

# EL DESARROLLO URBANO MEDIANTE LOS “ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS”: EL CASO DE LOS “CAMPAMENTOS” CHILENOS \*

IGNACIO SANTA MARÍA, S.C. \*\*

## INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS DEL ESTUDIO

Este trabajo pretende dos propósitos:

Primero: Destacar el creciente distanciamiento que se está produciendo entre las teorías y modelos internacionalmente aceptados de desarrollo urbano, con sus consecuentes estructuras legales y administrativas, y la historia de lo que realmente está sucediendo en las ciudades chilenas.

Segundo: Formular bases para una política de desarrollo urbano y regional, que considere objetivamente las nuevas fuerzas sociales y políticas que, en forma espontánea, están conformando nuestras ciudades actuales.

El desarrollo de este estudio considera cinco capítulos, cuyas conclusiones se sintetizan a continuación:

### 1. *El "campamento": La operación urbana más importante*

El "campamento", organización social y territorial, resultante de los "asentamientos espontáneos" o "tomas" de terrenos, ha llegado a ser la operación urbana de mayor importancia que se está realizando hoy en Santiago de Chile.

Esta particular y nueva modalidad de ocupación y de crecimiento no planificado del suelo urbano, supera a cualquier otra iniciativa reciente de obras públicas, equipamiento o vivienda del Gran Santiago, tanto en el área ocupada —aproximadamente un 10%— como en la población directamente afectada —aproximadamente un 16,3%—.

Además, la rígida organización interna y la agresividad de las iniciativas de conquista y de defensa de lo que consideran sus derechos, ha destacado a los "campamentos" como la fuerza social más influyente, dentro de la comunidad urbana del Gran Santiago, llegando hasta conquistar un cierto poder político de trascendencia nacional.

### 2. *Distanciamiento creciente de la teoría y la historia urbana actual*

El ritmo de avance del pensamiento urbano y el aún más lento de adaptación a la realidad de las estructuras legales, socioeconómicas y administrativas, está siendo superado en forma creciente por la velocidad de los hechos urbanos.

Las estrategias de desarrollo regional de ODEPLAN y los planes reguladores comunales e intercomunales vigentes no sólo carecen de flexibilidad y de oportunidad, sino que, de lenguaje para responder positivamente a estas nuevas fuerzas sociales conformadoras de la ciudad.

\* Ponencia presentada al IX Congreso Interamericano de la S.I.A.P., Soc. Interamericana de Planificación, Bogotá, 16-23 de septiembre 1972.

\*\* Arquitecto. Profesor Titular de Urbanismo, Depto. de Urbanismo y Vivienda, Universidad Católica de Chile.

La ciencia urbana aparece así ignorando o, al menos, ajena y no comprometida con el fenómeno urbano de mayor trascendencia que está sucediendo en su propio campo de acción.

### 3. *Las limitaciones de las estructuras legales y administrativas vigentes llevan al "deterioro urbano institucionalizado"*

La ausencia de un "pensamiento urbano" capaz de comprender y orientar el factor predominantemente político de la historia de la ciudad actual ha dejado a los planes reguladores comunales como ramilletes de buenas intenciones, y a los gobiernos municipales como estructuras marginales, por falta de instrumentos y recursos de acción.

Supliendo la teórica autoridad comunal, el gobierno central, con más recursos financieros y algunas mayores atribuciones de expropiación y de construcción sólo alcanza a correr a la siga de las iniciativas espontáneas de los "campamentos", dando soluciones tan puntuales como urgentes que en general contradicen a los propios planes de sus ministerios y de ODEPLAN.

Hemos visto así sucederse iniciativas gubernativas de desarrollo policial, de erradicación de "callampas", de "operación sitio" y, últimamente, de "operación campamento". Todas constituyen respuestas parciales a presiones sociales que alteran el "orden" y que por centrarse con insuficiencia de recursos, en el solo aspecto habitacional terminan por definir la paradoja política del "deterioro urbano institucionalizado".

### 4. *El "campamento", "recurso humano" valioso para el desarrollo urbano*

La importancia de técnicas masivas de construcción y un cierto estatismo mal comprendido han reducido paulatinamente la participación de las comunidades afectadas en las "soluciones habitacionales" con que sucesivos Gobiernos han dado respuesta al desafío urbano de los campamentos.

Siendo el primer objetivo de todas esas iniciativas gubernativas calmar y acallar una desordenada presión social y política, parece explicable su despreocupación y rechazo por in-

corporar y fortalecer la agresiva organización social que planteó el problema.

Creemos que esta actitud significa el más grave error de pedagogía social y, por lo mismo, de *urbanismo, como ciencia política del desarrollo urbano*. Los enfrentamientos policiales recientes en algunos de estos campamentos demuestran, la trascendencia nacional de este error.

Nuestra base para una política actual de desarrollo urbano es el siguiente postulado:

"El recurso humano excepcional, de organización social, de agresiva iniciativa y de mística por un objetivo compartido que expresan los campamentos debe ser el factor social y político multiplicador que podrá, finalmente, superar el "deterioro urbano institucionalizado" de nuestras sociedades urbanas, tradicionalmente pobres en recursos económicos e ineficientes en recursos administrativos".

La misma historia nos demuestra hoy que la participación organizada y apasionadamente consentida de la comunidad hacia objetivos que comprende y valoriza es la única fuerza capaz de sacar del subdesarrollo y generar una auténtica revolución cultural en pueblos que económicamente eran pobres.

### 5. *"Campamentos" y desarrollo urbano descentralizado*

La desequilibrada concentración económica y urbana en la zona metropolitana de Santiago ha sido reconocida en sucesivos estudios y planes de ODEPLAN<sup>1</sup> como uno de los más graves escollos para una racional política de desarrollo regional y nacional. En todas las estrategias de esos planes se postula una urgente desconcentración y descentralización de población y de actividades de esta zona.

Como resultado de la presión política ejercida por los campamentos, el MINVU<sup>2</sup> ha soslayado estas normas de planificación dando asentamiento definitivo a grandes masas de "pobladores" dentro del área urbana del Gran Santiago.

1 Oficina de Planificación Nacional de Chile.

2 Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Chile.

La evidente contradicción entre los planes oficiales y los proyectos e inversiones gubernativas nace de una simplificación del problema social integral planteado por los campamentos, que lo reduce a su aspecto puramente habitacional, dentro del "inmediatismo" en que se ha pretendido darle solución.

La primera aspiración de las comunidades de pobladores no es la vivienda; es obtener trabajo estable y digno y, para ello, aceptarían un asentamiento definitivo en el último confin del territorio nacional.

Este factor de "movilidad" de tantas comunidades organizadas y sólo transitoriamente localizadas, que representan el 16,3% de la población del Gran Santiago, hace del campamento el recurso humano de mayor potencialidad para dar factibilidad en sus diversas alternativas de localización dentro o fuera del área metropolitana a las estrategias de desarrollo urbano descentralizado formuladas por ODEPLAN y por el MINVU.

El gran desafío que los campamentos plantean hoy a los políticos y a los científicos urbanos es encontrar oportunamente el lenguaje y la pedagogía social, propios de un urbanismo contemporáneo, político y comprometido, que consiga encauzar este recluso humano excepcional en esas estrategias de desarrollo descentralizado, aún no logradas, por falta de participación popular.

La otra alternativa, que por conciencia profesional rechazamos, es reforzar la presión social y política de la parcial y errónea solución tradicional, para aprovecharse del mismo recurso humano como un instrumento, también inmediatista, de segregación social y violencia política en contradicción con las aspiraciones mayoritarias de los mismos pobladores.

#### 1. *El campamento:*

##### *La operación urbana más importante*

La presencia constantemente agresiva de los campamentos habitacionales es uno de los fenómenos sociales de la vida urbana actual, en todas las principales ciudades chilenas, que logra su mayor resonancia política en Santiago por su calidad de ciudad capital.

Nuestro estudio parte de esta realidad urbana, sin entrar a analizar las causas de la emi-

gración rural y de la consecuente concentración demográfica, que han sido ya largamente explicadas en numerosos documentos<sup>3</sup>.

Nos encontramos hoy con una nueva modalidad de organización social y territorial que nace de la "toma" de un terreno y del "asentamiento espontáneo" que ahí establece un grupo numeroso de familias. Se crea así un hecho consumado completamente ajeno a todas las estructuras legales y administrativas del gobierno comunal, urbano o nacional, que sobrepasa y contradice todas las definiciones de "uso del suelo" y las programaciones del crecimiento urbano de los planes reguladores y de las estrategias de desarrollo vigentes.

El indiscutido éxito de este nuevo sistema de presión para obtener una rápida respuesta gubernativa a las demandas de vivienda ha permitido que el campamento llegue a ser hoy, en Santiago de Chile, la más importante "operación urbana" que se esté realizando, superando con sus cifras a cualquier otra iniciativa reciente de obras público, equipamiento urbano o planes nacionales de vivienda.

El censo de los campamentos, que realiza el departamento correspondiente del MINVU, demuestra la primera importancia de esta operación urbana con algunos datos recogidos hasta mayo de 1972<sup>4</sup>.

a) 275 *campamentos censados* en el Gran Santiago. Esta cifra ha aumentado, a la fecha, por nuevas tomas en los sectores Oriente y Sur, resultantes de "erradicaciones espontáneas" de grupos de familias en busca de terrenos no anegables después de los últimos temporales de lluvia y nieve (invierno 72).

b) Un *círculo cerrado de campamentos* presiona, estratégicamente sobre toda la trama urbana del Gran Santiago, manteniendo viva su presencia frente a gobiernos comunales de las 17 comunas metropolitanas y frente al MINVU, agencia gubernativa responsable de los programas de viviendas, equipamiento y desarrollo urbano.

<sup>3</sup> Manuel Achurra; los desequilibrios regionales de Chile y algunas reflexiones sobre el proceso de concentración. Revista Interamericana de Planificación N° 23, sept. 72.

<sup>4</sup> Consultar plano de ubicación de los 275 "campamentos" censados por el MINVU, en mayo de 1972.

c) 83.000 familias<sup>5</sup>, lo que representa aproximadamente 456.500 personas, de acuerdo con el término medio nacional, de 5,5 personas por familia, viviendo en asentamientos provisionales con urbanización, vivienda y equipamiento, gravemente insuficientes, especialmente durante el crudísimo invierno de 1972.

d) 1 de cada 6 habitantes del Gran Santiago es poblador de campamento, lo que también representa aproximadamente el 16,3% de la población metropolitana, de acuerdo con el censo de 1970, que la estimó en 2.800.000 habitantes.

e) 2.700 há. ocupadas por campamentos, de acuerdo con la densidad media de ocupación, detectadas en nuestros estudios en terreno, de aproximadamente 170 habitantes por há. Esta área representa casi un 10% del área urbana de las 17 comunas, estimada en 30.000 há. en 1970 y equivale a 200 veces la superficie de la Remodelación San Borja y 20 veces la superficie de la Remodelación San Luis, las dos principales operaciones urbanas de Santiago, y del país, actualmente en realización por la CORMU.

f) 35% más superficie sumada al área urbana del Gran Santiago, que el área de crecimiento medio, calculada por la Dirección de Desarrollo Urbano del MINVU en 2.000 há. anuales durante los últimos 5 años.

Estas cifras explican por sí solas por qué el campamento, con su rígida organización interna, en la que se destaca un sistema paramilitar de gobierno y justicia propios, ha llegado a ser la fuerza social más influyente dentro de la comunidad urbana del Gran Santiago, llegando a conquistar hasta un manifiesto poder político de trascendencia nacional que el propio gobierno central se ve obligado a considerar<sup>6</sup>.

5 85.000 familias según exposición CORVI en VIEXPO 72. Revista AUCA, N° 23, Stgo., 1972.

6 En reciente enfrentamiento, entre fuerzas policiales y grupos armados defensivos del "Campamento Asalto al Cuartel Moncada", el propio Presidente de la República debió concurrir a parlamentar con los pobladores. (5 de agosto de 1972).

## 2. *Distanciamiento creciente de la teoría y la historia urbana actual*

El ritmo acelerado que está tomando la historia urbana en nuestro país, que creemos representa algo de lo que está sucediendo, o que podrá llegar a suceder en muchas otras ciudades capitales latinoamericanas, está dejando muy atrás al avance del pensamiento de los cientistas urbanos.

Diariamente constatamos cómo son superadas y contradichas por los porfiados hechos las estrategias del desarrollo regional de ODEPLAN y los planes reguladores comunales e intercomunales del MINVU y de los municipios vigentes. No hay en estos planes, diseñados para estructuras urbanas de crecimiento controlado dentro de formas y modalidades legales y burocráticas de lentísimo avance, ninguna capacidad de adaptación flexible a estas nuevas presiones de una sociedad urbana de rápida evolución. Puede decirse que falta en ellos hasta el "lenguaje" para definir lo que está sucediendo.

Por otra parte, los temarios y las latas y repetidas disertaciones de nuestros Congresos de Cientistas Urbanos, tampoco han dado importancia a esta nueva expresión de la revolución urbana, que empezó con la revolución industrial del siglo XIX. Usando una anecdótica analogía, nos atrevemos a decir que la ciencia urbana, enfrentada por un fenómeno ebullente y explosivo, como el que se encontró Santiago Watt, en esa histórica tetera con agua hirviente, parece estar todavía más preocupada de cómo perfeccionar el cierre del recipiente cargado de una nueva energía, que de evaluar la potencialidad agresiva de esta nueva fuerza, social y física que se está desarrollando en nuestras sociedades urbanas en rápida transformación.

El fenómeno de la agresividad en ghettos raciales o de los "santuarios" universitarios en países desarrollados de sociedades tan ricas como los EE. UU. de Norte América, y el fenómeno de los asentamientos espontáneos, en "barriadas", "villas miserias", "callampas" y hoy "campamentos" en nuestras sociedades en desarrollo debiera ser el tema central y más urgente de quienes pretendemos servir al desarrollo de nuestros pueblos, mediante el oportuno

tuno y eficiente pensamiento científico, del hecho urbano y de su historia actual.

La ciencia urbana, gústenos o no a los profesionales que nos hemos comprometido a pensarla, tiene hoy el gran desafío, o de aterrizar en medio de esta cruenta lucha de fuerzas sociales y políticas de la historia urbana actual, o de ser prontamente desplazada, como lujo insoportable por los responsables de definir los caminos del progreso a nuestras sociedades en desarrollo.

Cada día está más difundida esta convicción de que la historia urbana va aceleradamente por un camino y el pensamiento urbano, alienado por sus propias estructuras administrativas y prerrogativas académicas y económicas, sigue rutinariamente por otro. Citarnos, para terminar este capítulo, lo expresado en el Boletín 3-4, 1972, del I.F.H.P.:

"Tenemos ahora una situación donde los miembros de nuestras organizaciones, establecidas hace cien años o más, se encuentran tratando de trabajar, dentro de marcos institucionales que ya apenas sirven para su sobrevivencia, dejando muy de lado las cambiantes necesidades del diario acontecer de la sociedad" <sup>7</sup>.

### 3. *Las limitaciones de las estructuras legales y administrativas vigentes llevan al "deterioro urbano institucionalizado"*

La carencia de un pensamiento urbano capaz de comprender y encauzar positivamente las nuevas fuerzas sociales que están conformando la ciudad actual deja a las estructuras legales y administrativas del gobierno municipal al margen de la conflictiva situación generada.

Este vacío de poder, obliga a la intervención del gobierno central con sus mayores recursos de expropiación de terrenos y de financiamiento de obras públicas y programas de equipamiento y vivienda.

Pero, como cada toma de terrenos, cada campamento constituye un acontecimiento político que exige una inmediata respuesta en

defensa de la normalidad institucional, las iniciativas de Gobierno, en la frecuencia y cantidad ya descritas, terminan por crear una política, de hecho, siempre a la siga de los "asentamientos espontáneos" que, en general, contradice todos los planes reguladores y estrategias de desarrollo tan costosamente elaborados.

En sucesivos Gobiernos hemos visto evolucionar estas iniciativas, desde el desalojo policial de esas primeras "callampas" familiares, ubicadas en terrenos públicos, a la "erradicación" de agrupaciones de "callampas"; de terrenos insalubres, a nuevas urbanizaciones en sitios fiscales; a la "operación sitio" con su organización social y sistemas de autoconstrucción y autofinanciamiento de viviendas crecedoras <sup>8</sup>, hasta llegar a la actual "operación campamento" que, respetando el hecho consumado en todo su valor político, lo mantiene como asentamiento provisorio hasta darle la más pronta solución mediante un "plan habitacional de emergencia".

La misma urgencia en restablecer un orden institucional alterado de estas operaciones urbanas y también la falta de un adecuado pensamiento urbano han reducido a todas estas: iniciativas sólo al aspecto habitacional que el problema planteaba. Se ha continuado así reforzando el desproporcionado crecimiento urbano de Santiago, dando "soluciones habitacionales" sin contar con soluciones coincidentes de ofertas de empleo para aquellos "activos" que se estaban asentando territorialmente.

La tradicional doctrina económica de considerar como inversiones sociales no-reproductivas a estos sucesivos planes habitacionales ha significado la construcción de millones de metros cuadrados de viviendas, insuficientes en espacio y en especificaciones para su adecuada conservación, ubicados en decenas de miles de hectáreas de terrenos periféricos y, con escasos equipamientos y urbanización.

Cesantía latente y precarias condiciones de edificación y urbanización se han conjugado en la creación de barrios tristes y decadentes desde su nacimiento.

<sup>7</sup> Robin Jacques: Development and Future of Annual Conferences in a Professional Institute. IFHP. Bulletin 1972, N° 34.

<sup>8</sup> Ver; Eduardo San Martín: Las Fábricas de viviendas populares, una experiencia de participación. Revista EURE N° 4, marzo 1972, CIDU.

Esta política, casuista y pobre en recursos, resultado de las limitaciones de las estructuras legales y administrativas del gobierno urbano, la hemos calificado como la estrategia del "deterioro urbano institucionalizado"<sup>9</sup>.

Queremos destacar con este calificativo la paradójica situación de un desarrollo urbano en donde el remedio institucional puede llegar a ser peor que la enfermedad urbana que se propuso controlar.

#### 4. *El campamento; recurso humano valioso para el desarrollo urbano*

Las nuevas técnicas masivas e industrializadas de construcción y un creciente manejo centralizado y exclusivamente estatal de los actuales programas habitacionales están reduciendo rápidamente las posibilidades de participación de las comunidades afectadas en la realización de sus asentamientos definitivos.

La acción burocrática estatal suple así, paulatinamente, a la organización social interna, sin darle más tarea que la de esporádicas participaciones en manifestaciones políticas de masas.

Parece muy justificado el empeño en perfeccionar las técnicas constructivas y de administración de los programas habitacionales con el objeto de reducir sus costos y plazos de terminación. Sin embargo, valdría la pena revisar esos conceptos, si tan loable propósito acarrea una consecuente despreocupación por los recursos humanos potenciales demostrados por los campamentos en sus etapas de organización.

Creemos ver en este creciente desinterés por modalidades de participación en el trabajo, que permitan reforzar y consolidar la organización social del campamento, una típica actitud burocrática de organismos estatales afectados en sus prerrogativas y en su normal planificación por la agresiva iniciativa de esas mismas comunidades.

Esta tendencia actual burocratizante y excluyente, que pretende perfeccionar mediante

la "operación campamento" las fallas técnicas de la anterior operación sitio, "con sus faenas de autoconstrucción y de industrias locales a nivel de campamento"<sup>10</sup>, debe ser rechazada como un grave error de pedagogía social y, por lo mismo, como una mala técnica de urbanismo contemporáneo, entendido como la "ciencia política del desarrollo urbano".

Recientes enfrentamientos policiales en algunos campamentos de mayor organización social interna y, por lo mismo, de mayor expresión política, demuestran las gravísimas consecuencias de esta errónea estrategia de urbanismo que ha permitido desarrollar sentimientos de desconfianza, y aun de agresividad en comunidades a las que se les ha dado insuficiente participación y compromiso en la acción de los organismos estatales que están pretendiendo dar respuesta a sus demandas habitacionales.

Nos parece igualmente grave la pérdida de iniciativas en otros campamentos, donde la falta de participación ha llevado a sus comunidades a ciertas actitudes de "parasitismo" social, en donde todo se espera del Estado y de su acción paternalista.

Para diseñar una estrategia actual de desarrollo urbano del Gran Santiago y de todas las principales ciudades del país donde el campamento ha tomado tan importante influencia, creemos necesario recuperar, reforzar y encauzar hacia los objetivos del desarrollo toda la capacidad de iniciativa y de organización que han demostrado en su historia los campamentos.

Basamos por esto la política de desarrollo urbano que aquí proponemos en los siguientes postulados:

"El recurso humano excepcional, de organización social, de iniciativa y de mística por un objetivo compartido, que se expresa en la historia de los campamentos, debe ser el factor social y político multiplicador que podrá permitirnos romper el círculo vicioso del deterioro urbano institucionalizado".

9 Enrique Browne: La eficiencia de la ineficiencia, conflicto y derroche en el funcionamiento de las estructuras urbanas. EURE N° 5, julio 72. CIDU.

10 Eduardo San Martín: Artículo ya citado, Revista EURE, marzo 1972. CIDU.

"Este recurso humano, hasta ahora desaprovechado ha de ser el factor que podrá dar factibilidad a los planes de desarrollo urbano y regional de nuestras sociedades, tradicionalmente pobres en recursos económicos, e ineficientes en recursos administrativos".

Es la historia de la humanidad la que nos demuestra hoy cómo la participación organizada y apasionadamente consentida de comunidades nacionales, convencidas de su destino, puede romper siglos de atraso y pobreza, generando movimientos sociales y políticos tan originales como la Revolución Cultural china, que vencen dependencias estructurales, sin grandes recursos económicos y con un total aprovechamiento de sus recursos humanos potenciales.

Nuestro urbanismo contemporáneo tendrá así que incorporarse a la historia, dejando definitivamente de lado sus complejos estéticos, para adentrarse en el campo de las ciencias políticas y de la gran pedagogía social, que es el que aplica y determina las fuerzas que hoy están conformando la ciudad, la región y la propia nacionalidad de los pueblos en desarrollo.

## 5. "Campamentos" y desarrollo urbano descentralizado

### 5.1. Una estrategia sin factibilidad

Los numerosos estudios y las recientes publicaciones científicas<sup>11</sup> sobre el erróneo modelo de desarrollo, seguido por muchos países latinoamericanos, que sigue generando un creciente desequilibrio entre las zonas metropolitanas y el resto de los territorios nacionales nos permite limitarnos, en este trabajo, sólo a las cifras más representativas del caso chileno.

ODEPLAN definía ya en 1968 el diagnóstico de la situación, en la siguiente síntesis<sup>12</sup>:

11 Ver revista de SIAP N° 12, marzo 1972: Rubén D. Utría: "Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América latina". Luis Unikel: "La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México".

12 ODEPLAN —1968— Política de Desarrollo Nacional, op. cit. Capítulo XI: Zona Metropolitana de Santiago.

"El enorme peso relativo que, desde cualquier punto de vista, representa la zona Metropolitana en el conjunto del país se está convirtiendo en uno de los escollos más serios, desde el punto de vista del desarrollo regional, y, lo que es más grave, este proceso de concentración en la metrópoli es, en cierto sentido, autosustentante, en términos dinámicos".

Algunas cifras destacadas de ese mismo diagnóstico permiten señalar la gravedad del desequilibrio en el Gran Santiago en esa fecha:

a) Concentración de más del 30% de la población nacional, reforzada por un incremento demográfico anual de aproximadamente 4% anual, que dobla la tasa media, nacional, de aproximadamente 2%.

b) 43% del Producto Geográfico Bruto aportado por la Zona Metropolitana. Sectorialmente analizado, un 73% de este aporte correspondía a Servicios, como efecto del Gobierno Central.

c) 50% del nacional del sector industrial y el 14% del sector agrícola se generaba en la Zona Metropolitana.

d) Creciente inversión pública nacional: 29,7%, en 1960; 22,3%, en 1964, como resultado de la presión social de su desproporcionado porcentaje de la población nacional. Esta tendencia se ha mantenido, y acentuado en algunos sectores como vivienda: en 1971, se invirtió en el Gran Santiago aproximadamente el 60% del presupuesto nacional del sector.

Termina este diagnóstico con una afirmación que en este estudio nos interesa especialmente destacar:

"La gran mayoría de los problemas que afectan a esta área *proviene del desmedido crecimiento de Santiago*. En este sentido, en la Zona Metropolitana, la problemática es más urbana que regional, propiamente hablando".

Las estrategias de Desarrollo Urbano y Regional que consecuentemente definió ODEPLAN, y que han sido reiteradas en recientes estudios oficiales de esa misma Oficina Nacional de Planificación, y del Ministerio de la

Vivienda y Urbanismo <sup>13</sup>, exigen la evaluación de toda "operación urbana" en que se comprometan inversiones, dentro del área del Gran Santiago, en función de objetivos de un desarrollo descentralizado.

El desconocimiento de la importancia que como "operación urbana" tienen los "campamentos" en el desarrollo no planificado del Gran Santiago y las exigencias políticas para una inmediata respuesta a tales presiones sociales, ha permitido al MINVU soslayar tales normas de evaluación. Es así como las importantes inversiones de actuales "Planes Habitacionales de Emergencia", para dar asentamiento definitivo a los "Campamentos", se han realizado mayoritariamente dentro del área urbana del Gran Santiago, en evidente contradicción con todas las estrategias de Desarrollo Urbano y Regional de esa misma Institución y de ODEPLAN.

Se podrían señalar muchas otras fallas estructurales que explican la poca factibilidad de los Planes de Desarrollo Descentralizados tan reiteradamente estudiados para el área Metropolitana y tan continuamente contradictorios por la localización centralizada de las más importantes inversiones nacionales en vialidad, transporte y edificios públicos. Por lo demás, la insuficiencia de recursos para esos mismos proyectos alarga enormemente sus períodos de construcción, o los deja con terminaciones precarias, contribuyéndose así, con un aporte no-habitacional, a la paradójica política del "Desarrollo Urbano Institucionalizado".

5.2. Aprovechamiento de un "recurso humano" potencial y no localizado en una política de Desarrollo Urbano.

Coincidiendo con muchos científicos urbanos <sup>14</sup> creemos que los limitados logros de todas nuestras Estrategias de Desarrollo impregnadas en un econométrismo ineficiente por lo ajeno a la realidad, es el resultado de

su mantenida carencia de "dinámica social", expresada en participación organizada y masiva de la comunidad.

En este caso específico del Desarrollo Urbano del Gran Santiago, todos los nutridos "Expedientes Urbanos" de sus numerosos "Planes" detallan miles de organizaciones comunitarias existentes dentro del área urbana.

Nos interesa, sin embargo, destacar que de todas estas comunidades organizadas que debieron haber sido aprovechadas e incorporadas a las estrategias de desarrollo —juntas de vecinos, cooperativas de viviendas y de consumos, clubes deportivos, colegios gremiales, centros de madres, etc.—, sólo la muy sui-géneris organización social y territorial del "Campamento" representa a *Comunidades que no están aún asentadas territorialmente* en forma definitiva.

Este factor de movilidad, que era la característica singular en mayo de 1972, de un 16,3% de la población del Gran Santiago, permite ofrecer al "Campamento" una dinámica propia de sus fuerzas sociales y políticas que, bien encauzada, puede contribuir a dar esa factibilidad hasta ahora ausente en nuestros Planes y Estrategias de Desarrollo Urbano y Regional.

Nuestra proposición como política de acción, en procura de los objetivos de un Desarrollo Urbano descentralizado, se apoya consecuentemente en esta capacidad de movilidad —de un grupo tan importante de comunidades internamente organizadas y conscientes de su destino, definiendo dos alternativas de localización— para las inversiones y las obras de asentamiento habitacional definitivo de "campamentos".

a) Alternativa de localización microrregional

La primera alternativa sigue las recomendaciones de localización, planteadas ya en 1960, por el Plan Regulador Intercomunal del Gran Santiago y, reiteradas, como una estrategia de "desconcentración dispersa" dentro del marco espacial de la Región Metropolitana por ODEPLAN en su Política Nacional de Desarrollo en 1968.

En esta alternativa los "programas habitacionales de emergencia" de la "Operación Campamento" —del MINVU— se deberán loca-

<sup>13</sup> Prehipótesis de estructuración y crecimiento para el área metropolitana de Santiago, 1969.

Estudio Preinversional de Santiago, 1971.

ODEPLAN: Una nueva estrategia de desarrollo 1971-76. Revista SIAP N° 23, septiembre 1972.

<sup>14</sup> Ver en estudio citado de Rubén D. Utría una completa síntesis de estos planteamientos. Capítulo 3°, Aspectos Sociales. Revista SIAP N° 22, marzo de 1972.

lizar en las ciudades satélites de la Región Metropolitana. Se lograría así su integración con los programas de localización de la industria manufacturera liviana y de las industrias y centros de comercialización del área agraria, de CORFO y de los Organismos Planificadores de la Reforma Agraria, ya en marcha, cumpliéndose así con el siguiente objetivo de la estrategia de ODEPLAN<sup>15</sup>:

"La estrategia espacial, en la región, enfatiza la necesidad de vitalizar los Centros Urbanos de la Región, *con la excepción del Gran Santiago*, creando un ordenamiento jerárquico de lugares centrales".

Pequeñas ciudades como San Bernardo, Buin, Peñaflor, Curacaví, etc., ofrecen espacios y condiciones mucho más económicas para amplios programas habitacionales y sus respectivas infraestructuras de servicio, que las ocupadas actualmente por los campamentos, dentro del límite Intercomunal del Gran Santiago.

Esta alternativa coincide en sus planteamientos centrales con las proposiciones de Guillermo Geisse sobre "Asentamientos urbanos industriales e integración económica", estudiadas en CIDU<sup>16</sup>.

#### b) Alternativa de localización extrarregional

La segunda alternativa sigue las recomendaciones de la misma estrategia de ODEPLAN, que ha llevado a la localización por CORFO de grandes industrias nacionales e internacionales, asociadas a sus planes fuera de la región metropolitana del Gran Santiago.

En esta alternativa los "programas habitacionales" de emergencia deberán integrarse con esas localizaciones industriales y con los programas de capacitación necesarios, para establecer una participación laboral eficiente de los "activos" de las comunidades relocalizadas, con los requerimientos técnicos del empleo ofertado.

Puede objetarse que estas recomendaciones de localización definitiva de los campamentos pueda ser una imposición tecnocrática, que sería rechazada por esas comunidades que, en cierta proporción, vinieron desde lejos en busca de ese foco de oportunidades con que se les aparece Santiago en los medios de comunicación y en especial la televisión de alcance nacional.

La muy reciente y completa investigación de Franz Vanderschueren y del CIDU<sup>17</sup>, así como el contacto durante el primer semestre docente de 1972 del Seminario sobre Campamentos y Desarrollo Urbano, que dirigimos en el Departamento de Urbanismo y Vivienda de la Universidad Católica de Chile, nos permite rechazar esta objeción.

La gran aspiración y la respuesta coincidente a nuestra pregunta, "¿Qué quieren los pobladores de los campamentos?" fue siempre la misma: "¡Trabajo estable!, aunque sea en el último confin de Chile! ¡Oportunidades para nuestro progreso y el de nuestras familias!"

Esta acertada valoración de su situación y de su destino es la que nos permite afirmar que serán los mismos pobladores los únicos que podrán encausar y controlar, sin violencia, las presiones sociales agresivas de sus comunidades.

Esta acertada valoración de su situación y de su destino es la que nos permite afirmar que serán los mismos pobladores los únicos que podrán encausar y controlar, sin violencia, las presiones sociales agresivas de sus comunidades.

Estamos seguros de que los campamentos sabrán aceptar todo el sacrificio humano que implica cualquier prolongación de sus precarios asentamientos provisionales, si se les incorpora y se les da justa participación en las decisiones de cualquiera de las dos alternativas aquí propuestas de localización descentralizada de sus asentamientos definitivos.

Pedir el empleo estable antes que la vivienda, "en las crueles condiciones" que el invierno actual impone sobre estas familias es testimonio de una mística capaz de superar escollos, hasta hoy insalvables, en los planes de desarrollo regional y nacional.

Es en los equipos administrativos de Gobierno y en nuestros centros universitarios donde se encuentran las mayores rigideces y limitaciones para lograr la participación de los campamentos en el desarrollo urbano y regional.

<sup>15</sup> ODEPLAN, obra citada.

<sup>16</sup> Guillermo Geisse, Asentamientos Urbanos Industriales, Revista EURE N° 3, octubre de 1971. CIDU.

<sup>17</sup> Franz Vanderschueren: Pobladores y conciencia social, EURE N° 3, octubre 1971, CIDU.

El desafío que los campamentos plantean a los políticos, a los administrativos y a los científicos del desarrollo urbano es encontrar *oportunamente* el lenguaje y la pedagogía social, vale decir, la capacidad de dar a nuestras sociedades en desarrollo el *urbanismo operacional, político y comprometido* que hoy necesitan.

Sólo entonces podremos incorporar, con su participación responsable, el más valioso recurso humano que se haya organizado espontáneamente dentro de la comunidad urbana y nacional a los objetivos constructivos de una sociedad nueva y de sus planes de desarrollo.

La otra alternativa, que por conciencia profesional debemos rechazar, sería aceptar, con fatalismo decadente, el incremento del "deterioro urbano institucionalizado", con su secuela de segregación social, escándalo y violencia, donde la fuerza política agresiva del campamento seguirá uniéndose a la anarquía o al terrorismo urbano, no porque sea esa la aspiración de sus comunidades, sino porque su falta de participación en la solución de sus propios objetivos de progreso los ha dejado a merced del más fácil lenguaje pedagógico, del odio y la destrucción, que otros profesionales y universitarios han creído justo entre-garles.

#### CONCLUSIONES

a) La responsabilidad principal del deterioro urbano institucionalizado y del crecimiento

desequilibrado y anárquico de nuestras ciudades metropolitanas reside en el distanciamiento creciente que sigue produciéndose entre las teorías y modelos internacionalmente aceptados, de desarrollo urbano, con sus consecuentes estructuras legales y administrativas, y la historia de lo que realmente está sucediendo en nuestras ciudades.

b) El gran desafío actual, planteado por la explosiva situación de nuestras sociedades urbanas a los científicos urbanos y a sus congresos y estudios y publicaciones es, primero, conocer la prioridad del tema de estudio que significa "la nueva revolución urbana" y, segundo, ser capaces de formular *oportunamente* el lenguaje y las técnicas de pedagogía social de un urbanismo entendido como *ciencia política del desarrollo* y como *acción profesional comprometida* con los más necesitados de nuestras comunidades nacionales.

c) La condición necesaria para que tenga factibilidad ese urbanismo político y comprometido es el aprovechamiento constructivo de las fuerzas sociales organizadas que han surgido en el medio urbano y que hoy día, por falta de participación, están siendo aprovechadas sin respeto por las aspiraciones profundas de esas comunidades, por otros profesionales y científicos sociales para sus tácticas de violencia urbana, dentro de una muy diferente concepción de la revolución urbana.