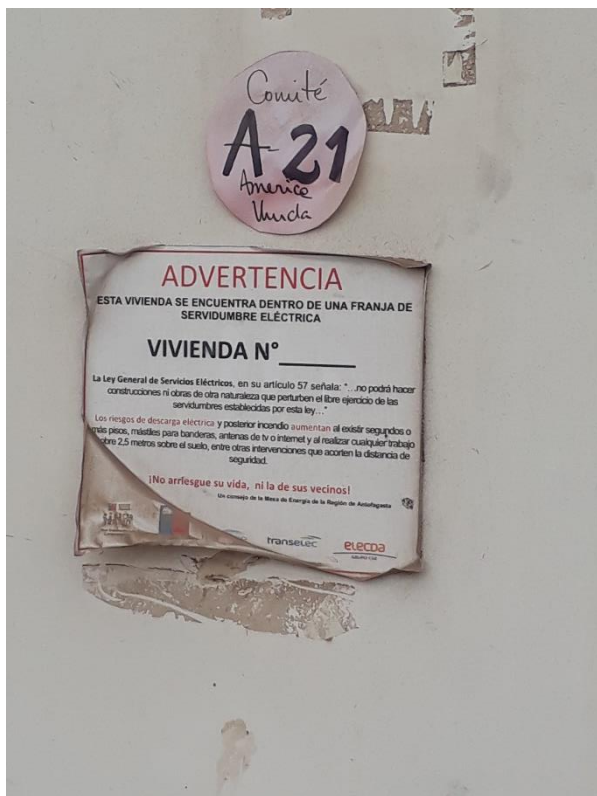
un proceso comunitario, de disuasión, para que las familias salgan. Eso implica que el Gobierno construya un barrio transitorio, en un terreno libre de riesgo.” (Encargado de Plan de Superación de Campamentos). Esta demanda por parte de las Empresas de Luz y Agua Potable, para que la Gobernación cumpliera la orden de desalojo, es lo que desencadena, y fuerza en cierta medida, la solución de los Barrios Transitorios.

El problema, es que los Barrios Transitorios, debían cumplir con lo que estipula su nombre, por lo tanto la transitoriedad de éstos debía ser garantizada por parte de la Gobernación, en tanto la gente que se trasladaba a éstos se encontraba ya vinculada a una solución formal de Vivienda mediante beneficio de un subsidio, por lo tanto aquellos que no eran aptos para un subsidio y se encontraban bajo las zonas de servidumbre de las empresas, no tienen solución ante un futuro desalojo, y deben moverse de ahí por su cuenta.

La creación de los Barrios transitorios es un ejemplo muy claro de como se articularon actores público/privados dentro del Plan. Se consiguieron los recursos para la compra del terreno, los cuáles se transfirieron a la “Fundación Recrea” del Padre Felipe Berríos, que pasaron a ubicarse a un costado de los Campamentos que ya estaban instalados en el Sector La Chimba, ahí en terrenos en propiedad del Arzobispado se ubican el Campamento Luz Divina 1,2,3... El Barrio transitorio viene a ser el “Luz Divina 7”. El traslado de las personas hacia el Barrio Transitorio, fue realizado por el Ejército de Chile, mediante sus vehículos y personal.

El proceso de notificación del desalojo fue bastante gráfico y explícito, las empresas junto a la Intendencia pegaron unos adhesivos a las casas que debían ser desalojadas, de forma de notificar visualmente sobre la necesidad de desalojarlos bajo la instrucción “Advertencia, esta vivienda se encuentra dentro de una franja de servidumbre eléctrica”

Figura N° 14: Notificación de Desalojo adherida a la puerta de la Sede Comunitaria de Agrupación Américas Unidas.



Fuente: Archivo del Autor.

Figura N° 15: Barrio transitorio Luz Divina 7, Sector La Chimba.



Fuente: (Gobierno Regional de Antofagasta, 2018)

La evaluación que se hace de esta medida es diversa, por una parte se destaca que eran familias que su vida estaba en riesgo inminente de aluviones o electrocución, por lo cual la prioridad era sacarlos de la zona de riesgo lo antes posible, y la figura del Barrio Transitorio era la alternativa a un desalojo que era inevitable, sin embargo aún no se concreta.

“Ese proceso fue medianamente exitoso a mi juicio, porque no todos se fueron, y ahí ya lamentablemente, el buenismo no es lo mismo que los Derechos humanos, el primer derecho humano es el derecho a la vida. Entonces solidarizar por solidarizar, a veces termina haciendo un daño, y hoy hay gente que sigue estando bajo situación de riesgo. Puede que no pase hoy día nada, y puede que mañana haya un incendio” (Encargado de Plan Superación de Campamentos).

Por parte de los pobladores, el diagnóstico es más positivo:

“Bien, al menos lo que me han podido decir es que ellos saben que están en un lugar más tranquilos, que están seguros, porque es un terreno que el gobierno ha dado para estas familias.” (Agrupación Américas Unidas).

Área de Acompañamiento Social y Promoción Comunitaria

Esta área fue la que mayor implementación tuvo, y la que relaciona a mayor cantidad de actores del mundo público, privado y la sociedad civil. La particularidad de ésta área es que estuvo principalmente ejecutada por las ONGs que participaron del Plan, TECHO, Servicio Jesuita Migrante (SJM) y Fundación para la Superación de la Pobreza (FUSUPO). Este tuvo tres ejes de acción:

- Escuelas de formación para dirigentes
- Mesa de Seguridad para Campamentos
- Gestión de Riesgos

La incorporación de las ONGs al Plan, estuvo además financiado por Minera Escondida.

“Entre todas esas cosas, de corto, mediano y largo plazo, también está cruzado por una alianza que hicimos, que nosotros evaluamos bien positivamente, entre el sector privado, las ONGs, y el gobierno, que es una alianza de trabajo con el SJM, la FUSUPO y el TECHO, que por primera vez trabajaban juntos en campamentos. Financió la Minera Escondida esto durante aproximadamente 3 años, con un monto total de aproximado 450 millones durante los tres años (...) que permitían que como Estado, a través de esa ONG estar presentes” (Encargado Plan de Superación de Campamentos).

Escuela de Formación para dirigentes:

En alianza con la Universidad Católica del Norte, se organizó una Escuela para dirigentes con duración de 6 semanas. En la escuela los profesores eran Académicos de la UCN, profesionales de las empresas TRANSELEC y Aguas Antofagasta, y funcionarios de la PDI, Carabineros, SEREMIs, Gobernación y SERVIU.

Mesas de Seguridad para Campamentos:

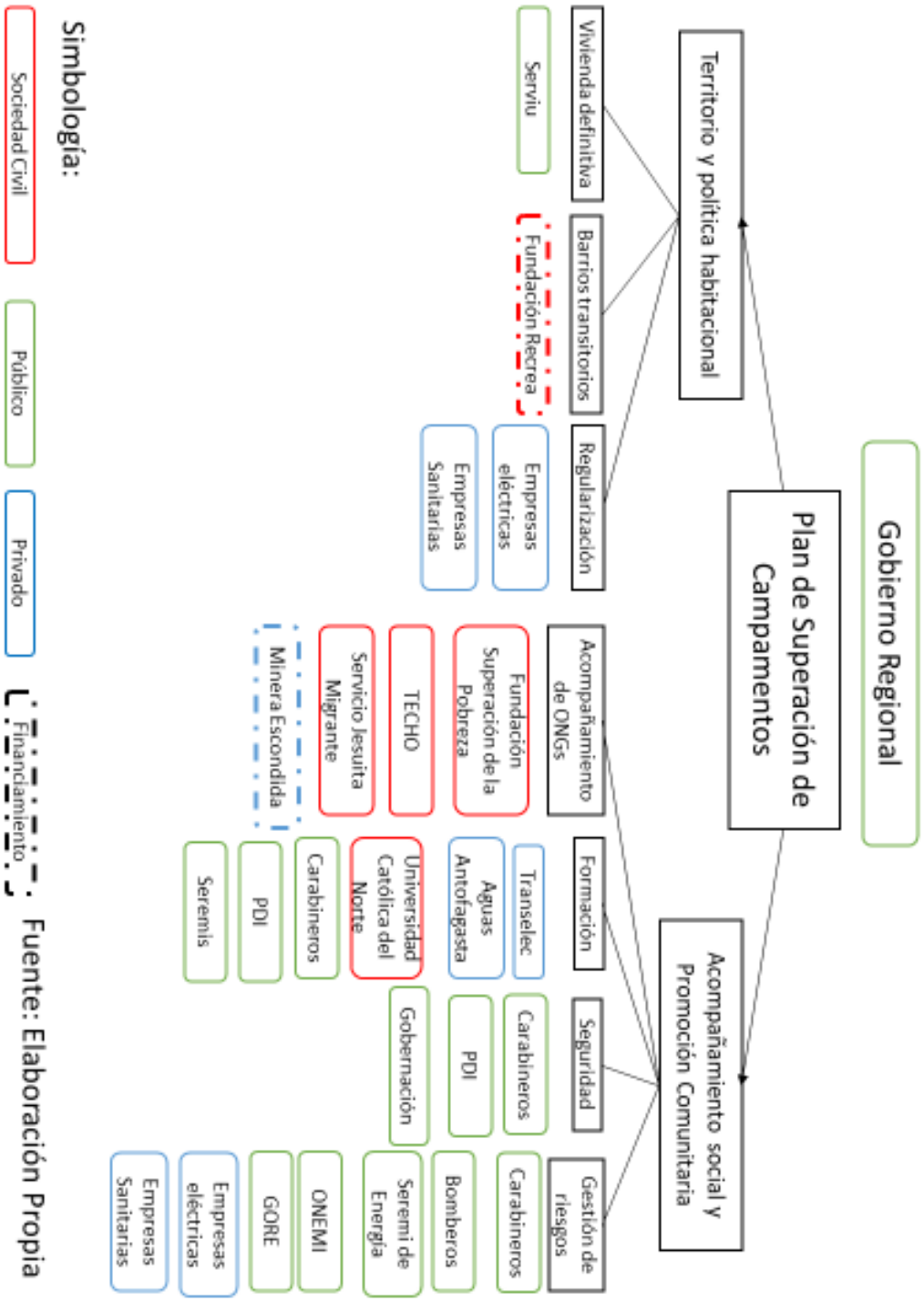
Este programa en específico tiene bastante relevancia para las autoridades públicas, debido a que era uno de los conflictos que más requerían controlar, tanto como autoridades, como lo que demandaban los propios pobladores de Campamentos. En esta alianza participaron las ONGs del Plan en diagnósticos participativos, y en su implementación participaron Gobernación, Gobierno Regional, Carabineros y PDI. Se realizaron Manuales de Convivencia internos para cada Campamento, de esta forma ordenar un poco la convivencia y seguridad, mediante sanciones colectivas que administraba y ejecutaba la propia asamblea del comité, que podía incluso terminar en un desalojo selectivo de la vivienda del Campamento.

“En ese sentido se empezó a organizar a las policías, y en Antofagasta se empezaron a generar Enlaces, de Carabineros y de la PDI. Nos juntábamos con los comités, se armaron una especie de manuales de convivencia, para tratar de que ellos mismos se ordenaran internamente (...) Por ejemplo, tenían sanciones desde alguna multa, o multas comunitarias, en algunas oportunidades nos solicitaban a nosotros el desalojo selectivo de los vecinos que eran más complejos. Estos desalojos selectivos la verdad es que no llegaron nunca a puerto, porque para poder dar cumplimiento a ese requerimiento de la comunidad, nosotros como Gobernación fuimos bastante categóricos en solicitar mucha documentación de respaldo, porque finalmente nos podrían haber acusado de alguna arbitrariedad.” (Funcionaria Gobernación).

Gestión de Riesgos:

En la gestión de riesgos se elaboraron varias jornadas de carácter educativo. Las relacionadas a riesgo de desastres y programas de evacuación se desarrollaron junto a ONEMI, Carabineros, Bomberos y Gobernación. En el área de riesgo de instalaciones eléctricas y Sanitarias, fueron las propias empresas de estos servicios las que elaboraron jornadas de prevención de riesgos

Figura N° 16: Esquema síntesis de implementación del Plan de Superación de Campamentos y actores involucrados:



5.1.3 El rol de la gran minería: BHP BILLITON y su financiamiento al Plan de Superación de Campamentos:

Minera Escondida es la mina con mayor producción de cobre del mundo, propiedad mayoritariamente de la transnacional minera BHP BILLITON, con sede en Australia.

En la Región de Antofagasta, donde está ubicada la mina, esta tiene un rol activo y protagónico en el financiamiento de iniciativas público-privadas, principalmente a través de la Fundación Minera Escondida, y también en apoyo directo de iniciativas clave como CREO ANTOFAGASTA. En su informe de sostenibilidad del año 2016, nombran a dos proyectos como los emblemáticos de su gestión en Antofagasta. El primero es CREO ANTOFAGASTA (que será descrito en mayor detalle en el apartado siguiente), y el segundo es el Plan de superación de campamentos, el cuál indican es “liderado por el Gobierno Regional y financiado por Minera Escondida, el proyecto es ejecutado por tres instituciones especialistas en el apoyo a familias en condición de vulnerabilidad social, como son Fundación TECHO, Fundación Superación de la Pobreza y la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes.” (BHP, 2016). Es clave entender que esta vinculación con grandes proyectos en la región, se enfoca en cumplir con sus políticas de responsabilidad social empresarial, en tanto estén alineadas con la “estrategia de desarrollo comunitario de la compañía a nivel global”, según señala en entrevista para esta investigación, la Encargada de Desarrollo Comunitario de BHP en Antofagasta, Elizabeth Cameron. Señalando que el Plan de Superación encajaba con el ítem de desarrollo comunitario, en tanto empoderaba a las comunidades. En general, en el país estos tienen tres prioridades: “En Chile, este compromiso está alineado con los pilares globales de inversión social de BHP, que son gobernabilidad, capacidad e inclusión, y medio ambiente.” Es interesante destacar el aspecto de gobernabilidad, bajo el cual priorizan lo que denominan como “una activa participación en alianzas público-privadas”, con el objetivo de “mejorar la calidad de vida de los habitantes de las localidades donde operamos”.

Luego de comenzado el trabajo, y de definidas las primeras iniciativas, que incluyeron capacitaciones laborales, talleres para dirigentes en universidades privadas, entre otras iniciativas desarrolladas por las ONGs, señalan una buena evaluación en su Plan de sustentabilidad 2017, en el que refuerzan los resultados obtenidos: “A través del Plan de Superación de Campamentos apoyamos a 60 campamentos, beneficiando a más de 6.700 familias para avanzar en el camino de obtener una vivienda definitiva, capacitarse para encontrar un trabajo estable y ampliar las oportunidades de educación. (BHP, 2017) Destaca en el relato de la minera, la idea en un principio de “avanzar hacia una ciudad sin campamentos” (BHP, 2016), sin embargo luego en 2017 se ve orientado más hacia un fortalecimiento de las comunidades en la superación de la pobreza, mediante la idea de una inserción laboral y educacional, y existe una ausencia de énfasis en desarrollo de soluciones habitacionales. En entrevista señala que es política de la minera no inmiscuirse en temas que competen directamente al Estado, por tanto ellos no generan donaciones ni a personas

naturales ni a proyectos de gobierno, y desarrollan la articulación público-privada en base a fundaciones u ONGs. Es importante destacar este aspecto, ya que existe desde los habitantes de campamentos a veces un anhelo por recibir soluciones en aspectos de vivienda, o de ayuda directa por parte de empresas privadas, o de transferencia de dineros de parte de ONG's, sin embargo tanto la empresa privada como ONGs se limitan a desarrollar proyectos de desarrollo comunitario, y no tienen incidencia en las soluciones definitivas a temáticas de vivienda. Es por esto que la Minera se enfoca en financiar el área de promoción comunitaria del Plan de Superación de Campamentos, la cual es financiada en su totalidad por los fondos que entregó Minera Escondida a las tres ONGs mencionadas.

5.2 La Planificación Urbana y su rango de acción:

Una característica de este Plan de Intervención de Campamentos es que es llevado a cabo en su totalidad por organizaciones públicas que responden al Gobierno Central, es decir liderado por la Intendencia en representación del Gobierno Regional, en articulación con las diversas SEREMIs. No existe una articulación con las autoridades urbanas locales, por lo que éstas tampoco ven como su responsabilidad tocar el tema de los Campamentos, a pesar de ser un problema de naturaleza urbana.

5.2.1 Municipalidad de Antofagasta: Elaboración de un plan regulador

La Municipalidad de Antofagasta inicia el año 2017 la elaboración de un Plan Regulador nuevo para la Comuna, e inicia su fase de diagnóstico con una Consulta Ciudadana para establecer las Mesas de Desarrollo Urbano, las que se dividen de forma sectorial para abordar en conjunto a los actores públicos, privados y de la sociedad civil, los problemas específicos de su área. En específico sobre los Campamentos, aún no han ejecutado ningún plan, sin embargo están gestionando un Plan de Vivienda Municipal, como solución transitoria para la gente de Campamentos, ante lo que han encontrado una serie de dificultades para su realización:

“Ahí viene el tema de la vivienda municipal. Nos ha costado un mundo como Municipalidad meternos en el tema de la vivienda, principalmente porque no hacen las facilidades para hacerlo, la Municipalidad no posee terrenos porque son en su mayoría de Bienes Nacionales, y los terrenos generalmente no están urbanizados, entonces hay que urbanizarlos, la factibilidad de agua potable y alcantarillado no llega, entonces hay que aplicar la ley que si tu construyes una vivienda social tienes que construir la redes, tienen que llegar allá y tienes que obligar a las sanitarias, pero el tema es que aplicación real de esa ley, es irreal. No funciona, sale bonito decirlo, pero en la realidad no es así.” (Asesor Urbano Municipio)

Sobre la responsabilidad que tienen en la proliferación de Campamentos, el Municipio es categórico en señalar que no les corresponde hacerse cargo, sino que es un problema que deben resolver a nivel regional. “No, nosotros no somos responsables. Es el Gobierno regional, la Gobernación, porque ellos permitieron que estén instalados ahí. No es el Municipio.” (Asesor Urbano Municipio).

Un tema que sí depende de ellos, es el cambio de usos de suelo en el plan regulador, el cuál es demandado por parte de los Campamentos que apuntan a la radicación in-situ, para que el uso de suelo les permita construir vivienda en el terreno en que se ubican, y así exigir a las autoridades de Vivienda la demanda de radicarse en el mismo lugar.

Ante esta opción también se encuentran a una negativa en general, debido a que en su mayoría se encuentran en zonas que no son urbanizables y están bajo zonas de riesgo:

“Depende, de si... Es una zona de relleno, toda esa es una zona de relleno. Depende del análisis que se llegue, y de quién es la propiedad del terreno, más encima. Ahí también hay terrenos que tienen dueño, privados metidos en el cuento, entonces un campamento no puede estar... Lo que ha pasado es que todo eso se ha generado en una problemática, los gallos se instalan y no los puedes sacar.

Nosotros tenemos la información de que están en zonas de riesgo, más encima se va a construir la Circunvalación, una carretera grande por arriba, una vez que se construya la Circunvalación, todos se van”. (Asesor Urbano Municipio)

Los cambios al Plan Regulador están recién avanzando en su fase de Diagnóstico, y ya van 40 mesas de desarrollo urbano constituidas, lo cual permite estimar que no se verán cambios en el futuro cercano.

5.2.2 CREO ANTOFAGASTA: Las limitantes de la planificación estratégica

La Fundación Privada CREO ANTOFAGASTA es la instancia más importante de Planificación Estratégica en Chile, origina en el año 2011 como una iniciativa impulsada por el gobierno regional, la Municipalidad de Antofagasta y BHP Billiton, una de las compañías mineras más grandes del mundo y el primer actor privado en impulsar el CREO Antofagasta, financiando su secretaría ejecutiva y parte de los proyectos (Consejo Minero, 2015), y funciona mediante un dos comités principales, el “Comité Público Privado” y el “Comité Ejecutivo”. El primero busca integrar los sectores públicos, privados y ciudadanos, y tiene como función de canalizar las distintas perspectivas y/o necesidades que posean sus integrantes, aportando a su vez herramientas para la implementación del plan y velando por su correcta implementación en consideración de los objetivos planteados (Creo Antofagasta, s/f). Mientras que el segundo, corresponde a “(...) la base de la gobernanza del Plan CREO” (Creo Antofagasta, s/f, s/p). Este comité se encuentra encabezado por el intendente y la alcaldesa, y se constituye por una serie de representantes de los distintos sectores.

La priorización de los proyectos y temáticas sobre la cuál trabajar “Se definió a partir de este estudio una cartera de proyectos, que eran más de 380 iniciativas y proyectos asociados a diversas temáticas, y después el comité ejecutivo nuestro, que es una mesa en la que se sienta el Alcalde, el Intendente, una serie de universidades, empresas, la Cámara de la construcción, la Cámara de comercio, una serie de organizaciones civiles, y ahí se priorizaron los proyectos, que son los que hoy en día estamos trabajando, que son 38 proyectos, entre proyectos e iniciativas. El tema de la vivienda no fue priorizado por el comité ejecutivo en ese momento. No fue priorizado porque es un tema que en principio no corresponde a nosotros hacernos cargo, y en realidad somos una fundación sin fines de lucro, pero somos una fundación

privada.” (Director de Proyectos de CREO).

La orgánica de CREO, por tanto, se remite a trabajar sobre los temas que son mandatados por el Comité Ejecutivo, no actúan por iniciativa propia, lo que genera que si no son “convocados” por las instituciones públicas a trabajar en un sector, no tienen forma de hacerlo, además de que su enfoque está centrado en intervenir en el Espacio público:

“No estamos metidos en temas de vivienda, ni en temas de salud, ni educación. En esos temas en general no nos metemos, solo proyectos de espacio público.” (Director de Proyectos de CREO)

En el comité ciudadano, que levanta las demandas de la ciudadanía hacia el Comité Ejecutivo, tiene representantes de las poblaciones formales, pero ninguno de los Campamentos.

En el año 2021, se da a conocer escuetamente en la página web de CREO Antofagasta la existencia de un Plan Borde Cerro, el cual se traza como objetivo “Consiste en la construcción de una Línea Base que permita desarrollar un Plan Maestro integral de intervención en el sector del Borde Cerro de la ciudad de Antofagasta” (CREO ANTOFAGASTA, 2021). Entre los actores involucrados se nombra al MINVU y SERVIU, ante los cuáles CREO se suma en apoyo a la elaboración de un diagnóstico y línea base que permita desarrollar una cartera de proyectos a futuro. No existe información pública sobre el proyecto con mayor detalle, sin embargo desde ONG Urbanismo Social señalan (en actividad de presentación de resultados de tesis), que este plan contempla un área de trabajo con campamentos, que desarrollaría en parte su ONG.

6. Urbanización periférica en Antofagasta: Los Campamentos y sus estrategias de acción.

6.1 Encuentros y desencuentros en la Urbanización periférica en Antofagasta:

En la actualidad los campamentos se enfrentan a una realidad muy diferente a la que se habían desarrollado la primera oleada de urbanización periférica de los 60' y 70' en Chile. El protagonismo del Estado y su rol en los programas sobre campamentos ha disminuido y se ha trasladado a un rol de mediador ente actores del mundo privado y sociedad civil. En este contexto, los campamentos han desarrollado una serie de relaciones y prácticas alternativas a la débil institucionalidad estatal, mediante la cual han logrado un relativo éxito, en su desarrollo y consolidación a través de los últimos años. El siguiente capítulo espera recopilar, de forma preliminar, las relaciones que se han ido tejiendo durante este proceso, caracterizando las principales estrategias y los actores que protagonizan el desarrollo de los campamentos.

En la relación con el sector público, en el caso de Antofagasta, está principalmente ligada al Plan de Superación de Campamentos levantado por el Gobierno Regional y descrito en mayor profundidad en los antecedentes del presente informe. Es bajo este plan que se articula bajo su área de "Soluciones definitivas de vivienda", los ingresos a las políticas regulares de vivienda del SERVIU, con apoyo en la gestión de ingreso a éste por parte del Gobierno Regional. No obstante, en este plan solo se encuentran los campamentos que ya se habían constituido al año 2015, por lo tanto los campamentos que se constituyeron con posterioridad, o que simplemente no se quisieron sumar a esta instancia, en la actualidad se encuentran sin relación con la institucionalidad del Estado, y por lo tanto en una situación de completa incertidumbre sobre su permanencia.

La Municipalidad de Antofagasta por su parte, ha tomado un discurso de distanciamiento con el tema de los campamentos en cuanto a la responsabilidad que a ellos les compete en entregar una solución, sin embargo, han asumido un rol fiscalizador y de preocupación acerca de la situación de éstos en la ciudad. El año 2015, la Alcaldesa Karen Rojo, que continúa hasta la actualidad, emite un oficio solicitando el desalojo de 26 Campamentos de la comuna, debido a que se encuentran bajo zonas de riesgo. A pesar del carácter simbólico del oficio, ya que esta facultad es exclusiva de Gobernación, fue una señal de presión que incomodó en las autoridades Regionales, ya que el Plan de Superación de Campamentos ya llevaba un trimestre funcionando. En la ocasión, la Alcaldesa manifestó "No me pueden echar la culpa de algo que les corresponde a ellos solucionar ¿Qué ha hecho la Intendencia con los campamentos? ¿Organizarlos?, No necesito que los organice, sino que se les dé una solución definitiva de sus viviendas" (EMOL, 2015).

Institución clave en los campamentos, en tanto se instalan en su predios de su propiedad, es

el Ministerio de Bienes Nacionales, representado por su respectivo SEREMI, el cual ha tomado un rol pasivo en el conflicto, manteniéndose a disposición de la voluntad política del Gobierno Regional. En el contexto del Plan de superación de Campamentos, éste logró un acuerdo para traspasar de forma gratuita paños de terreno en su propiedad, hacia el SERVIU, de forma de destrabar la construcción de viviendas sociales en la comuna (MINVU, 2017).

El apoyo hacia los Campamentos en cuanto a iniciativas de Empresas, ha sido liderado por Minera Escondida, y su potente financiamiento hacia el Plan de Superación de Campamentos, en el cuál financia a las ONG's TECHO, Fundación para la Superación de la Pobreza y Servicio Jesuita Migrante, en la implementación del Área de Acompañamiento y Promoción Comunitaria, en el marco del plan.

Empresas que se han relacionado a los campamentos debido a su directo vínculo con sus necesidades, han sido las empresas eléctricas de la ciudad (Transec, ELECDA y ENGI), y las empresas sanitarias (Aguas Antofagasta). Esta relación ha tendido dos matices, por una parte son estas empresas las que levantan la querrela contra la Gobernación, para que desaloje los campamentos ubicados en su servidumbre, es decir, los campamentos ubicados sobre ductos de agua o bajo torres de alta tensión eléctrica (Radio Bio Bio, 2017). A la vez, son las empresas que han accedido a regularizar las conexiones de luz eléctrica y servicios sanitarios para los campamentos que no se encuentran en zonas de riesgo, por lo tanto son a la vez las encargadas de regularizar el acceso a servicios básicos en campamentos (La Tercera, 2017).

La sociedad civil ha sido por lejos el sector donde más aliados han encontrado los campamentos, y donde se mueve la mayor parte de relaciones que estos han tejido. Existen dos “corrientes”, no tan definidas rígidamente, sino más bien por su temporalidad y visiones acerca del trabajo que realizan. La visión predominante y de corte más tradicional, está ligada a las ONG que se articulan como canalizadoras de donaciones y ligadas en su origen a la Iglesia Católica, tales como TECHO y Servicio Jesuita Migrante (SJM), o a la articulación público-privada como la Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP). Son éstas agrupaciones las que han estado ligadas a iniciativas en conjunto con el Estado a nivel Nacional, desde hace ya varias décadas, en el caso de TECHO el vínculo se remite al Plan Integral de Campamentos en 1997, y el de la FSP desde 1994 mediante Servicio País. En general se caracterizan por tener una orientación colaborativa y complementaria hacia las políticas públicas, aportando desde su gestión y ejecución de éstas, como a la intervención directa en comunidades.

Una nueva corriente, que podríamos catalogar como “ONGs comunitarias”, la conforman entidades con financiamiento de entidades Estatales, pero que resguardan su autonomía ante el Estado en su accionar, y promueven una lógica de auto-organización y auto-gestión en las comunidades en las que se insertan. Un ejemplo de éstas nuevas iniciativas, es el trabajo que realiza la ONG FRACTAL, y su alianza con la ORDHUM, esta última perteneciente a la Universidad Católica del Norte. Estas ONG's han llevado un trabajo directo con agrupaciones de campamentos, y sus proyectos han estado orientados hacia la formación de

auto-gestión, un ejemplo de esto ha sido la generación de una Panadería popular, una escuela de fútbol, y formación en temas que las mismas comunidades demanden, como lo ha sido Talleres de Derecho a la Ciudad. El trabajo de éstas junto a los campamentos, según lo recabado en las entrevistas, ha sido controversial en tanto no apuntan necesariamente a la colaboración con el Estado, sino más bien a fortalecer la organización comunitaria en los campamentos. La existencia de éstas dos “corrientes” dentro de las ONGs y campamentos, ha provocado encuentros y desencuentros a lo largo de los últimos años, en tanto a las actividades que convocan a todos los campamentos, tanto el Plan de Superación de Campamentos como actividades sociales.

Tabla N° 6: Resumen de soluciones gestionadas por los campamentos:

Demanda	Actores Clave	Solución
Vivienda Definitiva	SERVIU	Ingreso a lista de espera (tiempo aproximado de 8 años)
Vivienda de Emergencia	TECHO / Fundación RECREA	Mediagua de emergencia / Traslado a barrio transitorio
Asistencia Jurídica	Instituto Nacional de Derechos Humanos / ONGs	Asistencia jurídica ante desalojos o demandas.
Formación de dirigentes	ONG's / Universidades	Talleres de formación para dirigentes de Campamentos
Conexión regular a Electricidad	Empresas Eléctricas	Acceso regular a electricidad pagada y con medidor.
Conexión regular a Servicios Sanitarias	Empresas Sanitarias	Acceso regular a Agua Potable y Alcantarillado pagado y con medidor.

Fuente: Elaboración propia en base a revisión bibliográfica y entrevistas.

Como se ha descrito, la perspectiva de las agrupaciones de campamento que desarrollan y se vinculan a la urbanización periférica es muy diversa, e incluso divergente, en general se desenvuelven en forma transversal a las lógicas institucionales, y generan nuevos tipos de acción política, demandas y ciudadanía (Caldeira, 2017), sin embargo la forma u objetivos que ésta tome, dependerán de cada agrupación de campamento, y de las relaciones y prácticas que ésta desarrolle. Es así que se analizará las diversas formas de abordar este proceso, identificando las principales estrategias que se observan en los casos estudiados.

6.2 Una mirada desde los propios campamentos sobre la urbanización periférica:

El tránsito hacia la toma del terreno:

Las motivaciones para mudarse a un campamento, levantar tu propia casa e iniciar una nueva vida son diversas, pero la principal es la vivienda, la falta de vivienda social y el alza del precio en los arriendos:

“Es la vivienda, entonces por eso, por haber habido tanta demanda de vivienda, es que se han creado más campamentos, porque si los gobiernos anteriores hubieran cumplido con mucha demanda de vivienda, la cantidad de familias que están viviendo hoy en campamentos no hubieran habido, y otra cosa que es la situación de los arriendos, de la alza de arriendos. Cuando comenzaron a llegar muchos migrantes de diferentes países, la gente comenzó a aprovecharse de esta situación.” (Agrupación Américas Unidas).

El proceso de vida de los inmigrantes también marca el tránsito hacia los campamentos, la búsqueda de una vivienda, cuando no tienen redes de contactos ni capacidad de firmar un contrato legal de arriendo, provoca situaciones abusivas y difíciles de resolver:

“yo arrendaba una pieza primero acá en el centro, y después me fui para el centro-norte, por allá arrendaba, muy caro todo, nos subían el arriendo año a año. Después arrendaba una media casa, pero en esa casa vivíamos mi hijo, mi nuera, mi persona, mi pareja, los cuatro, entre los cuatro pagábamos \$250.000 pesos, en barrio Los limoneros. (...) Imagínate que ganes el sueldo base \$270.000, y tu esposo gane \$300.000, mas tus hijos que estudian en tu país, lo que tienes que pagar en gas, en arriendo, entonces te quedas sin plata para el pasaje, a veces te ves en la obligación de buscar otro trabajo. Eso fue lo que se nos dio la necesidad de tomarnos estos terrenos y asentarnos en estos lugares.”

Se reivindica, además, el derecho a tener un lugar para vivir, y la utilización de terrenos “vacíos” para asentarse en ellos mediante la toma de terreno, planteando una utilidad de vivienda en sectores que no estaban siendo utilizados:

“Todos tenemos derecho de tener un lugarcito donde vivir, estas tierras nadie las va a ocupar, donde nosotros vivimos, eran basurales, de las pulgas hacia arriba, pantaleón cortés hacia el cerro. Esos eran unos basurales, cuando nosotros nos tomamos eso, nos costó meter máquina, limpiar todo eso, nos costó mucho para que hoy la gente pueda estar viviendo ahí.” (Agrupación Américas Unidas).

6.3 Estrategias para la consolidación y desarrollo del campamento:

6.3.1 Agrupación Américas Unidas: Participación activa con autoridades, Iglesia y ONGs.

La Agrupación Américas Unidas surge a partir de la amenaza de desalojo que realizó la Gobernación en Febrero de 2015, siendo que el campamento había sido levantado en Noviembre del 2014, por lo cual ya habían invertido y construido el campamento y las principales calles y obras de forma autogestionada. La amenaza de desalojo fue enfrentada por parte de los pobladores, que se negaron a recibir la notificación y comenzaron a idear la forma de resistirse al desalojo. Existía ya la experiencia de campamentos más antiguos que encontraban acogida en los terrenos de la Iglesia Católica en La Chimba, junto al padre Felipe Berríos. La respuesta de la actual Presidenta de Américas Unidas ante la Gobernadora fue decidida, pero abierta al diálogo:

“Yo le dije que no la iba a agarrar porque ya estábamos en febrero, y que por qué no vinieron antes (...) Entonces a donde iban a mandar a vivir a toda esta gente, yo le dije que por qué no hacemos una mesa de diálogo. Ahí con ella reunimos a otros dirigentes por ahí. Yo me senté y pensé qué hago, ahí una persona que conocía al padre me dijo vamos donde el padre Felipe.” ... “Él me dijo que la mejor idea que te doy es que reúnas a la mayor cantidad de personas que puedas, y saquen una directiva. En La Chimba nos reunimos 20 campamento (...) desde ahí ha funcionado, el padre Felipe es el protagonista de América Unida, ahí nace el nombre de mi campamento que era el América Unida. Ahí surge la idea de la agrupación América Unida, porque éramos muchos países.”

Figura N° 17: Fotografía panorámica campamento Balmaceda.



Fuente: Archivo del autor.

El inicio de la agrupación es por tanto una iniciativa de diálogo, al alero de la Iglesia Católica y una mesa de diálogo con la Gobernación. Estas características llevaron a la agrupación a sumarse desde la primera invitación al Plan de Superación de Campamentos, levantado por el Gobierno Regional.

El rol de la Iglesia en Américas Unidas es bastante fuerte, gracias a la Fundación Recrea, del Padre Felipe Berríos, se han construido las sedes vecinales de los campamentos parte de la Agrupación, mediante la donación de los materiales de construcción.

Figura N° 18: Misa Realizada por el Obispo de Antofagasta frente a sede de Américas Unidas, sector Los Arenales.



Fuente: Archivo del Autor

Su relación con las autoridades es bastante fluida, independiente del sector político al que representen, plantean su organización como un facilitador del diálogo entre las autoridades y los pobladores, bajo lógicas transversales y colaborativas:

“Por la reunión que tuvimos con el Intendente, él dijo que vamos a seguir trabajando, de manera organizada, pacíficamente, porque ellos no creen en la violencia, siempre cuando sea un trabajo de la mano con la corporación van a seguir la línea.” “Obviamente en la mesa de diálogo era dialogar, tú no sales a la calle a reclamar porque algo no te había gustado” (Agrupación Américas Unidas).

Las perspectivas hacia las demandas de soluciones habitacionales van en línea con las disposiciones del Plan de Superación de Campamentos, recalcando la necesidad de reubicar a las personas que se encuentran en zonas de riesgos, lo ven como algo inevitable, y que es necesario respetar:

“La realidad de los campamentos, es que nosotros como dirigentes, y los vecinos también lo saben, es que un campamento que está en zona de alto riesgo, es imposible que se radique, entonces obviamente la esperanza de los vecinos nunca muere, pero para ellos nosotros no le podríamos decir que vamos a luchar para que se queden, porque no va a ser así. Hay otras zonas, en que efectivamente se requieren trabajos, pero sí se puede radicar un campamento, por ejemplo en la zona donde vive “X” tienes la cuadra de la población, un lado de la cuadra es población, y la otra es toma, entonces ahí uno piensa si las casas llegan ahí por qué no podrían radicarse la toma.”

Figura N° 19: A la izquierda viviendas de campamento, a la derecha viviendas de una población formal.



Fuente: Archivo del Autor.

En la agrupación por tanto priman los ánimos de colaboración con las políticas estatales, a pesar de mantener siempre su propia autonomía y organización autogestionada. El objetivo de los pobladores es bastante pragmático, y no se interesan tanto por la forma en que se acceda a la vivienda, sino más bien que ésta sea segura y obtener la mejor opción según cada contexto, aceptando también que no todos pueden tener acceso a las mismas soluciones. Existe gran variedad de actores que intervienen en este campamento, desde ONGs como TECHO o Servicio Jesuita Migrante, organizaciones ligadas a la Iglesia Católica, universidades privadas, etc. “Toda ayuda es bienvenida”, y por tanto están abiertos a todo quien quiera aportar, siempre en acuerdo con las dirigencias del campamento.

Se puede inferir que los pobladores asumen que no pueden radicarse en el mismo lugar en que están, por tanto buscan por un lado alargar el período en que pueden habitar ese sector, y por tanto mejorar las condiciones de habitabilidad, y por otro lado acceder a una solución definitiva en el plazo más corto posible, siguiendo los conductos regulares de SERVIU, y los pasos que estableció en su momento el Plan de Superación de Campamentos. Esta relación genera un “tira y afloja” en la relación con el Estado, en tanto están dispuestos a pactar una salida al conflicto, pero de una forma en que ellos también estimen que es justa y que beneficie a sus familias, no de forma unilateral. La postura que se marca constantemente, es que no aceptarán que los vengán a sacar de ahí, pero sí se puede conversar una salida a largo plazo de forma ordenada, y con soluciones de vivienda para los habitantes del campamento.

Elaboración de mapeo participativo en Macrocampamento Balmaceda:

En Macrocampamento Balmaceda ha existido un fuerte trabajo por mejorar su campamento, estos mantienen los caminos y la infraestructura del campamento en buen estado. A la vez, una de sus mayores riquezas es la activa vida social que se ha logrado, al alero de la organización comunitaria entre los mismos pobladores. Este campamento fue el más abierto a colaborar en la investigación, y por tanto se permitió realizar un mapeo participativo del campamento, identificando así sus calles, sedes vecinales, iglesias y comercios. Estos elementos fueron priorizados por los mismos pobladores: “Para mostrar que esto es un barrio con todas las de la ley, y que acá arriba hay de todo como en cualquier lado”. Se invitó al investigador a participar de las actividades recreativas del campamento, tales como el aniversario del campamento, o compartir entre dirigentes. Se observó en estos un alto nivel de organización y de sana convivencia entre los comités, aspecto que destaca en particular en este campamento en relación a otras experiencias. En actos formales como el de aniversario, asistieron ex-autoridades del sector público, y también de ONGs, a modo de reconocimiento por su apoyo al desarrollo del campamento, ejemplificando así una estrategia de trabajo conjunto con actores estatales y formales. A solicitud de la organización Américas Unidas, el título del mapa lleva por nombre “Comunidad Balmaceda”, en vez del Macrocampamento. La razón de esto, es que la mayoría de los pobladores son migrantes de países centroamericanos, por lo cual en sus países de origen un campamento se asocia a carpas y sitios tipo “camping al aire libre”. Las tomas de terrenos son nombradas de otra

forma, como invasiones u ocupaciones, sin embargo ellos prefieren autodenominarse “Comunidades”, poniendo el énfasis en la organización que existe en el campamento. A continuación se muestra en imágenes el proceso de elaboración de la cartografía, que consistió en dos reuniones. La primera reunión fue el Domingo 4 de Noviembre, instancia en la cual se convocó a través de la agrupación Américas unidas, de forma abierta a cualquier vecino del macrocampamento, a trazar sobre un mapa las sedes comunitarias y caminos, y estos decidieron agregar también negocios e iglesias. Se elaboró una cartografía base para esta actividad por parte del investigador, que solo contaba con referencias para ubicarse en el territorio. Todos los elementos fueron incorporados y ubicados por los participantes de la actividad, así como los nombres de las calles, la mayoría asociados al comité que se ubica en ese sector. La cartografía base fue rayada y escrita por varios participantes, siendo la primera vez que tenían una visión de su macrocampamento de forma completa. El resultado se digitalizó posteriormente en ArcGis, para elaborar una cartografía digitalizada en base a la realizada en la actividad. Esta cartografía fue impresa y entregada en 16 copias a la comunidad, con el objetivo de que cada sede vecinal que participó en la actividad tuviera una copia de ésta, para los fines que estime conveniente.

Figura N° 20: Jornada de elaboración del mapeo participativo, en sede de agrupación Américas Unidas



Figura N° 21: Entrega de cartografía finalizada y digitalizada, para ser puestas en las sedes de los comités de campamento.



Fuente: Archivo del autor.

Figura N° 22: Cartografía digitalizada producto del mapeo participativo con la Comunidad Balmaceda



Fuente: Elaboración comunitaria. Sede Américas Unidas, Noviembre 2018.

6.3.2 Agrupación Rompiendo Barreras: Alianza con entidades autónomas del Estado, crítica de las políticas institucionales.

La Agrupación Rompiendo Barreras agrupa a los principales comités del Macro Campamento Los Arenales, y se encuentra vinculada fuertemente en su desarrollo al alero de la ONG FRACTAL. Surge el año 2017, luego de que varios comités que participaban del plan de superación y que eran de Los Arenales, decidieran formar una agrupación propia. Estos representan al sector más crítico de las políticas institucionales, en específico del Plan de Superación, y promueven alianzas que permitan financiarse de manera autónoma, ya sea mediante fondos concursables del Estado (FOSIS), las Universidades (Oficina de Desarrollo Humano – ORDHUM), o Fondos Internacionales, manteniendo así una independencia política del Estado.

Plantean su visión del Plan de superación de campamentos como una herramienta política que no tenía capacidad de gestionar las soluciones que prometía, desde un principio:

“Estando en el consejo consultivo del plan, yo empecé a darme cuenta de algunas cuestiones, y empecé a asumir una posición más crítica, al interior del consejo consultivo... Ahora, el consejo consultivo no tenía ningún peso, entonces fue perdiendo el poco peso que tenía, por desuso también. Yo no podría decir que hubo una acción deliberada por parte de la autoridad para hacerlo, porque yo creo que lo que pasó realmente ahí, es que el plan de superación de campamentos en realidad, si bien es una iniciativa inédita, que tenía muy poco peso político, además no tenía ninguna institucionalidad que lo sostuviera. No tenía presupuesto, no tenían oficinas, no dependía jerárquicamente de nadie.” (Fractal).

La política de alianzas que lleva Rompiendo Barreras tiene una línea base que es “superar la pobreza y dignificar la vida en campamentos” como un horizonte político transformador:

“Elizabeth trabaja muy de la mano con FRACTAL, y ella es de las que tiene este proyecto de superación de la pobreza y de dignificar la vivienda en campamentos, (...) FRACTAL dentro de las ONG que nosotros trabajamos, es la única que tiene un discurso de la superación sustentable de la pobreza, ellos quieren dignificar la vida en campamentos. Quieren que salgan de los campamentos, y ahí chocan de cabeza con estas otras lógicas.” (ORDHUM)

En conjunto, las tres organizaciones conforman un polo crítico que ha levantado iniciativas autogestionadas por ellas mismas, financiadas con fondos públicos, la primera iniciativa fue la Panadería Comunitaria: “Ahí ellos nos dicen que el FOSIS está dispuesto a financiar una panadería comunitaria (...) Ahí ellos nos piden ayuda a nosotros para formarlos en cómo levantar una empresa. Ahí se hace un convenio tripartito entre la Universidad, por la ORDHUM, el macrocampamento por FRACTAL, y el estado.” (ORDHUM).

La segunda iniciativa que logran levantar corresponde a la formación de los dirigentes de Rompiendo Barreras en “Derecho a la ciudad”: “Ellos levantan la demanda, los dirigentes, de que querían aprender y entender su situación de extrema pobreza para poder luchar mejor, poder tener una vida más digna. Entonces de ellos nace la demanda de talleres de Derecho a

la ciudad. Así es como nosotros enganchamos con ellos, con Francisco hicimos unos talleres que duraron como 6 meses, de derecho a la ciudad, siempre con la mentalidad de abajo hacia arriba, adaptándonos a sus necesidades.” (ORDHUM)

Las posturas que levantan estas agrupaciones, con orientación a las soluciones habitacionales tienden a exigir la radicación in-situ, en base en el derecho a la ciudad y la autogestión, promoviendo la auto-construcción y la exigencia de éstas como un derecho, evitando lógicas asistencialistas ante las autoridades. “La meta es pelear el terreno, y que esa experiencia si es que resulta, sea un referente para todo el resto de los campamentos.” (FRACTAL). La última acción en este sentido, es la adjudicación de un fondo internacional para un estudio de suelo, con el objetivo de proponer la radicación de su campamento.

El estudio está financiado por el programa Internacional Know Your City, de la ONG Slum Dwellers International, y ejecutada por Rompiendo Barreras, FRACTAL, y la ORDHUM. “Ya es hora de que el pueblo decida cómo vivir (...) queremos que esto se replique en otros campamentos, para que podamos todos decidir cómo queremos vivir, en una vivienda digna, en igualdad de condiciones y con los mismos derechos” (Presidenta Rompiendo Barreras) (Diario Antofagasta, 2018).

Un hito interesante que ocurrió durante el proceso de observación participante, fue la convocatoria a la Marcha nacional por la vivienda digna, a la cual se plegó la organización Rompiendo Barreras. En la ciudad de Antofagasta se unieron a otras agrupaciones, como el Movimiento de Pobladores Vivienda Digna (MPVD), que tiene presencia en otros campamentos emblemáticos de la ciudad, como René Schneider. Esta convocatoria fue liderada principalmente por los macrocampamentos Los Arenales y René Schneider, los cuales representan con mayor fuerza esta estrategia de movimiento político por el derecho a la vivienda. En el mismo período, no se observó por parte del investigador acciones a favor de la marcha en los otros campamentos del estudio, o al menos no de las principales organizaciones de éstos, lo cual confirma que contemplan estrategias de movilización diferentes. La actividad contó con la participación también de organizaciones de la toma Frei Bonn, provenientes de la comuna de Calama, al interior de la región de Antofagasta, los que viajaron con motivo de la marcha para exponer su situación ante un reciente desalojo.

La manifestación fue multitudinaria, y contó también con la presencia de agrupaciones políticas y partidos tradicionales. Se observa una exitosa capacidad de convocatoria y movilización en alianza con diversos actores sociales, a la vez que fueron numerosas las vocerías de campamento que se hicieron presentes en el escenario. Esta forma de organizarse, les ha permitido posicionarse como los principales actores en cuanto a demanda por derecho a la vivienda se refiere, siendo Rompiendo Barreras un referente validado en ámbitos académicos y políticos como la principal vocería política de los pobladores de campamentos en la ciudad de Antofagasta.

Figura N° 23: Convocatoria a marcha nacional por derecho a la vivienda.



Fuente: Archivo del autor

Se caracteriza por tanto a Rompiendo Barreras como una agrupación que se posiciona desde una perspectiva ético-política acerca del derecho a la vivienda, con una alta valoración de si mismos como sujetos de derechos, y reivindicando no solamente la vivienda, sino también una vida digna. Se entiende por tanto, que “al organizar sus prácticas éticas bajo este horizonte político, ellos no solo enfrentan colectivamente los colapsos morales, sino que también se forman como sujetos ético-políticos capaces de articular un lenguaje de derechos” (Pérez, 2019). Desarrollan esto articuladamente con el Movimiento de pobladores Vida Digna, de escala nacional, por tanto explicitan su posicionamiento de “luchar por derechos” como parte de un repertorio amplio de identificación política.

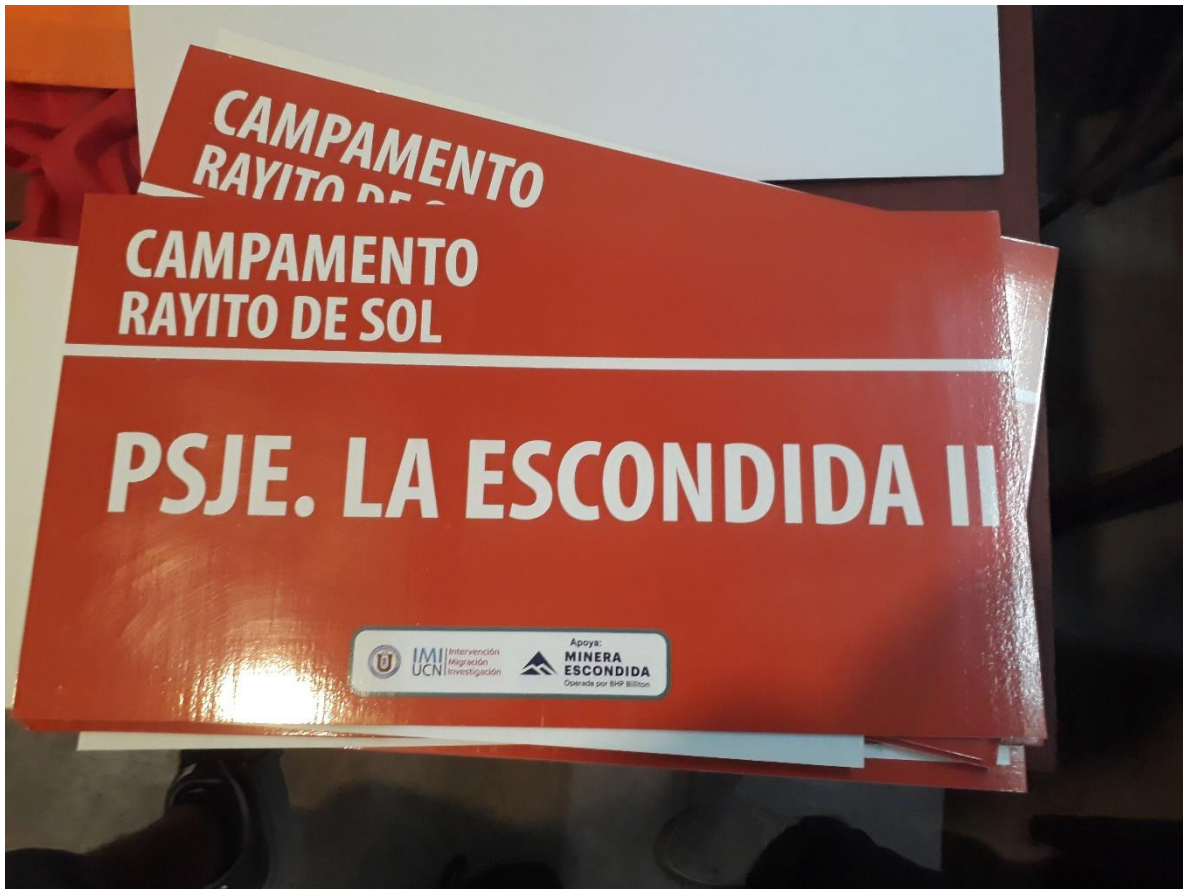
Figura N° 24: Marcha nacional por el derecho a la vivienda



Fuente: Archivo del autor.

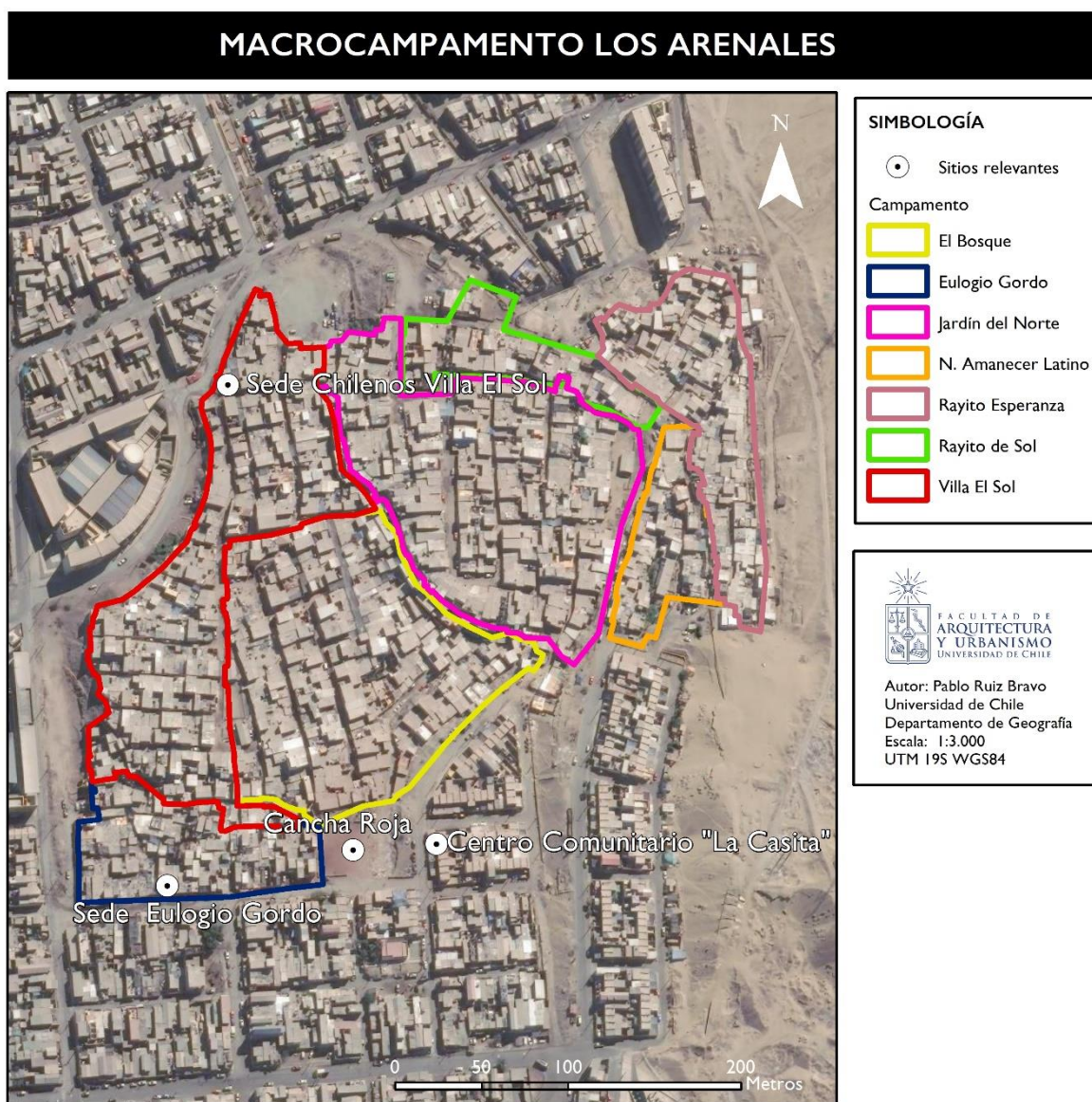
Un elemento interesante, es que a la vez que se realiza junto a actores dispuestos a una movilización política por el derecho a la vivienda, también se desarrollan alianzas con actores que representan al sector privado, o a sectores más tradicionales de la sociedad, tales como la Pastoral Jesuita de la Universidad Católica del Norte, o a la Minera Escondida, los cuáles financian algunos proyectos de acompañamiento a los comités de campamento, el más emblemático es el de dotar de señalética vial a las calles del campamento, teniendo así letreros con el nombre de las calles. Un elemento interesante, es la retribución que los pobladores realizan al proyecto, bautizando pasajes del campamento con el nombre de la Minera Escondida. Se comenta incluso por parte de pobladores una “sobre-intervención” del campamento, ya que en éste se cruzan muchas ONGs, implementando variados proyectos, en los que todos son bienvenidos en tanto se trabaje en conjunto con las organizaciones locales. Esto no interviene con la vocación de acción política de la agrupación, sin embargo no está tampoco libre de controversias.

Figura N° 25: Proyecto de señaléticas ejecutado por Pastoral UCN y apoyado por Minera Escondida:



Fuente: Archivo del autor.

Figura N° 26: Cartografía Macrocampamento Los Arenales



Fuente: Elaboración propia en base a (MINVU, 2019).

6.3.3 Agrupación Luz Divina y Fundación Recrea: Barrios transitorios al alero del Estado, e instituciones sociales financiadas por donaciones de privados.

Esta agrupación predomina en el sector La Chimba, siendo la de mayor extensión y actividad, y cuyas instituciones prestan servicios para todo el macrocampamento. Es complejo establecer un organigrama definido, pero existen dos liderazgos clave en su desarrollo. En primer lugar, está el Sacerdote Jesuita Felipe Berríos, quien fuera fundador de la ONG TECHO, y reside desde el año 2015 en el Campamento Luz Divina VI. Actualmente se dedica a su trabajo como sacerdote de la Capilla La Chimba, y a la vez es Director de la Fundación Recrea, ONG radicada en La Chimba que levanta variados servicios e instituciones, tales como: Centro de formación La Chimba, Tardes protegidas (educación para niños), Casa de la juventud, Asesorías profesionales, Biblioteca Comunitaria, Comedor Comunitario, entre otras iniciativas, todas abiertas a quien necesita acudir sin distinción de origen. En segundo lugar está Susana Veliz, histórica dirigente y habitante del campamento La Chimba, y actualmente de Luz Divina. Su labor es de dirigente comunitaria, de trabajo en terreno, al alero de la Fundación Recrea.

El Sacerdote Felipe Berríos llega el año 2015 a trabajar en consolidar una red de asistencia social para Campamentos, moviliza recursos principalmente de donaciones a la Fundación Recrea, y lanza un exitoso plan de infraestructura para los campamentos de la ciudad, dotándolos de una sede vecinal, con sillas para que pudieran tener un espacio donde construir organización social.

“Construimos 26 sedes, con Biblioteca, cocina, baño, pero lo más importante era construirla con la gente y con la organización, potenciar las directivas.” Felipe Berríos.

Desde su visión, los campamentos se encontraban un poco en tierra de nadie, y las primeras gestiones fueron para dotar de organización, instituciones, normativas internas, y elementos que sirvieran para ordenar un poco la convivencia. Esto generaba siempre resistencia al cambio, sin embargo lograban formar listas y ganar las directivas de los comités. Existen algunos requisitos para trabajar junto a ellos, los más importantes son que exista una normativa, que las directivas hagan elecciones, y lo más controversial era que debían tener como objetivo acceder a la vivienda formal entregada por SERVIU. Estos objetivos dividieron a los otros campamentos en los que querían trabajar bajo esas condiciones, y los que no, división que aún se mantiene en la mayoría de éstos. Existieron tantas controversias en los otros campamentos, influenciadas por el período de elecciones políticas, que finalmente Fundación Recrea decide enfocarse en realizar un trabajo piloto solo en La Chimba, y mediante esta experiencia demostrar un trabajo que pudiera expandirse a futuro, abandonando la idea de estar presentes en todos los campamentos.

“La idea, es una inducción, que a la gente le ayude a pasar de la informalidad, a la formalidad. Que aprenda que la formalidad es un beneficio para ellos, que los protege.” Felipe Berríos.

La visión de Fundación Recrea, es que debe existir un fuerte pragmatismo, por tanto

defienden con fuerza mantenerse en la vía institucional de acceso a la vivienda mediante el SERVIU, y formalizarse como el único camino que es predecible y factible en el corto plazo. Desconfían totalmente de promesas políticas, o de luchas sociales por cambios a futuro, más bien plantean una transformación local de corto plazo y lo más rápido posible, dada la urgencia de acceder a una vivienda segura. Esta visión los ha llevado a separarse de otras posiciones de reivindicación política como en Los Arenales, o más pasivas y de desarrollo del propio campamento, como en Balmaceda.

La dirigente Susana Veliz llegó al campamento en La Chimba el año 1978, cuando solo era desierto y campo, se instalaron alledaños al basural de La Chimba, trabajaba principalmente en la recolección de basura, como la mayoría de los pobladores. Ya en el año 1987, con 25 años, hizo su primera toma de terreno organizada, dividiendo y loteando el sitio junto a otros pobladores, en su mayoría Chilenos, que llegaron a asentarse en el lugar. El año 2000 forman el comité de vivienda Luz Divina 1, para acceder a una vivienda de SERVIU, que vino a llegar unos 8 años más tarde, una casa modular básica, para cada una de las 46 familias del comité. Siempre siguió ligada a La Chimba y las organizaciones del campamento, y en 2015 volvió a asumir como dirigente territorial al alero de Fundación Recrea, articulando principalmente el Barrio Transitorio.

La historia de Luz Divina surge desde estas experiencias de organización de pobladores, primero para tomarse el terreno en los 80', y luego el 2000 para acceder a la vivienda definitiva. El campamento nunca se desmantela totalmente, mucha gente vuelve, llega gente nueva, y así siguen vivas las organizaciones que iniciaron el proceso. Ya en el 2010 aproximadamente, en Luz Divina ya tenían un Comedor Popular, un Centro de salud, y una escuela comunitaria. La mayoría de las donaciones en ese entonces, vino directo de parte de Minera Escondida, sin embargo eran los materiales, y el resto fue trabajo de los vecinos.

“Acá nosotros, nosotros la comunidad levantó esa capilla, hizo el radier, el jardín infantil también, nos entregaron todas las cosas, pero también nosotros aportamos en mano de obra, yo le digo a la gente que esto es de nosotros, el color que queremos, porque es nuestro, esto no es de las autoridades, el comedor también, la casa de la juventud que está ahora funcionando, no nos falta nada” Susana Veliz.

La llegada del Padre Felipe Berríos vino a acelerar un proceso que los pobladores ya habían iniciado y mantenían funcionando. El 2015 y al alero de Fundación Recrea, surgen nuevas iniciativas como el Centro de Formación La Chimba, las asesorías profesionales, y otras instancias de asistencia social, abiertas a toda la comunidad.

Figura N° 27: Instituciones en macrocampamento La Chimba

A) Centro Comunitario de Salud Familiar B) Barrio Transitorio Luz Divina VII C) Cartel a entrada del Barrio Transitorio D) Centro de Formación La Chimba



A.



B.



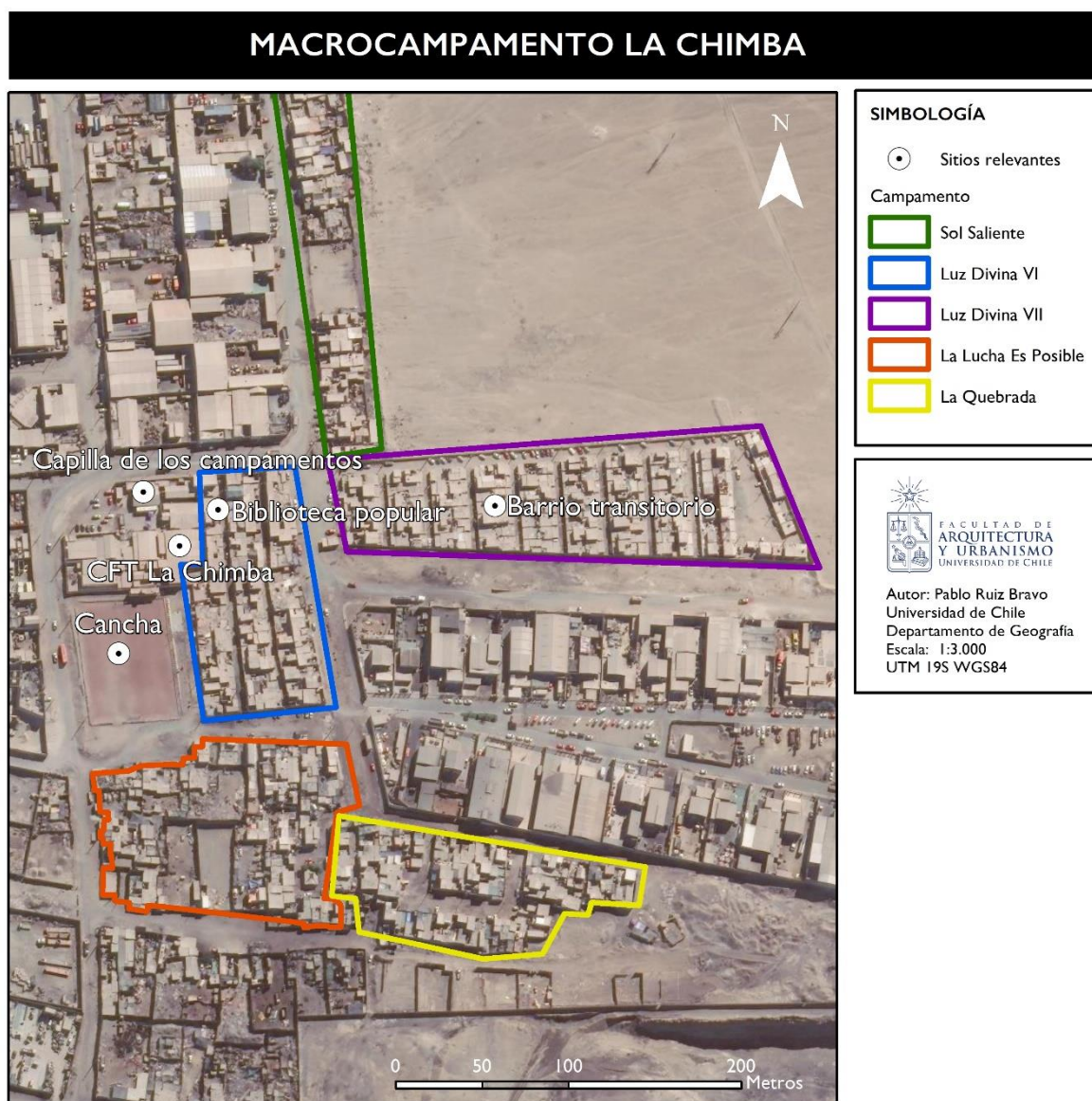
C.

Fuente: Archivo del Autor.



D.

Figura N° 28: Cartografía Macrocampamento La Chimba



Fuente: Elaboración propia en base a (MINVU, 2019).

7. Discusiones de resultados y conclusiones:

7.1 Transformaciones en el abordaje de la urbanización periférica en relación con el Estado.

En línea con la idea de problematizar y analizar los resultados obtenidos, se pretende relacionar los antecedentes recopilados con la información obtenida en terreno, con énfasis en las similitudes y características particulares que se observaron en la actual gobernanza de la urbanización periférica en Antofagasta mediante el Plan de Superación de Campamentos. Lo primero, es la relevancia de señalar que estos procesos de urbanización periférica no son nuevos en la historia del país, sino que por el contrario, son persistentes a lo largo de todo el siglo XX, sin embargo lo que ha marcado la diferencia en los resultados de este proceso, ha sido la forma en que el Estado se ha relacionado con éstas. La figura de los “pobladores” se levanta reiteradamente como un sector de la Sociedad que demanda el acceso a la vivienda (Castells, 1973) (Dominguez, 2011), de forma más o menos organizada a lo largo del tiempo, pero continua (De Ramón, 1990). La irrupción de los pobladores como actor en la política urbana, se puede rastrear desde la toma de La Victoria en la década del 50’ (Cortés, 2014), teniendo su auge en 1970 (Garcés, 2015), con el crecimiento exponencial de las tomas de terreno y la proliferación de la orgánica de “campamentos”, a propósito de la legitimación por parte del Estado que en ese momento lideraba la Unidad Popular. Los actores relevantes de aquél entonces fueron los partidos políticos ligados a la izquierda, y la Iglesia Católica, en una relación bastante estrecha con el Estado y su institucionalidad.

El neoliberalismo urbano implantado en dictadura, dejó todo eso en el recuerdo e implantó la nueva forma de concebir el acceso a la vivienda, como un bien privado y de consumo, al cual se accedía mediante las lógicas de mercado como cualquier otro bien material (Daher, 1990). La expulsión de los pobladores en campamentos hacia las radicaciones en la periferia, con el apoyo de las fuerzas armadas y organizaciones de beneficencia, era el mayor ejemplo de la reducción radical del rol del Estado en entregar solución a los campamentos.

Las políticas en democracia, vuelven a poner en las prioridades de las políticas públicas a la vivienda, la cual alcanzó su mayor producción en la historia, y logró subsanar el déficit de vivienda que arrastraba el país, provocando la sensación de que el ritmo de producción de vivienda bastaba para poner fin al programa Chile Barrio, y mantener solamente la Línea de Atención a Campamentos, para ingresar a la disminuida población que vivía en Campamentos al año 2007 en los programas regulares de vivienda. El protagonismo del Estado en este proceso parecía ir en aumento, sin embargo, fue incorporando paulatinamente a los actores privados en la ejecución de sus programas. Este es el giro que marca la actual política hacia campamentos, la visión de que se necesita de la integración del sector privado para lograr resolver un problema de alta complejidad sobre el cuál la acción estatal por sí sola, no basta.

En primera instancia, en el Programa Chile Barrio estaba considerada la participación privada solo en las áreas de asistencia social a campamentos, por parte de Organizaciones No-

Gubernamentales. En cambio, con la llegada del Plan Integral de Superación de Campamentos, ya se pasa directamente a integrar a la empresa privada como parte de la ejecución de las políticas propuestas por el Estado hacia los pobladores, que a estas alturas eran referidos como “beneficiarios”. A pesar de este retroceso en el protagonismo, se mantenía como un tema de relevancia nacional, y que ameritaba por tanto una política desde el Estado central, siempre con la promesa de “poner fin a los campamentos”, desde una visión que los consideraba un remanente del déficit de los programas de vivienda provocado esta vez a causa del terremoto del año 2010.

La realidad mostró prontamente que esto no bastó, y en comunas como Antofagasta, donde no se construyeron viviendas sociales en función de resolver el déficit en las comunas afectadas por el terremoto, las familias en campamentos se multiplicaron por seis desde el año 2011 al 2016 (TECHO, 2016).

Lo interesante en esta nueva etapa, es que se apuntan como causas a problemas que escapan totalmente de la gestión local, tales como el costo de la vida en una región minera, y las altas tasas de inmigración internacional hacia la comuna (Gobierno Regional de Antofagasta, 2015). A su vez, no contaban con el apoyo del Estado central y sus asignaciones presupuestarias, tampoco institucionalidad de apoyo, sino solamente la voluntad política a nivel de autoridades regionales para desarrollar un Plan de Superación de Campamentos caracterizado por la dependencia de la voluntad política de todos los actores involucrados, lo que lo mantenía en permanente fragilidad.

La implementación del plan demostró por una parte una gran capacidad de gestión y negociación política de las autoridades que lo lideraban, a la vez que evidenció también los problemas que generó no contar con un presupuesto propio, tales como el retraso en la implementación de sus programas, o el escaso avance en el área de soluciones definitivas de vivienda, que era la única que dependía directamente del Estado. Esto contrasta con la buena evaluación que tuvo el “Área de acompañamiento social y promoción comunitaria”, la cual, al ser financiada por empresas privadas, y gestionada por ONG’s, logró cumplir con la mayoría de sus metas. Esto lleva a reflexionar sobre la capacidad del Estado de ejecutar sus propios objetivos, volviendo el análisis sobre la crisis del Estado, caracterizada por “la presencia de dos elementos: la incapacidad para tomar decisiones concretas en el plano económico y la consiguiente incapacidad para procurar servicios sociales adecuados.” (Bauman & Bordoni, 2016). Lo que sí funcionó, demuestra también que no nos encontramos frente a una desaparición de la acción del Estado, sino a una re-configuración de la forma en que interviene en el territorio, con una institucionalidad que aún no se ha transformado.

En un contexto de gobernanza urbana, llama la atención también que los principales organismos enfocados hacia la gobernanza en la ciudad, en específico la Municipalidad de Antofagasta en la planificación urbana, y la Fundación CREO Antofagasta en planificación estratégica, no aborden la temática de los campamentos en su quehacer. La observan como un problema que escapa de su gestión, y por tanto de su responsabilidad, eludiendo (ya sea por razones estructurales u orgánicas), el rol que podrían tomar en uno de los principales conflictos urbanos en Antofagasta.

Es también preocupante, la incertidumbre hacia los campamentos, que genera el hecho de que el Plan de Superación de Campamentos no posea acuerdos formales a los que aferrarse, bajo los cuáles puedan demandar un derecho adquirido las organizaciones de campamento que integraron el plan, sino que todo acuerdo dependa de la voluntad política de la autoridad de turno, provocando que lo que se ha avanzado en esta materia, no signifique ningún avance para los que aún no se beneficiaron del plan, y a los campamentos que por constituirse posterior a su ejecución, tampoco alcanzaron a ser considerados dentro de éste.

Por otro lado, las nuevas políticas como el “Desafío 100+100” o el “Programa de habitabilidad primaria”, marcan la pauta de una nueva meta de “poner fin a los campamentos”, para el año 2024 (MINVU, 2021). Esto nuevamente sin cambiar las formas en las que se accede a la vivienda, ni realizando nuevas políticas públicas, sino simplemente manteniendo la idea de que el problema de los campamentos se resuelve con acelerar la gestión. Esta receta ya fue repetida en año 2006 con la Línea de atención a Campamentos, y ya se evidenció que la promesa de poner fin a los campamentos sin cambios estructurales, no será realizable. El nuevo programa de “habitabilidad primaria” de SERVIU, integra formalmente a ONGs en el acompañamiento comunitario, y gestiona mejoras para campamentos tipo acceso a servicios, o mejoras de caminos. Esto lleva a formalizar de alguna manera la innovación que realizó el Plan de Superación de Campamentos en Antofagasta, como experiencia piloto de esta nueva política pública. Será de interés para futuras investigaciones observar con atención estos procesos. En primera instancia, identificar las ventajas que podría entregar las ONGs especializadas en desarrollo comunitario a un fortalecimiento del proceso de urbanización periférica, al ser entidades autónomas del Estado, tienen la flexibilidad necesaria para acompañar de manera más directa y cercana las problemáticas de las comunidades.

Por último, no se puede dejar de mencionar la relevancia que tiene el rol del Estado en cuánto a las soluciones definitivas de acceso a la vivienda para los pobladores. En la actualidad, no ha variado en nada en las últimas décadas la estructura de acceso a la vivienda social, por tanto el éxito o fracaso de ésta va dependiendo del ritmo y avance que tenga la producción de viviendas, en tanto logre satisfacer la creciente demanda. El único responsable de las soluciones definitivas continúa por tanto siendo únicamente el Estado, particularmente el SERVIU, por tanto por mucho fortalecimiento comunitario que generen actores privados, este debiera considerar la relación de las comunidades hacia el Estado en búsqueda de mejorar las soluciones definitivas de vivienda, principalmente respecto al acceso.

7.2 Los campamentos en Antofagasta como un caso de urbanización periférica:

En Antofagasta se observan bastantes experiencias y acciones que permiten hablar de un proceso de urbanización periférica como el planteado por Teresa Caldeira (Caldeira, 2017), evidenciando lo teórico con la realidad, la urbanización periférica en Antofagasta se desarrolla siguiendo con bastante similitud los procesos descritos por esta autora. En

Antofagasta, efectivamente fue apuntado como causas que originaron la acelerada construcción de campamentos, la “insuficiencia de la vivienda social”, la cual no se construyó durante el Gobierno 2010-2014, y durante el Gobierno 2014-2018, éste concretó recién las viviendas para las personas que ya estaban dentro de los programas el año 2011. La segunda causa fue el alto costo de la vida, que hacía inaccesible la vivienda privada para gran parte de la población. En síntesis, la idea de que la urbanización periférica se produce como la única forma de acceder a la vivienda, cuando la vivienda social es insuficiente y la privada inalcanzable (Caldeira, 2017), se evidencia de forma bastante clara y explícita por los diversos actores consultados. A su vez, se desarrolla de forma transversal a la institucionalidad estatal, elemento que es visible en las dos estrategias analizadas, tanto por “Américas Unidas” como por “Rompiendo Barreras”, se desarrollan procesos en que se trabaja “con” el Estado, sin embargo difieren en su relación “desde” el Estado, o “sin” el Estado para la realización de sus objetivos, no de forma lineal, sino siempre compleja y cambiante, de acuerdo a las circunstancias propias de relaciones políticas informales y marcadas por la incertidumbre. La generación de “nuevas formas de política y ciudadanía”, está presente también, sobre todo en la estrategia de “Rompiendo Barreras”, aunque de forma incipiente, se observa un proceso ya arraigado y sostenido que cada vez evidencia mayores alcances en cambiar la lógica en que se concibe la política y el cómo exigir (y entender), sus derechos sociales. Por último, la generación de una ciudad altamente desigual y heterogénea, es visible marcadamente en Antofagasta, prácticamente todos los campamentos se ubican en el borde-cerro, excluidos de la centralidad y el equipamiento urbano, con una línea divisoria física marcada por la línea ferroviaria, que divide la ciudad en dos realidades muy distintas. El alcance de la investigación, y también la antigüedad de los campamentos, no permite referirse a las categorías relativas a la temporalidad de los procesos.

Es importante también plantear, que los campamentos en Antofagasta distan bastante de la imagen de un suburbio deprimente y apocalíptico, sino más bien se presencia un espacio de “Urbanismo subalterno” (Roy, 2011), el cual se caracteriza por desarrollar “Economías de emprendimiento y agencia política”, ambos elementos forman parte relevante de lo que hoy se desarrolla en los campamentos en Antofagasta, una fuerte organización social, y alianzas e iniciativas que desarrollan innovación y emprendimiento en sus comunidades.

7.3 Perspectivas y reflexiones desde los campamentos sobre el Plan de Superación: Esperanzas insatisfechas y pérdida de legitimidad.

Respecto al análisis de los resultados en torno al concepto de “Gobernanza urbana de la urbanización periférica”, resalta de inmediato el hallazgo de una disociación entre las expectativas generadas por el instrumento del Plan de superación de campamentos, y la realidad rígida y sin mayores instrumentos formales de la institucionalidad Estatal que levantó el proyecto. Desde elementos básicos y de origen, tales como el financiamiento de los funcionarios a cargo del plan en Intendencia, o el financiamiento totalmente privado del área de acompañamiento social, se dio cuenta de un proyecto que carecía de la robustez y capacidad de agencia que estaba prometiendo a sus participantes. En la práctica, por ejemplo

en términos de seguridad, se iniciaron procesos que carecían de sustento legal, y que no tenían facultad para poder movilizar a las policías en el cumplimiento de estos controles. Esto generó gran conflictividad entre vecinos, y también arriesga la legitimidad de los dirigentes sociales que sustentaron el plan frente a sus propias comunidades. La no existencia de un financiamiento formal al instrumento, mermó su capacidad de llevar a cabo los costosos proyectos de infraestructura que anunciaron en un inicio, siendo un claro ejemplo el de las promesas sobre acceso a servicios básicos como agua potable y luz eléctrica. Se observa por tanto un proceso de “improvisación deliberada”, en el cual el Estado se aventura en levantar instrumentos de gobernanza con el objetivo de mantener el control político en situaciones de conflictividad social, a sabiendas de que el buen desarrollo de este no está asegurado de ninguna forma, y debe ir solucionando y parchando sobre la marcha los nudos y expectativas incumplidas. Como mencionaron dirigentes de campamento entrevistados, esto llevó a catalogar al Plan de superación como un “instrumento político para ganar tiempo”, entendiendo sus escasos resultados de corto plazo, y frustradas proyecciones a largo plazo. La desilusión de este programa genera por un lado una deslegitimación de los dirigentes de campamento que apostaron por apoyar al Plan de superación, y movilizaron a sus comunidades para hacer las cosas tal como las autoridades indicaban, cumpliendo de alguna forma su parte del contrato, y el Estado no logra satisfacer lo que éstas esperaban al finalizar el período de gobierno. A su vez, por otro lado legitima las posturas de organizaciones más radicalizadas, que apuestan por una autogestión del territorio sin el Estado, y renegando de la capacidad de éste para hacer frente a las necesidades de los Campamentos. Desde esta postura, la proyección a futuro implica apostar por una radicación que les permita desarrollar a ellos una solución habitacional por sí mismos, en tanto las confianzas en los proyectos formales se encuentran bastante mermadas tras reiteradas mesas de negociación que no lograron llegar al puerto que ellos estaban esperando.

Por el lado de las organizaciones que legitimaron y participaron del Plan, su análisis de éste es más bien positivo, en tanto ellos tampoco esperaban soluciones en corto plazo, sino que también utilizaron el Plan de superación como un instrumento de gestión política y de negociación con el Estado, manteniendo siempre ellos la esperanza de desarrollar sus barrios a partir de su propia organización, y aprovechando las oportunidades que el plan presentara. En ese sentido, los que comenzaron desde un inicio participando con fuerza en el plan de superación, lograron ser recompensados mediante su priorización en los proyectos de agua potable y electricidad por ejemplo, a la vez que participaban del proceso de desalojos hacia el barrio transitorio, el cuál fue voluntario dada la imposibilidad legal de realizarlo por la fuerza. La estrategia de estas organizaciones sigue siendo la misma que al inicio del Plan, observar con atención las iniciativas estatales, y participar de ellas siempre apuntando a un aprovechamiento de las oportunidades que éstas presenten para poder lograr mejoras en sus campamentos, o para los pobladores que lo componen. Es importante señalar que esta perspectiva carece de ingenuidad, sino que saben muy bien los alcances y limitaciones de las promesas que les hacen, pero deciden sumarse a ellas en tanto se entiende que todo avance será valorable, sin confiar nunca en que se les entregará una solución definitiva.

7.4 Nuevos Aliados, nuevas posibilidades: La articulación de los campamentos con ONGs y actores no-tradicionales como respuesta a la gobernanza propuesta por el Estado.

Analizar las nuevas formas en que se relacionan los campamentos con las ONGs es una tarea que puede aparentar simpleza, pero que en realidad tiene una vasta complejidad. Agrupar bajo el mismo título “Organizaciones No Gubernamentales” a organizaciones que tienen objetivos diversos, posiciones políticas divergentes, e incluso elementos religiosos como parte de su esencia, provoca una simplificación del fenómeno que requiere detenernos y preguntarse en cada caso ¿A qué tipo de ONG nos estamos refiriendo?.

Por un lado existen ONGs que buscan posicionarse como mediadores entre el Estado y las comunidades, cumpliendo un rol de facilitadores en la implementación de las políticas públicas, o también de iniciativas privadas mediando entre comunidades y empresas. En esta categoría entran las organizaciones tipo TECHO, Fundación para la Superación de la Pobreza, entre otras. Se caracterizan por cuidar una identidad pluralista y objetiva, y buscar lograr acercamientos y acuerdos entre ambas partes. Estas ONGs tienen legitimidad para hacerse parte de la implementación de políticas públicas hacia campamentos, por ejemplo como lo hicieron en el Plan de Superación de Campamentos en Antofagasta, o a futuro como gestores sociales en los nuevos Proyectos de Habitabilidad Primaria de SERVIU (MINVU, 2021).

En otra categoría, se podría agrupar a las ONGs caracterizadas por inspiración religiosa o espiritual. En este marco se encuentran ONGs que participaron del Plan de Superación de Campamentos, tales como Servicio Jesuita Migrante, y también ONGs que participan en los campamentos estudiados, como la Pastoral de la Universidad Católica del Norte. Es justo mencionar que se encontró también apoyo de agrupaciones de Iglesias evangélicas y otros credos, pero no articuladas como ONGs. Estas organizaciones se caracterizan por no rechazar tomar la problemática desde una perspectiva política, sino más bien desde la integración y la movilidad social. Son muy efectivas en movilizar recursos hacia las comunidades, siendo un aporte reconocido por los dirigentes de campamentos en fortalecer sus comunidades, y estar siempre apoyando sus bases, sin inmiscuirse en las discusiones internas de las agrupaciones de campamentos. Esto es altamente valorado por dirigencias de campamento, ya que esto permite una independencia de los campamentos para articularse con otras ONGs sin que se genere ruido o incompatibilidades.

En una última categoría, se propone agrupar a las ONGs de tipo comunitario, una definición difícil de encasillar, pero que refiere ampliamente al interés por fortalecer las organizaciones comunitarias como asociaciones para acceder a la vivienda. En éste sentido, se caracterizan por posicionarse directamente como “de parte de las comunidades”, y no buscan ser mediadores, sino más bien asesorar directamente a la comunidad en pos de fortalecer su desarrollo y avances hacia los objetivos que éstas determinen. Se evidenció en entrevistas

una marcada desconfianza de éstas hacia el rol de las ONGs tipo mediadoras, ya que acusan una parcialidad no explícita de parte de éstas hacia el mandante, ya sea privado o Estatal. En general, se financian mediante el Estado, pero con fondos ligados al acompañamiento a las organizaciones y comunidades, y no a proyectos de vivienda o urbanos. Las principales ONGs de la investigación que entran en esta categoría, son ONG FRACTAL y el Slum Dwellers International, ambas presentes en el Macrocampamento Los Arenales y articuladas con la agrupación de pobladores “Rompiendo Barreras”. La primera es una ONG a nivel local, sin embargo la segunda es una ONG de alcance Global, con sede en Sudáfrica. A nivel nacional son varios ejemplos, en general siempre ligadas a agrupaciones de pobladores en particular, jugando el rol de asesores, usualmente compuestas por profesionales del área social. La relevancia de éstas ONGs es clave para aquellas agrupaciones de campamentos que deciden levantar procesos de acción política, y en los que se ven sin apoyo de las ONGs más tradicionales, por tanto en la búsqueda de apoyo y asesorías, se articulan con estas ONGs con enfoque comunitario para robustecer sus propuestas y lograr un mejor diálogo o demanda hacia las autoridades.

Lo interesante de esta categorización de las ONGs como nuevos aliados de las agrupaciones de Campamentos, es que cada campamento va decidiendo qué estrategia va a seguir, y por tanto qué aliados van a acompañar de mejor forma ese proceso de acuerdo a las características que presenta.

Hoy los campamentos tienen la capacidad de asesorarse por quiénes estimen conveniente, y tienen la posibilidad de articularse a nivel nacional, o incluso a nivel internacional, mediante alianzas con ONGs, llevando a re-escalar su capacidad de acción. Si por un lado el Estado refuerza su efectividad en la implementación de sus políticas mediante el financiamiento de privados a los instrumentos de Gobernanza, o el acompañamiento de ONGs a comunidades, las propias comunidades también se han articulado por sí mismas con ONGs autónomas, que pueden posicionarse directamente con sus intereses. Esto si bien no es particularidad de ninguna estrategia, sí amplía las posibilidades de desarrollarlas, ya sea simplemente para financiar el desarrollo del campamento, o para iniciar acciones políticas con articulación global o nacional. El potencial de esta articulación pareciera ser incipiente, y aún no desarrollado en su totalidad. Existe una desconfianza legítima de las comunidades acerca de llevar sus experiencias particulares en su territorio, a articularse con otros actores que operan a escalas mayores.

Se propone como conclusión que esta nueva forma de articularse entre campamentos y ONGs, tiene la capacidad de re-escalar las acciones e impacto de los campamentos, amplificando las posibilidades de éstos de forma insospechada. La alta legitimidad que tienen las ONGs como actores que acompañan a las comunidades, tiene una influencia tal que tanto el Estado como los privados recurren a éstas para facilitar el diálogo con las comunidades, en tanto éstas medien entre actores con intereses diversos. A su vez, las comunidades también responden intentando igualar esa capacidad, re-escalando sus alianzas y estrategias, para volver a impactar localmente en su territorio.

7.5 Conclusiones

La forma en que el Estado en el caso de Chile se relaciona con los procesos de urbanización periférica, **está en plena transformación reciente hacia un modelo de gobernanza**. Esta transformación tiene como antecedente temprano el Plan Integral de Campamentos en 2011, sin embargo se ve acelerada y forzada a innovar con la oleada de tomas de terreno que se producen en la ciudad de Antofagasta posterior al año 2013. Las autoridades regionales de ese momento, **implementan un Plan de Superación de Campamentos, de forma improvisada, y sin sustento normativo, sin presupuesto propio, ni cambios estructurales**. Este proceso fue caracterizado por el financiamiento principalmente de Minera Escondida a tres ONGs que implementaron el área de promoción comunitaria del Plan, quienes se encargaron de ejecutar el Plan de superación en las comunidades. El área de soluciones definitivas, que dependía directamente de la acción directa del Estado a través de SERVIU, no tuvo mayores avances ni consecuencias, mostrando una alta ineficiencia en movilizar a las propias instituciones estatales en los objetivos que el Plan propuso en un inicio. **Esta experiencia inaugura una nueva estrategia del Estado hacia los campamentos**, que se ve institucionalizada en la actualidad a nivel nacional mediante el Plan de Habitabilidad Primaria de SERVIU, que entrega servicios básicos a Campamentos, a la vez que permite el acompañamiento de ONGs con objetivo de desarrollar a sus comunidades, tal como el Plan de Superación de Campamentos.

Concluye esta investigación, que **éstos instrumentos de gobernanza tienen por objetivo contener y desmovilizar situaciones conflictivas** (Bustos , Lukas, Stamm, & Torre, 2019), **y mantener la gobernabilidad de los campamentos mientras el Estado intenta cumplir la tarea principal que le compete, que es entregar soluciones definitivas de vivienda para los pobladores que habitan los campamentos**. Mientras las políticas de vivienda intentan reducir el alto déficit de vivienda pública, se propone desde el Estado de alguna forma apoyar la espera de las familias, haciendo mejor equipada y llevadera la vida en los campamentos. No se observan cambios estructurales en cuánto a políticas de acceso a la vivienda definitiva, por tanto no se evidencia voluntad de cambiar la receta, más allá de hacer más eficiente lo que ya existe, y que ha demostrado incapacidad de cumplir las reiteradas promesas de poner fin a los asentamientos informales.

El proceso de urbanización periférica desplegado por los actuales habitantes de campamento se fortalece cada vez más, llevando su propio proceso de re-escalamiento de sus demandas locales, sobrepasando a la vez la demanda de vivienda. Esta investigación propone poner mayor atención en las estrategias que los propios campamentos están desarrollando, articulándose activamente con nuevos actores de alcance nacional y global, con objetivo de aumentar el impacto de sus acciones. Por tanto, es hora de dejar de abordar la urbanización periférica con la frustrada promesa de ponerles fin a los campamentos, y empezar a imaginar de qué forma se puede fortalecer la agencia de éstos en su desarrollo, y qué reformas va a requerir acelerar la construcción de soluciones definitivas

de vivienda.

Es necesario un llamado los investigadores a realizar seguimiento a estos procesos para investigar un fenómeno de larga duración, y analizar en particular el paso del campamento a las soluciones definitivas de vivienda. La investigación de estos procesos podría otorgar una mayor profundidad al análisis de las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de las comunidades, identificando los elementos que podrían acelerar las estrategias que los propios campamentos generan en sus asentamientos, **para lograr poner como objetivo no sólo la vivienda, sino también la demanda más amplia por una vida digna, desde una perspectiva ético-política** (Pérez, 2019).

8. Bibliografía:

- Angelcos, N., & Pérez, M. (2017). De la "desaparición" a la reemergencia: Continuidades y rupturas del Movimiento de Pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, 94-119.
- Aroca, P. (2002). Impacts and development in local economies based on mining: the case of the Chilean II region. *Resources Policy*, 27(2), 119-134.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2018). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile*.
- Baker, T., & Mc Guirk, P. (2017). Assemblage thinking as methodology: commitments and practices for critical policy research. *Territory, Politics and Governance*, 5(4), 425-442.
- Barton, J. (2008). El poder de la gobernanza: el "eslabón perdido" de la sustentabilidad urbana. In G. Yañez, A. Orellana, Ó. Figueroa, & F. Arenas, *Ciudad, poder y gobernanza* (pp. 413-430). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad Liquida*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica
- Bauman, Z., & Bordoni, C. (2016). *Estado de Crisis*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1993). Como los vecinos se convierten en Judíos. La construcción política del extraño en la era de la Modernidad Reflexiva. *Papers. Revista de Sociología*, 47-66.
- BHP . (2017). *Informe de Sustentabilidad 2017*.
- BHP. (2016). *Informe de sustentabilidad BHP CHILE 2016*.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (1992, Noviembre 05). Ley orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración regional. Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2005, Septiembre). Constitución Política de la República de Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2018). Código Civil. Retrieved from <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986>
- Bustos , B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 161-183.
- Caldeira, T. (2017). Peripheral Urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and planning D: Society and space*, 35, 3-20.
- Castells, M. (1973). Movimiento de Pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE*, III(7), 9-35.

- CIGIDEN. (2019). *Modelo de gestión del riesgo de desastres en campamentos*. Santiago de Chile: Policy Papers CIGIDEN .
- Cofré, B. (2016). El Campamento Che Guevara y la política habitacional de Salvador Allende. In B. Cofré, *Por Barrios obreros y populares. Actores Urbanos*. Santiago, Siglo XX. (pp. 105-128). Santiago de Chile: Ediciones Escaparate.
- Connolly, P. (2013). La ciudad y el hábitat popular: Paradigma Latinoamericano. In E. Pradilla, *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 505-562). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cortés, A. (2014). El movimiento de pobladores Chilenos y la Población La Victoria: Ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *EURE*, 40(119), 239-260.
- CREO ANTOFAGASTA. (2021, Diciembre). *creoantofagasta.cl*. Retrieved from <https://www.creoantofagasta.cl/que-hacemos/proyectamos/barrios-integrados-paseo-cerro-mar/plan-borde-cerro/>
- Daher, A. (1989). Neoliberalismo Urbano en Chile. *Estudios Públicos*(43), 282-299.
- Daher, A. (1990). Políticas macroeconómicas, tipo de cambio y desarrollo territorial. In F. Albuquerque, C. De Mattos, & R. Jordán, *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales* (pp. 457-478). Buenos Aires: ILPES.
- Daher, A. (2015). Cluster minero sin cluster social: Antofagasta-Chile. *Revista de Urbanismo*(33), 25-35.
- De Mattos, C. (1995). Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en Chile. *Estudios Regionales*(43), 69-100.
- De Mattos, C. (2004). De la Planificación a la Governance: Implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*(107), 9-23.
- De Ramón, A. (1990). La población informal: Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *EURE*, XVII(50), 5-17.
- Diario Antofagasta. (2018, Julio 07). *Antofagasta: Macrocampamento Los Arenales se adjudicó fondo internacional para estudio de suelos*. Retrieved from <http://www.diarioantofagasta.cl/regional/antofagasta/94564/antofagasta-macrocampamento-los-arenales-se-adjudico-fondo-internacional-estudio-suelo/>
- Dominguez, P. (2011). Campamentos, viviendas y acceso a la ciudad para los pobres. *Revista CIS*(14), 73-94.
- EMOL. (2015, Septiembre 30). Municipio de Antofagasta pidió desalojar 26 campamentos de la ciudad. *El Mercurio*. Retrieved 09 01, 2018, from <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/09/30/752246/Municipio-de-Antofagasta-pidio-desalojar-26-campamentos-de-la-ciudad.html>
- Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: Los Pobladores de Santiago, 1957-1987. *EURE*, 24(72), 71-84.
- Ffrench, D. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: LOM.

- Gainza, A. (2006). La entrevista en profundidad individual . In M. Canales, *Metodologías de la investigación social* (pp. 219-263). Santiago de Chile: LOM.
- Galeno, C. (2012). Aspectos constructivos de los principios de la arquitectura en Antofagasta. In L. M. Vallejos Bernal, *La historia de la construcción en antofagasta: La primera piedra* (pp. 62-77). Antofagasta: Universidad Católica del Norte.
- Garcés, M. (2015). El Movimiento de Pobladores durante la Unidad Popular: 1970-1973. *Atenea*, 33-47.
- Giannotti, E. (2016). El Sitio y la vivienda. Una disputa en torno a la Operación Sitio. In B. Cofré, *Por Barrios Obreros y Populares. Actores Urbanos, Santiago, Siglo XX*. (pp. 81-104). Santiago de Chile.: Ediciones Escaparate.
- Gobierno Regional de Antofagasta. (2015). *Plan de Superación de Campamentos: 2015-2018*. Antofagasta. Retrieved 09 01, 2018, from https://www.goreantofagasta.cl/goreantofagasta/site/artic/20170321/asocfile/20170321121616/plan_superaci__n_de_campamentos_gore_ii_regi__n.pdf
- Gobierno Regional de Antofagasta. (2018). *Cuenta Pública Plan de Superación de Campamentos*. Antofagasta.
- Guber, R. (2011). *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso.
- Hernandez Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. Ciudad de México: Mcgraw-Hill.
- Hidalgo, R. (2004). La Vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales. In C. A. Mattos, *Santiago en la Globalización: ¿Una Nueva Ciudad?* (pp. 219-242). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Kozak, D. (2011). Fragmentación urbana y neoliberalismo global. In E. Pradillas, *Ciudad compacta y ciudad dispersa* (pp. 13-62). Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- La Tercera. (2017, Mayo 01). *La Chimba ve la luz*. Retrieved 09 01, 2018, from <http://www2.latercera.com/noticia/la-chimba-ve-la-luz/>
- Lukas, M., & Reis, N. (2022). Introduction: old and new dynamics of peripheral urbanization in Latin America. In N. Reis, & M. Lukas, *Beyond the Megacity: New Dimensions of Peripheral Urbanization in Latin America* (p. 432). University of Toronto Press.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1998). *Programa Chile Barrio: Orientaciones generales*. Santiago de Chile. Retrieved 09 01, 2018, from http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20070213091501&hdd_nom_archivo=DS33.pdf
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2011). *Plan Integral de Campamentos 2012-2013*. Santiago de Chile. Retrieved 09 01, 2018, from

- http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20120330120905&hdd_nom_archivo=folleto_carta.pdf
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2013). *Mapa Social de Campamentos*. Santiago de Chile.
- Ministerio del Interior. (2017). *Techo Chile*. Retrieved from <http://www.techo.org/paises/chile/informate/interior-aprueba-protocolo-de-desalojo-impulsado-por-techo-chile/>
- MINVU. (2017, Marzo 17). *Serviu Antofagasta recibió terrenos para futuras viviendas en Alto La Chimba*. Retrieved 09 01, 2018, from http://www.minvu.cl/opensite_det_20170317103817.aspx
- MINVU. (2018, Junio 18). *Minvu anuncia Plan Nacional de Campamentos para agilizar cierre de asentamientos emblemáticos y ubicados en zonas de riesgo*. Retrieved from http://www.minvu.cl/opensite_det_20180618134752.aspx
- MINVU. (2019). *Catastro nacional de campamentos 2019*.
- MINVU. (2021, Noviembre 20). *Minvu lanza Desafío 100+100 que busca erradicar 800 campamentos y tomas antes de 2024*. Retrieved from <https://www.gob.cl/noticias/minvu-lanza-desafio-100100-que-busca-erradicar-800-campamentos-y-tomas-antes-de-2024/>
- Morales , E., & Rojas, S. (1986). *Relocalización socioespacial de la pobreza: Política estatal y presión popular, 1979-1985*. . Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- ONEMI. (2017). *Planos de evacuación. Región de Antofagasta*. . Retrieved from <https://www.onemi.gov.cl/mapas/region/antofagasta/>
- Pérez, M. (2019). El derecho a la vida digna: Luchas por la vivienda y vida cotidiana en Santiago de Chile. *Chungará Revista de antropología Chilena*, 497-508.
- Pizarro, J. A. (2001). Del Conventillo a la Población Obrera: La consolidación del Antofagasta Popular 1930-1947. *Revista de Ciencias Sociales*(11), 4-40.
- Programa Quiero Mi Barrio. (2009). *Quiero Mi Barrio*. Retrieved from <https://quieromibarrío.cl/index.php/antofagasta/>
- Radio Bio Bio. (2017, Abril 05). *Corte de Antofagasta ordena trasladar campamento lejos de cables de alta tensión*. Retrieved 09 01, 2018, from <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-antofagasta/2017/04/05/corte-de-antofagasta-ordena-trasladar-campamento-lejos-de-cables-de-alta-tension.shtml>
- Recabarren, J. (2002). *Episodios de la vida regional*. Antofagasta: Universidad Católica del Norte.
- Riffo, L. (2008). Relacionalidad y re-escalamiento: tensiones emergentes para la gobernanza territorial. In G. Yañez, O. Figueroa , A. Orellana, & F. Arenas, *Ciudad, poder y gobernanza* (pp. 53-66). Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile .

- Romero, R. R. (2012). Antofagasta: La ciudad como sumatoria de proyectos. Antecedentes históricos y políticos de los modelos morfológicos y su aplicación en Antofagasta. In U. C. Norte, *La historia de la construcción en Antofagasta: La primera piedra...* (pp. 19-61). Antofagasta: Ediciones Universitarias .
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158.
- Roy, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 223-238.
- Sánchez, J.-E. (2008). La gobernanza desde la óptica del poder y las escalas. In G. Yañez, A. Orellana, Ó. Figueroa, & F. Arenas, *Ciudad, poder y gobernanza* (pp. 21-52). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sepulveda, D. (1998). De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas de 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. *INVI*, 13(35), 103-115.
- Silva, R. (2016). Los operativos cívico-militares durante la Dictadura, Chile 1973- 1988. In B. Cofré, *Por barrios obreros y populares. Actores Urbanos. Santiago, siglo XX* (pp. 129-154). Santiago de Chile: Ediciones Escaparate.
- TECHO. (2016). *Catastro de Campamentos*. Santiago de Chile. Retrieved 09 01, 2018, from <http://www.techo.org/paises/chile/wp-content/uploads/2016/09/Catastro-Nacional-de-Campamentos-2016.pdf>
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo Neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 1-12.
- Thodes, E. (2016). Segregación socioespacial en ciudades mineras: El caso de Antofagasta, Chile. *Revista CEPAL: Notas de Población*(102), 203-227.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Vergara, A., & De las Rivas, J. (2016). *La inteligencia del Territorio: Supercities*. Fundación Metrópoli.
- Yin, R. (1994). Case study research: design and methods. *SAGE publications*, 1-37.