

# ASISTENCIA TECNICA Y POBLADORES

ALFREDO RODRÍGUEZ \*

## ABSTRACT

*Alfredo Rodríguez analyses the experience of technical assistance of his institution to the "pobladores" of the two big seizures of land experienced during the military regime, in a context of political opening in a repressive media. He shows the political importance of the land seizure, the alternatives open to the technical assistance institution and the role and alternatives the pobladores as well as the State had in this key event for the movimiento de pobladores in Santiago in 1983. Through a combinatory analysis of the alternatives he reaches several conclusions. The main one is that through this seizure government authorities were forced to acknowledge popular demands and offer out of market site and services solutions which would have been very difficult to obtain otherwise.*

Este artículo fue escrito en 1985, con la intención de evaluar nuestra experiencia de asistencia técnica a los pobladores de dos grandes tomas de terrenos ocurridas en Santiago a fines de 1983: los campamentos Cardenal Silva y Monseñor Fresno<sup>1</sup>.

Las características particulares que tuvo esta experiencia, y que hacen de ella un caso poco habitual, son:

a) No fue un proyecto específico, como lo sería el caso del apoyo técnico para el funcionamiento de una cooperativa de vivienda o para la construcción o mejoramiento de las viviendas de un barrio.

b) Tampoco se trató de un proyecto en el cual el equipo técnico haya tenido control del conjunto o de parte de él; se trató de apoyo a las directivas de dos asentamientos surgidos de una toma de terrenos, cuya población superaba a las 32 mil personas, cantidad equivalente a las de numerosas ciudades medias del país.

---

\* Investigador de Sur

<sup>1</sup> Véase Alfredo Rodríguez, "Asistencia Técnica: Punto de encuentro entre pobladores y profesionales", Documento de Trabajo N° 42, SUR, abril de 1985, Santiago de Chile.

c) No fue un programa de asentamiento y mejoramiento progresivo tradicional. Esta experiencia se dio en condiciones particulares: i) en gran parte constituía un desafío abierto al régimen militar; ii) era una denuncia concreta a la ineficiencia e ineficacia de las políticas habitacionales del régimen; iii) estaba siempre presente la posibilidad del desalojo masivo y violento de los pobladores, y iv) no existen en los sitios ocupados condiciones físicas para el asentamiento definitivo de la totalidad de los pobladores.

d) Fue un encargo profesional. Las organizaciones de pobladores que inicialmente coordinaron la toma de terrenos, frente al problema de cómo mantener y consolidar una situación que por su magnitud había superado todas las expectativas, identificaron dos campos de apoyo específicos: el del apoyo solidario y del apoyo técnico. Con respecto a este último solicitaron la formación de un equipo *ad hoc*.

e) El carácter de encargo profesional hizo que la asistencia técnica fuera una actividad coordinada con las directivas de los campamentos. No existió una estructura paralela o a través de la cual se materializara el apoyo técnico o la ayuda solidaria, como ocurre generalmente en los casos de programas impulsados por instituciones o agencias.

f) Se trató de una experiencia que se desarrolló en el tiempo de acuerdo a las demandas que surgían de las posibilidades crecientes de permanecer y mantenerse en el lugar. No se trató de una experiencia que pudiera programarse previamente, sino de una que evolucionó de acuerdo a las variaciones de las tensiones permanentes de los conflictos entre los pobladores y las autoridades, y entre los mismos pobladores.

g) Fue una experiencia en la cual el equipo de apoyo técnico constituyó solamente uno entre otros grupos que ayudaron solidariamente. Por tanto, se trató de una experiencia de acompañamiento, en la cual el papel de los técnicos ha sido importante, sin duda, pero en ningún caso protagónico. Los actores han sido los pobladores, los dirigentes, las organizaciones.

El apoyo técnico, en la perspectiva de un conflicto de larga duración, adquiere sentido para las organizaciones de pobladores, en dos aspectos: i) incorpora elementos que amplían el discurso reivindicativo, precisa las posibilidades y términos de negociación, y permite ampliar las perspectivas de solución que manejan habitualmente; ii) posibilita que los dirigentes hagan frente a la estrategia de no negociación que ejerce el gobierno, y puedan resolver problemas inmediatos, evitando efectos disgregadores en la organización interna del campamento.

La asistencia técnica y el apoyo solidario son recursos que los dirigentes y la organización del campamento pueden utilizar para resolver los problemas que, inevitablemente, surgen de grandes concentraciones de población asentadas en condiciones extremadamente precarias, y que afectan a la vida cotidiana de los pobladores: agua, ordenamiento físico, condiciones sanitarias, inundaciones, etc.

La posibilidad de contar con apoyo técnico y de realizar pequeñas acciones de mejoramiento ambiental, en una situación de conflicto prolongado, es un factor que puede favorecer la legitimación de los dirigentes y

fortalecer la organización interna. Sin embargo, lo central no es ni el apoyo técnico ni el apoyo solidario, sino la forma como la organización percibe el conflicto y la estrategia en la cual incorpora estos factores.

La pregunta que se plantea entonces es la de cómo evaluar el apoyo técnico en una experiencia de las características señaladas. En el capítulo final del documento "Asistencia Técnica..." que citamos al comienzo, se presenta un intento de respuesta que busca situar las formas en que los pobladores de dichos campamentos incorporaron el apoyo técnico en sus estrategias de lucha frente al gobierno<sup>2</sup>. Este intento se apoya en dos comprobaciones:

a) Los campamentos, considerados como fenómenos urbanos, expresan y materializan una situación de conflicto entre los pobladores y el gobierno.

b) En este contexto conflictivo, las tomas de terrenos y el desarrollo de los campamentos Cardenal Silva y Monseñor Fresno han sido experiencias exitosas para los pobladores, pero no una solución a sus demandas.

La historia de los campamentos puede ser vista como la evolución de un conflicto, que tiene sus raíces en las políticas económicas y sociales excluyentes aplicadas en la última década, y más particularmente en las políticas urbanas y de vivienda. Es un conflicto urbano que en un momento determinado se materializó en las tomas de terrenos, y que se expresó en el enfrentamiento entre la voluntad de un grupo de pobladores por permanecer en los terrenos ocupados y la fuerza antagónica del gobierno que trataba de desalojarlos, de evitar que se organizaran, de minimizar la derrota inicial, de dispersarlos.

La historia de los campamentos no ha sido lineal, con un desenlace prefijado, tal como se podría haber supuesto al comparar abstractamente las enormes diferencias de recursos, fuerza y poder de los actores del conflicto; por una parte, el gobierno, con todos los recursos de un régimen autoritario y, por otra, los pobladores, que sólo contaban con sus necesidades, demandas, y un apoyo técnico y solidario reducido. En este contexto permanentemente inestable, la acción de los pobladores ha tenido éxitos parciales: i) no fueron desalojados inicialmente, lo cual constituyó un hecho singular en los últimos once años; ii) han logrado permanecer por más de un año en los terrenos ocupados; iii) para las familias que antes vivían como allegados, la posesión de un terreno de 20 m<sup>2</sup> es un cambio cualitativo; iv) cualquier respuesta que dé el gobierno —que no sea el desalojo— significará una solución habitacional que los pobladores no hubieran obtenido de ninguna otra manera ; v) el problema de los allegados se convirtió en un hecho político nacional, que hoy nadie puede desconocer<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En otras secciones se describen los orígenes y causas de las tomas de terrenos, las políticas habitacionales, las acciones de asistencia técnica y los hechos urbanos puestos en relieve por las ocupaciones de tierras, que no se incluyen en este resumen.

<sup>3</sup> La preocupación que causaron las familias de allegados se muestra por los diferentes estudios que, con posterioridad a las tomas de terrenos, han tratado de establecer la magnitud de este problema en Santiago. Al respecto se pueden citar los estudios de AVEC, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Intendencia Metropolitana, etc.

Por estas razones, y por el contexto en el cual ocurrieron las tomas, se puede afirmar que los campamentos han sido experiencias exitosas para el movimiento de pobladores, y que han constituido un avance en relación a lo ocurrido en estos once años. Sin embargo, no se puede afirmar que hayan sido una solución a los problemas de fondo.

La búsqueda de solución es lo que se juega en el desarrollo de los campamentos, en el proceso del conflicto de larga duración que se ha establecido entre los pobladores y el gobierno. Lo que enseña la experiencia de los campamentos son las formas de lucha para obtener una solución, en condiciones de presión, en un contexto excluyente y autoritario. Esto es lo inédito.

Por eso es importante intentar la reconstrucción a posteriori de la historia de los campamentos, de manera que se puedan identificar las estrategias que han desplegado tanto el gobierno como los pobladores en el desarrollo de este conflicto urbano. Reconstruir las estrategias permite revelar, en parte, la racionalidad de los actores.

Esto es útil para los pobladores, y permite situar el apoyo técnico.

Conocer la racionalidad de las acciones del gobierno posibilita que los pobladores reduzcan los efectos causados por: i) la sorpresa, elemento siempre presente en las acciones de militares; ii) el miedo que producen las situaciones desconocidas. Además, discutir sus propias acciones da, la oportunidad a los pobladores de combinar la rabia, la intuición, con el conocimiento racional: adquirir y acumular experiencia.

Las estrategias que el gobierno y los pobladores han seguido frente a las tomas de terrenos y los campamentos pueden ser esquematizadas en la siguiente forma:

a) *El gobierno*

El gobierno tenía dos formas de enfrentar el problema que le planteaba la toma de terrenos: negociar o reprimir, con la alternativa de combinar estas modalidades de acción.

ESQUEMA N° 1			
Estrategia del gobierno frente a la toma			
		NEGOCIACION	
		no negocia	negocia
REPRESION	reprime	desalojo 1	dispersión 2
	no reprime	dispersión 3	solución a 4
	reprime	voluntaria	la demanda
	no reprime		

El esquema N° 1 presenta cuatro posibles combinaciones de negociación y represión. De éstas, la única que el gobierno no ha estado, ni está dispuesto a adoptar, es la del cuadrante 4: la solución a la demanda en los

términos propuestos por los pobladores. Esta alternativa de acción supondría en los hechos la existencia de un gobierno democrático con canales de institucionalización de los conflictos.

Podemos comprobar, reconstituyendo las acciones emprendidas por el gobierno, que los esfuerzos iniciales estuvieron encaminados al desalojo de los pobladores. De esta manera se anulaba el conflicto. Sin embargo, el gobierno fracasó en sus intentos, los pobladores triunfaron, no fueron desalojados por las fuerzas policiales, permanecieron en los terrenos ocupados.

El gobierno intentó la dispersión voluntaria de los pobladores, ya sea por el ofrecimiento de traslado a otras regiones del país, sea por el cansancio y aburrimiento de los pobladores al comprobar que a medida que pasaba el tiempo no obtenían respuesta o solución a sus demandas. Esta estrategia también fracasó, los pobladores no abandonaron los terrenos ocupados.

De ahí que, finalmente, la vía de solución al conflicto buscada por el gobierno, y que está dispuesto a adoptar para terminar con el problema de los campamentos, sea la de la dispersión negociada. Estrategia que requiere que los pobladores estén desorganizados, atomizados, o que su organización esté controlada por elementos o grupos próximos al gobierno.

		ESQUEMA Nº 2	
		Estrategia de dispersión negociada	
		GOBIERNO	
POBLADORES	organizados	no negocia	atomiza controla
	no-organizados o controlados	erradicación dispersión (atomiza controla)	amedrenta

Frente a los pobladores organizados el gobierno juega una doble estrategia para atomizarlos: por una parte, no abre canales de negociación, buscando minar por dentro la organización y legitimidad de los dirigentes. Por otra, si la situación de *statu quo* no logra desanimar a los pobladores, le queda el recurso de la represión para atomizar y controlar. Y solamente cuando la organización está controlada, abre la posibilidad de negociación con los pobladores no organizados.

Esta estrategia de la dispersión negociada queda claramente demostrada con las acciones emprendidas por el gobierno en el campamento Cardenal Silva durante el Estado de Sitio: represión, destrucción de la organización de los pobladores, imposición de directiva controlada, ofrecimiento de traslado y erradicación definitiva, visita del Ministro de la Vivienda. Por primera vez en más de un año de existencia de los campamentos la máxima autoridad fue a dialogar con los pobladores y no sólo ofreció una solución, sino que fijó plazos.

b) *Los pobladores*

La toma de terrenos plantea a los pobladores dos tipos de problemas o enfrentamientos diferentes : i) el conflicto con el gobierno: no ser desalojados, y tratar de establecer algún tipo de negociación, lo que al inicio supone obtener algún tipo de reconocimiento y posteriormente la búsqueda de una solución; ii) los conflictos y tensiones que surgen al interior de la toma, entre las demandas de tipo genérico —denuncia del problema de la vivienda, de la situación de los allegados, etc.— y las demandas de tipo particular ; cada familia que está en el campamento ha buscado a través de la toma una respuesta concreta a sus demandas habitacionales; ellas esperan una solución, no solamente una denuncia.

Estas tensiones entre demandas genéricas y demandas particulares generan serios problemas y conflictos que pueden afectar a la organización interna de los campamentos y, por tanto, a las estrategias y a las posibilidades de mantener y resolver favorablemente un conflicto de larga duración con el gobierno. Es particularmente importante tener en cuenta tales aspectos cuando las tomas de terrenos ocurren en una situación en la cual no hay, o es muy difícil establecer, un espacio de negociación<sup>4</sup>.

## ESQUEMA N° 3

Tipos de tomas y conflictos según los objetivos de los pobladores y acciones del gobierno

POBLADORES	TOMA DE TERRENOS	TIPO	GOBIERNO	
	OBJETIVO		REPRIME	NO NEGOCIA
	denuncia	toma pequeña	desalojo de pobladores	no hay conflicto o conflicto
	denuncia y reivindicación	toma masiva	pobladores permanecen	conflicto prolongado

La forma en que los pobladores resolvieron, después de las tomas de 1980-81, el problema del carácter no negociador del gobierno y los efectos desgastantes de sus organizaciones, fue a través de tomas pequeñas de corta duración. El objetivo de éstas tomas —muy claro para las familias que participaban— era denunciar el problema de la vivienda, y no una demanda.

Distinto es el caso de una toma masiva, en la cual simultáneamente se presentan los objetivos de denuncia y las reivindicaciones particulares que esperan ser satisfechas.

La toma masiva permite superar el obstáculo de la represión, que es insalvable en el caso de las tomas pequeñas, pero plantea el problema del conflicto prolongado. Sin embargo, la misma masividad hace que el conflicto prolongado se presente inicialmente como favorable para los pobladores, ya que la magnitud de la población concentrada es motivo de preocu-

<sup>4</sup> La experiencia de los campamentos 22 de Julio y 14 de Enero (1980-81) es ilustrativa al respecto. Ambos campamentos tuvieron éxito relativo inicial, como hechos públicos de denuncia de la situación de los sin casa, pero fueron un fracaso en cuanto a experiencias organizativas y a su desenlace.

pación para el gobierno, a diferencia de lo que sería una gran cantidad de personas dispersas en campamentos pequeños. En este caso, su segregación no representa gran potencial organizativo o movilizador, o son fácilmente controlables. Por ejemplo, después de 1973 quedaron en el área metropolitana de Santiago alrededor de 280 campamentos, los cuales no recibieron ningún tipo de atención o solución —fuera ésta erradicación o radicación— por casi 10 años.

La preocupación del gobierno a que hemos aludido significa que no ignorará el hecho de la toma masiva, y que tratará de implementar alguna de las estrategias señaladas en el Esquema N° 1; y que, por lo tanto, algunas de las demandas particulares serán resueltas, siempre y cuando las condiciones sean favorables para él.

En la conducción de un conflicto prolongado el objetivo de los dirigentes es alcanzar el mayor grado posible de legitimación de su gestión al interior de los campamentos. Si esto no ocurre, serán desplazados y la organización será clientelizada por el gobierno o por instituciones asistenciales, perdiéndose de esta manera tanto el carácter de denuncia como el reivindicativo. Tampoco podrán articularse con otros sectores sociales, instituciones, grupos solidarios, o con otras luchas que tienden a ampliar el espacio democrático, lo que les permitiría a su vez ampliar las posibilidades de negociación de sus reivindicaciones.

ESQUEMA N° 4		
Estrategia de los pobladores en un conflicto prolongado		
GESTION DE LOS POBLADORES		
	interna	interna-externa
Reivindican y resuelven	legitimación	articulación
Sólo reivindician	deslegitimación clientelismo	atomización

En el caso de un conflicto prolongado, el eje de las tensiones se sitúa al interior de los campamentos: el problema central que enfrentan los pobladores consiste en mantener la cohesión interna que les permite superar los intentos represivos, y a la vez crear hechos políticos nacionales en la perspectiva de ampliar el espacio democrático para establecer canales de negociación. En esta situación, el discurso sólo reivindicativo tiende a deslegitimar a los dirigentes, dado que no ofrece respuestas a las necesidades más urgentes y cotidianas. Estas necesidades insatisfechas originan, a mediano plazo, graves problemas internos. La estrategia de legitimación pasa por mantener el discurso reivindicativo, y a la vez por la capacidad de los dirigentes para resolver las demandas con condiciones mínimas de habitabilidad, particularmente cuando la estrategia del adversario —el gobierno— es no hacer nada.

---

## EPÍLOGO

---

Las condiciones de excepción del Estado de Sitio decretado en noviembre de 1984, que se mantienen vigentes, han ofrecido al gobierno la posibilidad y oportunidad de intentar la erradicación de los campamentos Cardenal Silva y Monseñor Fresno.

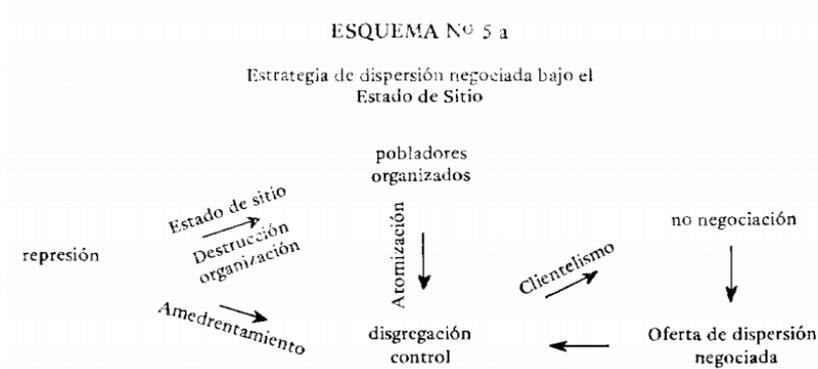
En estos meses, el gobierno ha dejado de manifiesto la molestia y preocupación que le ha causado la existencia de estos asentamientos; la importancia política que asigna a la desarticulación del movimiento poblacional y su voluntad para evitar que se repitan situaciones similares. De otra manera no se explican los allanamientos efectuados en los campamentos; el hecho de que más de los dos tercios de las detenciones y relegaciones ocurridas en este período correspondan a pobladores de estos campamentos —en particular del Campamento Cardenal Silva—; y que el proyecto de erradicación mantenga prioridad frente a las demandas y necesidades de los damnificados por el terremoto de marzo de 1985<sup>5</sup>.

Días después de la declaración de Estado de Sitio, el campamento Cardenal Silva fue allanado. Más de 200 pobladores, entre ellos los dirigentes elegidos democráticamente, fueron detenidos y en su mayoría relegados a un campo de prisioneros en Pisagua. Sin embargo, esta acción represiva no fue suficiente para desarticular la organización interna del campamento. A los pocos días una nueva directiva de reemplazo estaba funcionando, esta vez constituida principalmente por mujeres y por dos o tres de los antiguos dirigentes que no habían sido detenidos en el allanamiento masivo. Frente a esta situación fue necesario un golpe de estado interno: los nuevos dirigentes fueron amedrentados y obligados a abandonar el campamento, y un pequeño grupo perteneciente a un partido político de gobierno autodenominó una nueva directiva.

La importancia política que el gobierno asigna al control y desmantelamiento de la organización de los pobladores quedó demostrada en las semanas siguientes a través de acciones que comienzan a realizar las autoridades municipales en los campamentos; por los ofrecimientos del Ministerio de Vivienda de llegar a algún tipo de solución definitiva, y por una campaña de prensa que destacaba los cambios ocurridos en la directiva en los campamentos. En el mes de diciembre, el tema del campamento Cardenal Silva fue discutido dos veces en la página editorial dominical de *El Mercurio*. Para la prensa oficial —la única en circulación bajo el Estado de Sitio— los allanamientos, detenciones, relegaciones y amedrentamientos no existieron, sino que por voluntad de los pobladores había surgido una nueva directiva. Esta estaba ahora —según *El Mercurio*— inspirada en la necesidad de terminar con el aprovechamiento político de su situación y buscar una real solución a la misma: "Somos gente decente y honrada" —citó— "que nunca hemos querido causar problemas a la autoridad".

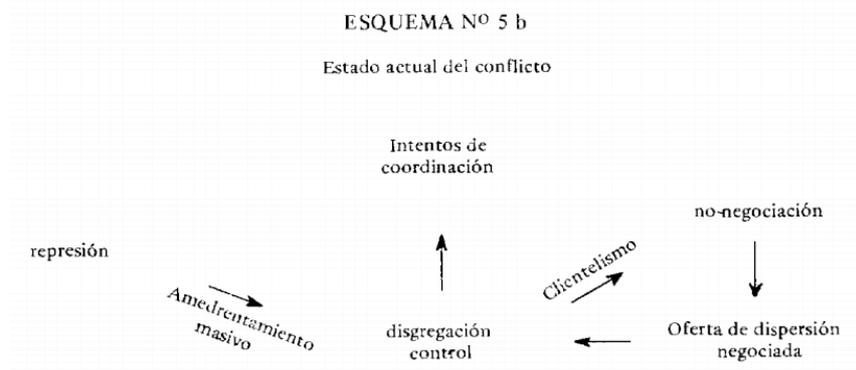
---

<sup>5</sup> El sismo afectó a unas 210 mil viviendas de la zona central del país, particularmente en las ciudades de Santiago, Valparaíso, San Antonio y Melipilla.



Los meses de marzo y abril de 1985 han sido un período decisivo. Por parte de los pobladores comenzaron intentos de articulación y reorganización a través de iniciativas de coordinación de ambos campamentos. Por parte del gobierno ha quedado en claro la voluntad de intentar la erradicación definitiva.

La estrategia iniciada por los pobladores apunta a la formación de un frente de campamentos, lo cual abre posibilidades de acción en dos direcciones: 1) si el gobierno no lleva a cabo sus ofertas de erradicación, este nivel de coordinación permitirá desarrollar iniciativas comunes de los dos campamentos existentes; 2) si el gobierno lleva adelante su propuesta de erradicación del campamento Cardenal Silva, contar con un nivel de coordinación permitirá: a) presionar por una solución para los pobladores del campamento Monseñor Fresno; b) intentar establecer una coordinación territorial de los nuevos asentamientos que estarán dispersos en el área urbana de Santiago.



Por otra parte, hay indicios que señalan la intención del gobierno de aprovechar la coyuntura favorable: 1) la declaración del Ministro de la Vivienda, a mediados abril, indicaba que en un lapso no mayor de tres meses se realizará la erradicación del campamento Cardenal Silva. Aseguró que este programa no sufrirá modificaciones, a pesar de las nuevas condiciones impuestas por el terremoto; 2) el anuncio de que en los terre-

nos actualmente ocupados por el campamento Cardenal Silva se construirán las dependencias de la nueva Municipalidad de La Pintana y un parque comunal; 3) el reciente allanamiento del campamento Monseñor Fresno.

La solución propuesta por el Ministerio no difiere de lo que ha sido la política poblacional del régimen en estos doce años: destrucción de la organización, atomización, dispersión, tabla rasa del pasado. Sin embargo, esta vez hay un elemento nuevo, para bien o mal, y aun cuando sea en las condiciones y términos propuestos por las autoridades: el gobierno se propone dar una respuesta a las demandas de los pobladores. Esto es inédito dentro de las políticas habitacionales del régimen.

Si no hubiera sido por la toma de terrenos, por la decisión de permanecer, por los esfuerzos organizativos, por las presiones desplegadas, por la capacidad de los pobladores de mantener la toma como un hecho político nacional, lo más probable es que no hubiera habido ninguna respuesta o siquiera intento. En este sentido, aunque la respuesta del gobierno suponga represión, dispersión, etc., de la organización poblacional, las autoridades se han visto obligadas a realizar algo a lo cual se habían negado sistemáticamente durante doce años: han tenido que reconocer las demandas de los pobladores y ofrecer una solución, fuera de los mecanismos del mercado, un lote de terreno, que los pobladores difícilmente hubieran conseguido por un camino diferente al de la toma y al de la negociación con el Estado. Por tanto, ésta no es una historia que termina, sino, al contrario, que recomienza.