



GOBIERNO REGIONAL DE TARAPACÁ
DIVISIÓN DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

BRECHAS TERRITORIALES HACINAMIENTO Y VIVIENDA EN TARAPACA

**OMAR WILLIAMS LOPEZ
SOCIOLOGO
PROFESIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACION Y O.T.
JULIO 2020**



PRESENTACION

El análisis de las Brechas Territoriales, tiene como propósito dar cuenta de las inequidades existente en la región de Tarapacá y con ello evidenciar la vulnerabilidad de los diversos territorios que comprometen su desarrollo, tales como vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, de origen antrópicos o de salubridad pública, como es el caso de la actual Pandemia ocasionada por el Covid 19, asumiendo que algunas brechas son la expresión de problemas estructurales.

Definiremos como brecha, la distancia entre una situación determinada partir de las diversas variables que conforman una realidad social y una situación que muestra mejores resultados o logros, la distancia existente entre estas dos realidades, es la brecha existente.

En este primer análisis nuestro foco es el Hacinamiento, pero bien sabemos que entorno a esta realidad se conjugan simultáneamente otras variables como son las características de las viviendas, la conformación del entorno social, cultural y económico.

La Pandemia del Covid 19 ha puesto de manifiesto no sólo temas de salud pública, también la situación de las viviendas y de la planificación urbana, es decir frente a esta nueva realidad se hace necesario reevaluar los instrumentos de planificación, como por ejemplo los Planes Reguladores y/o los Planes Intercomunales.

Viviendas pequeñas con uno o más hogares son factores que contribuyen a una mayor propagación del virus, así también las ciudades que se construyen con pocos espacios públicos, con calles estrechas, producen finalmente el efecto no deseado: la propagación del virus.

Como consecuencia de lo anterior es relevante poner el foque de análisis en el Hacinamiento, pero a su vez dar cuenta de otras variables que guardan estrecha relación con esta realidad como es la densidad poblacional, ya sea expresada en la aglomeración vertical, como es la realidad de personas que viven en pocos metros cuadrados, como son los condominios o la densidad horizontal, muchas viviendas en espacio reducidos, carentes de espacios públicos y de convivencia. Este análisis de la situación de Hacinamiento, es realizado desde las comunas que conforman la región de Tarapacá, esta orientación contribuye a buscar o proponer algunos caminos que contribuyan a enfrentar la post Pandemia.



Densidad Poblacional y Hacinamiento se refieren a dos situaciones distintas, pero que están relacionadas.

Es necesario distinguir el problema de la densidad del problema urbano en abstracto y remitir en cada caso la densidad poblacional a sus circunstancias históricas concretas; la disponibilidad de espacio con que cuentan las personas para su vida, sobre todo de espacio habitacional, puede ser tan crítica en la ciudad como en el campo, y ello depende fundamentalmente del sistema de distribución de bienes de cada sociedad.

También es necesario diferenciar el concepto de densidad zonal (número de residencias o de habitantes por zona) del de densidad residencial (habitantes por vivienda), así como el concepto de densidad espacial (personas por espacio; por ejemplo, por metro cuadrado) del de densidad social (personas por habitación o pieza). Son todos ellos conceptos que expresan fenómenos relacionados entre sí, pero que no necesariamente forman parte de un mismo problema.

Así, por ejemplo, la densidad espacial apunta al problema de la disponibilidad de espacio, mientras que la densidad social se fija más en la cantidad de personas con las que hay que interactuar en una situación específica.

Una mirada analítica, implica en consecuencia, observar nuestra región y dar cuenta de las condiciones existentes en cada territorio, lo que no es por causas naturales, sino de la distribución de los espacios y de los bienes que se brindan o instalan en cada uno de ellos.

Independiente de lo recién señalado, es importante poner la mirada en las ciudades más pobladas de la región, nos referimos a las ciudades de Iquique y Alto Hospicio, ya que en ellas no sólo se produce la escasez de vivienda, las que son solucionadas por parte de los sin casa, con tomas de terreno, cuya principal característica es la vulnerabilidad de las viviendas y de un entorno saludables, especialmente para la infancia, personas con discapacidad y tercera edad.

El desafío es avanzar en la construcción de ciudades saludables, resilientes, entendiendo por ello la capacidad que tienen las ciudades de evaluar, planificar y actuar con la finalidad de responder a todo tipo de obstáculos, ya sean repentinos o lentos de origen, esperados o inesperados.

El primer punto que se abordará dice relación con el Hacinamiento, lo que abre a una necesaria conceptualización que nos permita analizar la realidad de Tarapacá.



El análisis del Hacinamiento desde la óptica de las brechas territoriales, nos conduce al concepto de Segregación Territorial, concepto destacado por la CEPAL, en diversos estudios sobre Urbanismo y Hacinamiento realizados por esta entidad.

Concepto de Brechas Territoriales

El enfoque de brechas es una metodología mediante la cual se enfatiza en el reconocimiento de las características de cada región, comuna o territorio con el fin de establecer referentes para metas diferenciadas a partir de esfuerzos diferenciados en cada zona del país. La metodología centra su análisis en los sectores de: Educación, Salud, Vivienda, Agua, Capacidad Institucional, etc.¹

Una mirada analítica de la región de Tarapacá, desde la perspectiva de las brechas territoriales nos permiten constatar una clara desigualdad en los niveles de desarrollo de los diferentes territorios y comunas que conforman la región.

El análisis de brecha permite observar las desigualdades y cómo éstas dan cuenta de los niveles de desarrollo entre los diversos territorios al interior de una región y de las regiones desde una mirada de país.

La construcción y aplicación de indicadores de pobreza, desigualdad o sociodemográficos revelan grandes diferencias entre áreas rurales y urbanas, entre divisiones administrativas mayores o menores, o dentro de una misma ciudad o aglomerado metropolitano.

Consecuente con lo anterior, CEPAL ha planteado que en América Latina “el lugar importa”, no da lo mismo nacer o vivir en cualquier territorio, puesto que este influye en forma importante en la distribución de las oportunidades del bienestar.²

En todos los países de la región, y también dentro de ellos, la mortalidad y la fecundidad han bajado (transición demográfica); sin embargo, esto no significa que las disparidades de mortalidad y de fecundidad entre y dentro de los países estén estrechándose. Estas disparidades importan porque:

¹ Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

² Daniela González Ollino: Desigualdades Sociodemográficas y Segregación Residencial Socioeconómica y su Expresión Territorial. CELADE-División de Población de la CEPAL.

(a) Son expresiones de la desigualdad social ya que la mortalidad infantil y la fecundidad (sobre todo la temprana y la no deseada) registran tasas más altas en los grupos y las regiones desaventajadas

(b) Son un eslabón de la reproducción intergeneracional de la pobreza, pues erosionan el reducido presupuesto de los pobres y dificultan que acumulen capital humano

(c) Hay compromisos internacionales y nacionales para reducirlas.

En el caso particular de nuestra región, la comparación intercensal 2002-2017, no evidencia que las ciudades que más crecimiento demográfico tuvieron fueron Iquique y Alto Hospicio, mientras las comunas de Camiña, Colchane y Huara muestran un crecimiento vegetativo o natural. El crecimiento de Pica y Pozo Almonte, se debe a factores endógenos debido a la presencia de faenas mineras en su territorio.

En nuestra región, en cumplimiento del punto c, los nacimientos solo se producen en la ciudad capital de la región, Iquique, con ello ya no existen nacimientos en las comunas rurales y la tasa de mortalidad materno infantil es bastante baja.

Pero el hecho de nacer en la capital de la región, no tiene un impacto en las condiciones socio económicas donde los niños realizaran su vida, es decir las condiciones de pobreza continúan e impiden una mayor acumulación de capital humano.

Segregación Territorial

La Segregación Territorial, según CELADE, se refiere a “formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio” (Lévy y Brun, 2002, p. 147); el territorio relevante para la segregación residencial es el urbano o, incluso más acotado, el metropolitano.

La segregación territorial se manifiesta de diferentes maneras, tales como:

a) la proximidad física entre los espacios residenciales de los diferentes grupos sociales (White, 1983).

b) la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad (Sabatini, 1999); y

c) la concentración de grupos sociales en zonas específicas de una ciudad (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Rodríguez, 2001; Jargowsky, 1996; Massey, White y Phua, 1996).



Por un mero efecto estadístico, los asuntos urbanos y metropolitanos han ganado preeminencia entre los problemas de base territorial, dejando en un segundo nivel de importancia los problemas que proviene de las comunas rurales o con menor población.

En nuestra región, si consideramos la variable demográfica, los niveles de urbanización se acercan al 90% y cuyos sistemas de ciudades destacan por la presencia de enormes áreas habitacionales, acceso a los principales servicios básicos, lo que se traduce en que persisten altos índices de primacía, el predominio de los procesos intraurbanos dentro de los cambios territoriales no es extraño (Rodríguez, 2002; Pinto de Cunha, 2002)³

Hacinamiento

El Hacinamiento, en base a CELADE, se define como la densidad poblacional media por dormitorios utilizados exclusivamente para dormir.

La CEPAL, estableció en el año 2014 que el hacinamiento es más de 3 personas por dormitorio, pieza que está dedicada exclusivamente para estos fines. El Censo 2017, estableció un promedio de 2,5 personas por dormitorio en nuestro país.

La situación de Hacinamiento, nos interroga respecto a la calidad de las viviendas. Los organismos internacionales, ya mencionados, señalan las siguientes variables para definir una vivienda digna, debe ser habitable, de calidad, accesible y segura.

Un indicador de medición son los materiales de las paredes, del techo y pisos. Se consideran de materiales irrecuperables los Piso de tierra, Paredes y/o techo de fibras naturales y/o desechos

ONU Hábitat⁴ señala: Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo. Deben satisfacerse varias condiciones para que una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye “vivienda adecuada”. Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda. Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes criterios:

³ CELADE

⁴ Folleto Informativo N° 21: El derecho a una vivienda adecuada

- **La seguridad de la tenencia:** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
Esta situación tiene una expresión urbana y rural.
Las tomas existentes en las comunas de Iquique y Alto Hospicio, son de tenencia insegura y en consecuencia objeto de desalojos.
El derecho consuetudinario, no siempre reconocido y aplicado, aplicado por los pueblos originarios configura un estado de vulnerabilidad frente a la propiedad de sus asentamientos.
- **Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura:** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
El deterioro de las viviendas más antiguas, como las que existen en las zonas rurales y urbanas, como las viviendas construidas en las tomas de terreno, establecen un interrogante de no cumplimiento respecto a este criterio.
- **Asequibilidad:** la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- **Habitabilidad:** la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
La Pandemia provocada por el Covid 19, interroga y pone en cuestionamiento los estándares que se daban como aceptables de habitabilidad y que se emplearon en los últimos 30 años.
- **Accesibilidad:** la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
Las políticas habitacionales construidas por el Estado para los sectores medios y de bajos ingresos se estructuran desde una mirada homogénea sin considerar las características específicas especialmente de los grupos más vulnerables como son la infancia, las personas con discapacidad o los adultos mayores, entre otros.

- **Ubicación:** la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

Hay dos aspectos a considerar en este factor. El primero está relacionado con la vulnerabilidad de los territorios respecto a la ocurrencia de algún fenómeno natural, como puede ser un maremoto, terremoto o intensas lluvias que provoquen aluviones, afectando con ello principalmente a las personas y sus viviendas construidas en zonas de riesgo.

Es necesario definir y aplicar medidas de mitigación a fin de reducir el impacto de estos fenómenos, específicamente en la infraestructura urbana, como son postas, Centros de Salud Familiar, Jardines, colegios, etc. que hoy existen en estas zonas de riesgo.

En segundo lugar es necesario abandonar la noción de construcción de viviendas por la de construcción de barrios, estos se estructuran con un entorno que brinda diversos servicios, con espacios públicos de encuentro, esparcimiento y recreación, contribuyendo de esta manera a reducir largos desplazamientos para abastecerse de servicios esenciales.

- **Adecuación cultural:** la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Este criterio es muy significativo para comprender el tipo de construcción que implementan los pueblos originarios de nuestra región y porque no es posible aplicar la política de vivienda, sobre este punto nos explayaremos en las páginas siguientes.

Considerando los criterios mencionados por ONU-Hábitat, más allá si las viviendas de las comunas rurales están construidas con materialidad aceptable, los demás criterios ponen una nota de atención sobre un concepto más amplio de calidad de la vivienda.

Una situación parecida se observa en las denominadas “tomas de terreno” que se encuentran en las ciudades de Iquique y especialmente de Alto Hospicio.

Ambas situaciones nos conducen a la necesidad de repensar la política habitacional de la región, como también la planificación urbana para todos las capitales comunales.

Hacinamiento en la Regiones del Norte de Chile

Con la finalidad de dimensionar la existencia del Hacinamiento en la región de Tarapacá, es pertinente establecer un cuadro comparativo con las regiones del norte del país, esto nos permite definir cuan gravitante es esta situación en el desarrollo de los territorios y cuál es su prioridad en el presupuesto de la región.

Cuadro 1		
Región	Número de Habitantes	Porcentaje de Hacinamiento
Arica Parinacota	224.548	9,6
Tarapacá	324.930	13
Antofagasta	599.335	9,1
Atacama	286.168	8,3
Coquimbo	742.178	6,4
Promedio Nacional		7,3

Fuente: INE, Censo 2017

Nuestro foco de atención está puesto en el Hacinamiento como expresión de las brechas territoriales, el cuadro nos indica que, con la sola excepción de la Región de Coquimbo, todas las demás regiones de la zona norte del país, tienen índice de hacinamiento superiores al promedio nacional.

La región de Tarapacá se destaca por tener casi el doble de hacinamiento que el promedio del país y es la región con mayor índice en toda la zona norte, pero a su vez es una región con una población inferior a la región de Antofagasta y Coquimbo, siendo esta última la de menor nivel de Hacinamiento. Es decir, las regiones con mayor población tienen menor índice de Hacinamiento.

Las regiones con menor población que la región de Tarapacá, como son Arica Parinacota y Atacama, tienen menor población y un Hacinamiento menor.

Esta simple comparación señala que el Hacinamiento es un tema gravitante en la configuración o caracterización social de Tarapacá.

Hacinamiento en las Comunas de Tarapacá

El cuadro 1, evidenció la situación de **Hacinamiento** de nuestra región en comparación con las otras regiones del norte del país.

En el cuadro 2 se establece el porcentaje de hacinamiento por cada comuna de la región.

Cuadro 2		
Comuna	Porcentaje de Hacinamiento	Número de Habitantes
Alto Hospicio	16	124.877
Camiña	19	1.250
Colchane	27	1.728
Huara	16	2.730
Iquique	10	196.562
Pica	14	9.296
Pozo Almonte	15	15.711
Promedio Regional	13	
Promedio Nacional	7,3	

Fuente: GORE Tarapacá. Documento de Trabajo N° 3⁵

Todas las comunas de la región evidencian un porcentaje de hacinamiento muy superior al promedio nacional.

La comuna con el mayor número de habitantes, Iquique, es la que tiene el porcentaje más bajo de hacinamiento.

La comuna con mayor hacinamiento es Colchane con un 27 % de Hacinamiento y es la segunda comuna con un número menor de habitantes.

En segundo lugar, se encuentra la comuna de Camiña con un 19 % y es la de menor número de habitantes.

¿Cómo se explica el porcentaje de Hacinamiento en la Comuna de Colchane y Colchane?

La comuna de Colchane tiene algunas características sociodemográficas y geográficas que nos deben permitir la explicación del hacinamiento observado.

⁵ Ver Geoportal del GORE Tarapacá

- La comuna de Colchane se caracteriza por poseer un amplio territorio con presencia de localidades pequeñas y dispersas, todas ellas ubicadas en la cordillera.
- El 78% de las viviendas en la región muestra un Índice de Materialidad Aceptable, en la comuna de Colchane el índice de materialidad aceptable es de un 6%.

Como se señaló en los párrafos anteriores, la materialidad es un criterio construido con parámetros urbanos. Una vivienda instalada en plena cordillera, requiere de otra materialidad que le haga posible la vida e, condiciones climáticas muy adversas.

No es posible pensar en viviendas con diversas piezas en su interior, las casas son necesariamente pequeñas porque en ellas se realizan todas las actividades del hogar y a la vez es una forma de brindar calor al interior de ella; el fogón o cocina a leña es lo que proporciona estar abrigado, dada la ausencia de un sistema de calefacción, el cual no es posible por la ausencia de energía eléctrica.

La situación descrita es muy similar a las Comunas de Camiña y Huara, esta última también se caracteriza por la existencia de muchas localidades pequeñas, repartidas en un amplio espacio geográfico con características agrestes.

Sobre este punto es necesario volver a los criterios propuestos por ONU Hábitat, al señalar la **Adecuación cultural**, es decir la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Corresponde establecer un cuadro comparativo consistente entre el número de viviendas por comunas y cuantas están en condiciones de Hacinamiento, según el Índice de Hacinamiento.

Cuadro 3			
Comuna	Número de viviendas	Porcentaje de Hacinamiento	Viviendas con Hacinamiento
Alto Hospicio	32.602	16	5.216
Camiña	1.042	19	197
Colchane	2.086	27	563
Huara	2.884	16	461
Iquique	67.747	10	6.775
Pica	2.817	14	394
Pozo Almonte	9.148	15	1.372

Fuente: Censo 2017. INE

Al observar el cuadro N° 1, las comunas con mayor Índice de Hacinamiento son las comunas de Colchane y luego Camiña, pero al aplicar dicho Índice al número de viviendas de cada comuna, expresado en el cuadro 3, se muestra que el mayor impacto de Hacinamiento o las comunas con más viviendas con hacinamiento, son las comunas de: Iquique, Alto Hospicio y Pozo Almonte, que a su vez son las comunas con más habitantes.

Síntesis Final

Las cifras de Hacinamiento que muestra la región de Tarapacá son superiores a la media nacional, aunque una situación similar se observa en las primeras cuatro regiones del norte.

El foco de preocupación debe concentrarse en los centros urbanos, es decir en las ciudades de Iquique y Alto Hospicio dada la existencia de “tomos de terreno”, cuyas características, desde el punto de vista de ONU Hábitat, dan cuenta de la precariedad de sus viviendas, en un escenario de densidad poblacional, a su vez el cuadro 3, evidencias que el mayor número de viviendas con hacinamiento se encuentran en los principales centros urbanos.

La brecha de Hacinamiento debe derivar a la calidad de la vivienda, dado que el factor cultural es importante en su construcción.

La densidad poblacional y el hacinamiento son un escenario propicio para la expansión del Covid 19, con los consiguientes estragos que provoca, pero también tiene otros efectos sociales como son expresiones de violencia, principalmente violencia Intra Familiar.

El Hacinamiento también es una derivación de la precariedad de los empleos, salarios bajos e inconstantes, impulsa a las personas a vivir en espacios reducidos y con bajos cánones de arriendo.

El Hacinamiento en la región de Tarapacá se explica por varios factores, entre ellos podemos mencionar:

- El Censo 2002 y del 2017, evidencia un crecimiento de la población, debido principalmente por la migración de otras regiones del país o de otros países.
- La revisión de ChileIndica desde el año 2013 al 2020, no muestra inversiones importantes en la construcción de viviendas.
- La presión por obtener viviendas, deriva en las Tomas de Terreno, los cuales carecen de servicios básicos.



- Estas tomas se materializan en lugares alejados de las prestaciones de servicios, como son centros de abastecimiento, supermercados, bancos, etc.
- Las comunas con la mayor cantidad de viviendas y por ende de personas hacinadas se encuentran en las comunas de Iquique, Alto Hospicio y Pozo Almonte.

Recomendaciones Finales

Se propone las siguientes iniciativas a desarrollar en el corto plazo:

- Se debe avanzar en el diseño de un plan de trabajo que acelere el proceso de policentrismo, definido por el PROT.
Esto implica una mesa de trabajo multisectorial.
- Mesa de Trabajo con SERVIU, para identificar los principales lugares de hacinamiento y elaborar una propuesta de una política de vivienda para la región.
Esta acción puede derivar en la realización de un estudio que caracterice y explique las razones del Hacinamiento en la región y proponga soluciones.