

De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile¹

Daniela Sepúlveda Swatson²

El presente artículo da cuenta del proceso de tomas de terreno organizadas, que dieron origen a la formación de campamentos en Santiago de Chile, durante las décadas 60 y 70, planteando la hipótesis de que los señalados campamentos surgen, en su origen producto de un movimiento social, que luego se transforma en político y que difiere substancialmente de otras iniciativas de los sin casa, en la búsqueda de soluciones al problema habitacional, marcando un poblamiento hacia las periferias de la ciudad.

This paper deals with the organised illegal appropriation of land which resulted in illegal squatters in Santiago- Chile during the 60's and 70's. The hypothesis being that such illegal squatters are originally the result of a social movement which then becomes political and is essentially different to other initiatives by the homeless in their search for a solution to their housing problem. This has meant the creation of settlements in the outskirts of the city.

1. INTRODUCCIÓN

Desde su nacimiento Santiago ha sido el centro urbano más importante del país, concentrando entre sus límites las principales funciones políticas, religiosas, económicas y administrativas. El gobierno, los principales conventos y órdenes religiosas, las familias adineradas, entre otros, tenían su centro de operación en la capital de ésta región colonial. Luego de la Independencia de la Corona española y de la transformación de Chile en República, Santiago, como su capital, tendió a concentrar los nuevos poderes del naciente Estado chileno.

Las ciudades latinoamericanas, entre ellas, Santiago nacen segregadas desde la colonia³. El interior de la ciudad colonial marcaba el carácter de dominio y estratificación española: «tal como estaba dividida la sociedad entre señores y servidumbre, la gente y el

populacho, se organizaba la ciudad». Así la cercanía a la plaza principal -espacio simbólico del poder- iba marcando el mayor status social, de modo que mientras más cerca se ubicaba el solar, mayor status

¹ El presente artículo surge a partir de una monografía del mismo título realizada para aprobar el módulo Desarrollo Urbano del Post Título de Especialización en Vivienda Social dictado por INVI-FAU-UCH, Santiago, Chile, 1997

² Socióloga, Académica INVI

³ La estrategia de conquista española se basó simultáneamente en tres líneas de acción: a) ignorar o avasallar a las culturas nativas; b) implantar un sistema económico, político y social jerarquizado; y c) crear una red de ciudades que manifestara la hegemonía del conquistador. Esta ideología ha permanecido a lo largo de los años y se ha acrecentado en su rasgo más característico: la segregación espacial y social de la población (Gross, 1990).

del propietario, instalándose en las afueras, los pobres y los desposeídos, garantizando la ciudad la hegemonía y seguridad de la clase dominante (Gross, 1990:69).

A partir de la fundación de Santiago, el 12 de Febrero de 1541, la ciudad fue planificada conforme a lo establecido en las Leyes de Indias, las que definían con gran detalle el diseño y la ubicación de los nacientes centros urbanos del Nuevo Mundo, estableciendo, a la vez de sus cuadrículas, una rígida estratificación social. En su origen, la ciudad no aceptó dentro de sus límites a la población indígena, obligada ésta a ubicarse hacia el sur y, en menor grado hacia el oeste de la capital, conformándose, de ésta manera, las primeras poblaciones periféricas, "marginadas" de la trama urbana central. (Necochea y Trivelli, 1986).

Desde la colonia la ciudad ha tendido a erradicar a aquellos elementos que le son desagradables, hacia la periferia. Santiago, desde muy temprano se constituye como una ciudad segregada, estableciendo en forma constante, límites entre la ciudad propiamente tal -ordenada y planificada- y "lo otro". Posteriormente, las políticas gubernamentales de vivienda durante el presente siglo tendieron a ubicar las casas allí donde el terreno es más barato: en la periferia de la ciudad.

En su fundación la ciudad fue pensada con una gran capacidad de expansión interna, con abundantes sitios de reserva dentro de cada área (Cuadra, 1978 en Necochea y Trivelli, 1986). De esta forma Santiago no sobrepasó sus límites⁴ hasta el siglo XIX, cuando tuvo que acoger un incipiente proceso de inmigración durante la crisis de las minas de plata junto con cierta sobre población rural. Sin embargo, no es sino hasta principios de este siglo, que la ciudad comienza a tener un crecimiento explosivo.

La crisis de la minería y del agro, hacen llegar a Santiago grandes oleadas de migraciones compuestas por personas que están buscando una mayor perspectiva de sobrevivencia.

En un primer momento estas "oleadas" encuentran un lugar donde habitar tanto en las periferias (pueblos de indios) como en los conventillos y cités del centro de la ciudad. Cuando no caben en ningún lado, se van ubicando en la ribera de canales y ríos o en aquellos sitios en donde el terreno no presenta interés para nadie. Se empiezan a constituir así las "poblaciones callampas", como fueron bautizadas en su época. Son estas "callampas" los lugares en donde se gesta, hacia finales de la década del '50, una nueva forma de iniciativa de acceso a la vivienda: las tomas de terreno.

La permanencia hasta la actualidad de muchos de estos asentamientos, la relevancia de este movimiento en la conformación de la historia e identidad de un grupo social, así como su contribución a la expansión de la ciudad hacia las periferias hacen relevante hoy estudiar sus orígenes y sus perspectivas futuras.

En un primer momento se realizará una breve revisión de la forma de acceso a la vivienda de los más necesitados durante la primera mitad del presente siglo, para luego analizar la coyuntura política y social que da origen a la formación de los campamentos a partir de las "tomas de terreno".

⁴ Los Límites que aquí se refieren son los formales de la ciudad, puesto que las ya formadas "periferias" no estaban conceptualizadas como pertenecientes a ella. El presente artículo surge a partir de una monografía del mismo título realizada para aprobar el módulo Desarrollo Urbano del Post Título de Especialización en Vivienda Social dictado por INVI-FAU-UCH, Santiago, Chile, 1997

Luego se abordará la experiencia de las tomas de terreno, planteando la hipótesis de que éstas comienzan bajo la forma de movimiento social para luego derivar en una acción política. Finalmente se plantean preguntas y reflexiones acerca del potencial social de las movilizaciones.

2. ACCESO A LA VIVIENDA DE LOS SECTORES POPULARES URBANOS

Hasta la primera mitad del siglo XIX, la mayor parte de los sectores populares habían estado constituidos principalmente por campesinos y por grupos de trabajadores dedicados a faenas nómadas, tales como el salitre, los ferrocarriles o la construcción de caminos. Sólo un reducido sector realizaba labores de servicio en las ciudades (Espinoza, 1987).

En la segunda mitad del siglo XIX, la estructura económica del país, orientada al mercado externo y basada en el trigo y el salitre, como principales rubros de exportación, alteró la morfología urbana cuando la mano de obra comenzó a desplazarse hacia las ciudades, debido a la creciente diversificación de la actividad agrícola y minera. Esta expansión urbana afectó principalmente a Santiago, que en su rol de eje central financiero y político conectaba el desarrollo económico minero -por el norte- y agrícola -por el sur-. De este modo la capital de Chile triplicó su área poblada entre 1810 y 1900 (Espinoza, 1987).

Durante la primera década del siglo XX los ciudades comenzaron a aumentar su importancia relativa respecto a los sectores rurales, que hasta entonces concentraban la mayor parte de la población. En la década de 1930 por primera vez el campo deja de

Tabla 1: Población en Chile, en la provincia de Santiago y en la ciudad de Santiago; relación de aumento (RA) y % de población en la capital respecto al país.

Año	Provincia de Santiago	Ciudad de Santiago		Chile		% de población en ciudad de Stgo respecto a Chile
	Población*	Población*	RA	Población*	RA	
1885	363.9	**		2492.0		—
1895	464.1	**		2790.0	1.12	—
1907	549.8	332.7		3213.0	1.15	10,35
1920	735.4	507.3	1.52	3785.0	1.18	13,40
1930	990.1	712.5	1.40	4365.0	1.15	16,32
1940	1278.5	952.1	1.34	5063.0	1.16	18,80
1952	1862.0	1350.4	1.42	6295.0	1.24	21,45
1960	2525.1	1892.5	1.40	7628.0	1.21	24,80
1970	3447.6	2861.0	1.51	7772.9	1.02	36,80

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

* En miles de habitantes

RA: Aumento de población en relación a la cifra anterior.

** Dato no disponible

crecer y la ciudad crece más, comenzando ésta a cubrir terreno agrícola.

Una economía basada en mercados externos y por lo tanto vulnerable a sus crisis, provocó una fuerte migración desde sectores mineros hacia diversos centros urbanos y hacia la capital del país. Unido esto a las migraciones producto de la crisis del sector agrícola hizo que Santiago tuviera que acoger en pocos años un aumento muy significativo de su población. Entre 1907 y 1930 la población nacional aumentó 1,36 veces, mientras que la de la ciudad de Santiago aumentaba en 2,14. Entre 1907 y 1970 Chile ve triplicada su población (3,12), mientras que Santiago crece casi 9 veces (8,60).

Se conforma, de este modo un nuevo tipo de sector popular, ya no campesino, ni trabajador nómada, más bien urbano, obrero o trabajador del sector terciario, insertándose precariamente en la trama laboral y urbana de su nuevo mundo.

A principios del siglo el problema de las condiciones de habitabilidad de este nuevo sector se hizo patente. Y es que la ciudad no estaba preparada para proveer a tal contingente de los equipamientos y servicios que requería.

Surge la pregunta de si es el Estado o el sector privado quienes deben solucionar el problema habitacional. Las primeras iniciativas son privadas, pero a lo largo del siglo el Estado asumirá su rol, promulgando una serie de leyes y decretos a través de los cuales impulsará la industria de construcción de viviendas populares.

De Ramón (1990) describe dos etapas de ocupación habitacional dirigido a grupos populares. La **primera** de ella abarca desde la década de 1830 hasta la década de 1940, en la cual existiría un **predominio**

de formas legales, tales como arriendo de sitios - contrato llamado arriendo de piso- y, arriendo de cuartos redondos, piezas en conventillos y piezas en edificios deteriorados. La **segunda** etapa, que abarca las décadas del 50 hasta del 70, estaría marcada por el predominio ocupación ilegal de terrenos sin contrato previo.

Hasta la década de 1920 el acceso a la vivienda era predominantemente a través de sistema de arriendo. Pese a que ya en 1906 se había promulgado la primera ley sobre habitaciones obreras: la ley Nº 1.838, durante los 20 años de su vigencia (1906-1925) el Estado no pudo levantar más de dos poblaciones con un total de 396 casas. Por su parte la iniciativa privada, acogiendo a los beneficios y garantías tributarias que dicha ley impuso, construyó otras 3.246 viviendas durante el mismo período, en especial conventillos y cités en diversas poblaciones creadas en la ciudad (De Ramón, 1990).

De esta forma se puede afirmar que hasta 1925 los pobres de la ciudad accedían a la vivienda a través del arriendo. Tal sistema pierde su rentabilidad el año 1925, por causa de una gran huelga de arrendatarios -de 8 meses de duración-, motivada por un alza de 100% en el precio de las viviendas. Este año se inician una serie de leyes de protección al arrendatario que culminan sólo en 1975. Otra de las consecuencias de la huelga de arrendatarios es la promulgación del Decreto Ley 308 que impulsa la construcción de vivienda obrera. La misma ley exige bajar el precio de los arriendos y crea un consejo que solucione los problemas entre arrendador y arrendatario: los tribunales de la vivienda. En este momento se termina el negocio de la construcción de viviendas para arriendo. Desde entonces se combinan diferentes mecanismos de acceso a tierra y acceso a vivienda definitiva.

Entre 1925 y 1940 se dictaron nuevas leyes que pretendían impulsar la construcción de viviendas, la ley N° 5.959 de 1936 y la ley N° 6.172 de 1937. Sin embargo no tuvieron mucho éxito puesto que no lograron satisfacer una demanda en crecimiento constante (De Ramón, 1990).

Durante la década de 1940, el esquema económico asumido por el país tendió a aumentar la producción interna, fomentándose la industria nacional. De esta forma se crea la Corfo, cuya labor creativa y propulsora de la industria manufacturera terminó por dar al proceso de desarrollo urbano características explosivas (De Ramón, 1990).

Los conventillos, cités y casas alquiladas por habitaciones separadas fueron incapaces de albergar a toda la masa migrante que el desarrollo industrial fue capaz de atraer, en especial si se considera que los particulares habían dejado de construir este tipo de habitaciones. Por otra parte, la labor constructora del Estado en 35 años dejó un balance muy poco positivo, por lo que la única posibilidad por parte de los sectores populares fue la autoconstrucción con materiales de deshecho y en sectores que no les pertenecían. Esto unido a la prolongación y aumento del transporte urbano, en especial hacia la periferia, permitió la posibilidad de que surgiesen los primeros asentamientos humanos que el pueblo bautizó con el nombre de "callampas" (De Ramón, 1990).

Las oleadas de pobladores provenientes del crecimiento vegetativo de la ciudad, o compuestas por migrantes, comenzaron a instalarse en terrenos eriazos y abandonados en diversos sectores de Santiago. La forma de ocupación de las poblaciones callampas corresponde a una ocupación espontánea de origen familiar: llega alguien y se instala en un sitio donde nadie tiene interés. Luego llega otro familiar o conocido y se instala al lado y así sucesivamente se

va conformando un asentamiento. Una de sus principales características que la hacen diferente de los llamados "campamentos", es que la población callampa no constituyó nunca una solución definitiva. Sus ocupantes permanecían en estos sitios temporalmente, mientras encontraban una mejor solución habitacional. Por el contrario, las tomas de terreno que dieron origen a los campamentos, tuvieron por parte de sus actores una clara intención de radicación.

En las poblaciones callampas no hay legalidad en la ocupación del terreno, así como tampoco hay una búsqueda de ella. Son asentamientos que se consienten porque no hacen daño a nadie, concentrando gran cantidad de población.

En 1952 vivían en callampas unas 75.000 personas, lo cual significaba el 6,25% del total de la población de Santiago; catorce años más tarde este número había ascendido a 201.217 personas, o el 8,05% del total de los habitantes de la ciudad (De Ramón, 1990).

Tabla 2: N° de habitantes en poblaciones callampas y su % respecto a total población de la ciudad de Santiago

Año	N° de habitantes en poblaciones "callampas"	% hab. en poblaciones respecto al total de hab. de la ciudad de Santiago
1952	75.000	6,25%
1966	201.217	8,05%
1970	346.000	13,4%
1973	500.000	18%

Fuente: De Ramón, en Revista Eure N° 50, 1990, pág. 12.

En la década de 1950 la población de la zona centro de la capital congela su crecimiento, comenzando a crecer la ciudad hacia la periferia. Hacia finales de ésta misma década surgen las primeras movilizaciones de tomas de terreno, de las cuales se hablará detenidamente más adelante.

La respuesta por el lado del gobierno surge rápidamente el año 1958 a través de la promulgación del DFL2, destinado a fomentar la construcción de viviendas. Hasta ese año el promedio de viviendas construidas era de 6 mil al año en todo el país. El DFL2 logra un gran salto pasando a construir 28 mil viviendas al año.

Lo que se inaugura en los dos últimos años de la década de 1950 son las poblaciones construidas por el sector público. De esta forma el Estado se convierte en uno de los grandes productores de espacios urbanos a través de la CORVI, la cual plantea dos novedades: por un lado, producción masiva de viviendas y, por otro inauguración de un sistema de puntaje que acaba con el "tráfico de influencias" de la antigua Cooperativa de Vivienda.

A partir del triunfo electoral del Partido Demócrata Cristiano, en 1964, se busca darle un impulso más fuerte a la solución del problema habitacional a través de un mecanismo intermedio: la Operación Sitio, que tiene por objetivo masificar el acceso a la vivienda a través de la entrega de sitios urbanizados de 9 x 18 mts y quedando por cuenta de las familias la posterior construcción de la vivienda.

Esta Operación Sitio le dio una gran importancia a la participación popular, fomentándose a través de la creación de una agencia estatal llamada "Consejería Nacional de Promoción Popular", que funcionó en todo el país en el ámbito urbano.

Durante los 3 gobiernos anteriores, la respuesta del Estado para hacer frente a la formación de asentamientos espontáneos fueron básicamente dos: a) continuar con la construcción de poblaciones que se hacían por la Caja de Habitación, añadiendo a esta labor una serie de incentivos a los particulares para promover la edificación, como lo fue el establecimiento de tributos a los beneficios para que estos sean invertidos en la actividad constructora; o, b) erradicar a los habitantes de las "callampas" hacia otros lugares (De Ramón, 1990:12).

Durante el período que abarca desde 1946 a 1964 los gobiernos de González Videla, Ibañez y Alessandri ejercieron una labor erradicadora. De esta manera se hizo un traslado masivo de habitantes desde los terrenos donde primitivamente se habían instalado hacia otros que habían sido loteados y urbanizados por el Estado, en cuyos sitios se iniciaba la construcción de viviendas definitivas (De Ramón, 1990).

A diferencia de otras acciones emprendidas por el Estado para hacer frente al problema de la formación de las callampas, la Operación Sitio junto con ofrecer una solución al problema habitacional, impulsó la participación de los beneficiarios. De esta manera fomentó la creación de juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos, cooperativas y otras organizaciones comunitarias, las que pasaron a regirse por la ley N° 16.880 dictada a fines de 1968 (De Ramón, 1990:13).

Durante el gobierno de Frei Montalva se define que la vivienda es un bien de primera necesidad, al cual tiene derecho toda familia. Se plantea que el problema habitacional debe ser abordado tanto por los sectores afectados, como por el Estado. Se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dejando bajo su

dependencia a las entidades relacionadas, lográndose grandes avances en materia habitacional.

A principios de la década de 1970, el gobierno de Allende radicaliza el enfoque de la vivienda declarando que ésta es un derecho irrenunciable y el estado debe proporcionarla a su pueblo. Sin embargo, el clima social que llega a extremos de beligerancia hace terminar el período con el golpe militar de septiembre de 1973.

3. LAS TOMAS DE TERRENO COMO MOVIMIENTO SOCIAL

Un movimiento social es una acción que involucra a un grupo social, que posee una identidad y que plantea una lucha reivindicativa. Todo movimiento social está orientado al cambio: desea cambiar el estado de las cosas, por lo tanto su dinámica buscará establecer mecanismos de presión, los cuales le darán fuerza para negociar.

Los movimientos sociales pueden ubicarse tanto adentro como afuera del sistema establecido. Pueden pretender cambiar aquellos aspectos del sistema que les afecta o cambiar el sistema completamente. Un movimiento social puede transformarse en movimiento político, toda vez que pretende alcanzar un lugar en el gobierno (administración de la polis).

Lo que diferenciará a las tomas de terreno, de otras iniciativas y que las constituyen como movimiento social es que éstas son producto de una acción organizada de pobladores, los cuales se autorreconocen a sí mismos como diferentes de los "otros». De este modo están presentes la dimensión comunitaria de la acción, así como la dimensión de identidad. Esta acción se realiza en búsqueda de una reivindicación habitacional, buscando establecer una

negociación directa con el estado y sus instituciones, asimilándose, de esta forma a movimientos sindicales.

Las tomas de terreno comenzaron a finales de la década de 1950, como movimiento social, pero es sólo hasta finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 en donde su cariz varía, pasando a ser una fuerte arma de lucha de aquellos sectores que buscaban cambiar el sistema establecido, transformándose en movimiento político.

La toma de terreno por parte de habitantes del Zanjón de la Aguada, que dio origen a la población La Victoria, fue un hito especialmente importante en la constitución de este movimiento social.

El origen del Zanjón de la Aguada, como población callampa, se remonta a los alrededores de 1945. A doce años de su formación estaba conformado en una franja de cinco kilómetros de longitud y 125 metros de ancho, en donde se hacían 35.000 personas, divididas en diez poblaciones (Espinoza, 1987).

Las condiciones de habitabilidad de este asentamiento eran particularmente insalubres. La presencia del Zanjón cuyas aguas repletas de deshecho circulaban a tajo abierto, eran una constante fuente, tanto de enfermedades, como de emanaciones tóxicas. A pesar de numerosos años de gestiones y de promesas incumplidas, para dar una solución definitiva a las condiciones de habitabilidad de los habitantes del Zanjón, el año 1957 los pobladores aún permanecían en el lugar, aunque habían logrado la promesa de que se les asignaría sitios definitivos.

Hechos como el ocurrido en 1947, descrito por Espinoza nos sirven de antecedente para entender las acciones de los pobladores diez años después:

"En un momento el gobierno decidió comenzar a construir viviendas de emergencia. Se nombraron comisiones respectivas, se recolectó el material, se establecieron los mecanismos administrativos del caso, e incluso se dio la fecha de inicio de las obras (...) En momentos en que el propio Presidente de la República había llegado al terreno para dar por iniciadas las obras, funcionarios de la Caja de Habitación declararon que el terreno era demasiado blando para la construcción de las casas. Funcionarios de la municipalidad de San Miguel apoyaron tal aseveración y manifestaron a la vez haber planteado el desarrollo de parques y áreas verdes en el lugar. De esta forma, la visita del Presidente de la República para inaugurar la construcción de casas de emergencia desembocó en una cruel burla" (Espinoza, 1987:249)

Uno de los mayores problemas del Zanjón de la Aguada, así como de otro tipo de asentamientos similares, los constituían los incendios. Entre 1947 y 1957 se habían producido un 19 incendios que afectaron un total de 600 viviendas (Espinoza, 1987).

El año 1957 se produjeron dos incendios muy seguidos: uno que afectó a 16 viviendas dejando damnificadas a 32 familias y otro que afectó a doscientas familias, dos semanas más tarde. Estos incendios motivaron por un lado, la creación de un comité de damnificados y, por otro, la convocación a la realización un cabildo abierto, planteada por los pobladores a la municipalidad. Tal convocatoria tenía por finalidad plantear la demanda de una solución integral al problema habitacional, invitándose a participar a diversas autoridades comunales, religiosas y políticas (Espinoza, 1987).

"Asistieron al cabildo alrededor de mil personas, así como el diputado Mario Palestro, el alcalde y tres regidores de la comuna, y representantes del Hogar

de Cristo. El tenor de la reunión fue la denuncia por los trámites a los que los habitantes del Zanjón habían sido sometidos durante largo tiempo, que expresaban incumplimiento de las promesas de ubicarlos en otro lugar. En cuanto a las medidas más concretas, se solicitó aplicar fondos del 2 por ciento constitucional para catástrofes y un aporte a cada familia para la reconstrucción de sus habitaciones. Cada cual, en la medida de sus posibilidades, ofreció ayuda a los damnificados: el Hogar de Cristo, ropa y alimentos; el diputado Palestro, una entrevista con el Presidente de la República" (Espinoza, 1987:250).

Pese a que el gobierno ofreció albergues municipales mientras se iniciaba la reconstrucción de las viviendas, el problema habitacional previo al incendio motivó a los pobladores la demanda de ocupar los terrenos que les tenían prometidos en Av. La Feria. De esta forma, con ayuda del municipio, de autoridades políticas y religiosas, en la madrugada del día 30 de octubre se tomaron los terrenos ubicados en dicha avenida.

"La madrugada del 30 de octubre, pobladores del Zanjón de la Aguada ocuparon los terrenos de La Feria. A partir de la una de la madrugada habían comenzado a desplazarse hacia ellos desde el sitio del incendio, desde la parroquia o los albergues municipales. En las carretas con las ruedas forradas en trapo para evitar el ruido, o simplemente cargándolos ellos mismos, llevaban sus enceres. En bicicleta o a pie se acercaban a los terrenos. Entre los yuyos comenzaron a ubicarse las primeras familias, provenientes del sector Monte Carmelo; y la gente continuó llegando. Se calculaba en 1.200 familias el número hasta el mediodía (...). A medida que los días avanzaban las cifras se abultaban, hasta que se llegó a reconocer la presencia de dos mil familias plegadas a la toma" (Espinoza, 1987:252)

La presencia en la toma del Cardenal José María

Caro y sus posteriores gestiones con el Presidente de la República fueron determinantes para evitar el inmediato desalojo y lograr la posterior radicación definitiva en dichos terrenos.

Los pobladores bautizaron su campamento como "La Victoria", nombre que conserva hasta nuestros días. Se inicia, de esta forma, una nueva etapa en la historia de los pobladores. Lo interesante es que desde este momento se establece un quiebre en la historia nacional, puesto que se pone un ejemplo de ocupación de terreno a través de la movilización social, que como tal, logra establecer una acción negociadora con el Estado.

Las anteriores experiencias habían degradado mucho la relación entre los pobladores y las instituciones estatales. Luego de que el presidente Gabriel González Videla fuera al Zanjón para poner la primera piedra de un conjunto de viviendas de emergencia y que en el mismo lugar los ingenieros de la Caja de la Habitación rechazaran los permisos de construcción, provocó en lo sucesivo, que los pobladores mantuvieran una acción autónoma sin engancharse totalmente en una relación clientelista con los gobiernos, aunque los aparatos del Estado fueron su interlocutor principal (Dubet et al, 1989).

Frente a una crisis urbana de provisión de condiciones de habitabilidad aceptables, la lógica que predomina en las tomas de terreno, como movimiento social, es la de la reivindicación. Pese a la notoriedad pública lograda por los participantes de las tomas, la participación institucional que se manifiesta no se constituye como el objetivo de las luchas sino que como el medio para lograr tal reivindicación. (Dubet et al, 1989)

"El apoyo aportado por los partidos, particularmente por los de izquierda, acompañan el levantamiento de

ciertos bloqueos institucionales, pero ellos no deben hacer creer que se inscriben en un modelo general de lucha de clases en las que el 'frente' de pobladores se reuniría con los obreros; y aunque los pobladores mismos son obreros, la lucha sindical y la de los pobladores permanecen relativamente lejanas" (Dubet et al: 1989)

Al finalizar la década de 1950, las relaciones entre los pobladores y el Estado no se inscribían dentro de un tipo de regulación estable. Las luchas poblacionales aparecen frecuentemente como conflictos de "instalación" por medio de los cuales los pobladores se hacen reconocer como interlocutores.

Sin embargo, la afirmación comunitaria que acompaña a la reivindicación, siendo su dimensión expresiva y un importante recurso de la acción, no es el objetivo de la lucha. Este objetivo lo constituye la acción reivindicativa en sí misma.

4. TOMAS DE TERRENO, EVOLUCIÓN HACIA UN MOVIMIENTO POLÍTICO

Tal como se había señalado previamente, el tipo de asentamiento establecido en poblaciones callampas, que sirve de antecedente para entender el proceso de tomas de terreno, difieren substancialmente de éste último puesto que fue una solución transitoria, mientras que las tomas de terrenos, que derivaban en la formación de campamentos tenían una clara intención de radicación.

A pesar del deseo de autonomía y voluntarismo de los pobladores, la acción emprendida pasa inmediatamente a una negociación con el Estado, ya que es el Estado quien puede reconocer o rechazar la ocupación de las tierras y el que, a continuación, puede favorecer o no la instalación de la población

(Dubet, et al, 1989). Muy rápidamente, las relaciones con el Estado u la administración municipal son mediadas por los partidos políticos y diversas organizaciones, como el Hogar de Cristo.

Durante la década de 1960 y en particular hacia principios de la de 1970 las tomas de terreno se fueron intensificando. A modo de ejemplo en 1971 hubo, en promedio una toma diaria. Esta situación la grafica De Ramón (1990) a partir de datos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, quien declara que en mayo de 1972 existían 275 campamentos censados hasta esa fecha por dicho Ministerio, todos los cuales formaban un círculo que rodeaban la ciudad de Santiago por casi todos sus costados, constituyendo un tipo particular de poblamiento de las periferias.

El territorio ocupado por estos campamentos abarcaba 2.700 hectáreas con una densidad media de ocupación de 170 habitantes por hectárea correspondiendo a un poco menos del 10% del área urbana de la ciudad estimada entonces en 30.000 hectáreas. Estos campamentos contenían 83.000 familias compuestas por unas 456.000 personas, calculadas de acuerdo al promedio nacional de 5,5 personas por familia. Es decir, que 1 de cada 6 habitantes del Gran Santiago era poblador de un campamento, lo que daba como resultado que un 16,3% de la población de la ciudad vivía en ellos (De Ramón, 1990).

A lo largo de la década de 1960 los partidos de izquierda utilizan a las "tomas de terreno" como mecanismos de presión. Cada una de las tomas de terreno desencadenaba una negociación con el Estado, reproduciéndose las pautas de negociación sindical. De esta forma, en los terrenos en disputa se ponía en marcha o la Operación Sitio, u otro tipo de solución, dependiendo del resultado de la negociación.

Pese a que estos partidos pretendían comprender e interpretar a este movimiento como un proceso de lucha que culminaría con el fin del "sistema capitalista", se produce una contradicción toda vez que la supuesta lucha para el cambio del sistema culminaba con la negociación con el sistema.

El programa de gobierno de la Democracia Cristiana pretendió no solo responder a la crisis habitacional, sino que realizar una activa política nacional populista, sin poner en juicio las estructuras de la sociedad chilena. De esta forma, la política de vivienda debía mantener la actividad económica, responder a reivindicaciones urgentes y acrecentar la integración institucional de los marginados urbanos.

La forma de ocupación de los sectores más desposeídos de la sociedad, que tendían a ubicarse hacia la periferia, ya sea a través de poblaciones callampas, campamentos o de poblaciones construidas por el Estado, llevaron a denominarlos "marginales", puesto que estaban "en el margen", "al margen" de la ciudad, de la sociedad (Castells, 1982). Dentro de esta lógica se veía necesario lograr la "integración" de estos sectores a la sociedad.

El programa de "promoción popular" de la Democracia Cristiana está al centro de una política de integración y participación social dirigida por el Estado. El programa ideológico asociado a esta política proclamaba las virtudes de la comunidad popular capaz de llevar a cabo la autoconstrucción de sus viviendas y la organización de sus condiciones de vida (Dubet et al, 1989).

Durante los años 60 las luchas de los pobladores pierden su fuerza reivindicativa autónoma y se mezclan con la política nacional populista de la promoción popular. Este movimiento, vinculado al Estado y dependiente de los partidos políticos, no se

reduce simplemente al clientelismo debido al considerable desarrollo de las organizaciones comunitarias; estas son las que mejoran las condiciones de vida y contribuyen muy fuertemente a constituir la identidad colectiva de un actor (Dubet et al, 1989).

Junto con esto, el año 1965 se crea el Ministerio de Vivienda, el cual, inscrito en una racionalidad administrativa del manejo de los programas habitacionales cambió las formas de relación entre el Estado y los pobladores, desapareciendo organizaciones mediadoras como el Frente Nacional de la Vivienda. Las relaciones con los aparatos administrativos fueron individuales y la asignación de viviendas se hizo sobre la base de criterios técnicos. De esta forma, la reivindicación colectiva debía ser marginalizada o canalizada políticamente (Dubet et al, 1989).

La magnitud del déficit determinó que por importante que sea el esfuerzo emprendido no logró resolver la crisis habitacional. Por otra parte, la ideología y las organizaciones preconizadas por el Estado dieron lugar a una demanda que la sociedad no podía absorber.

Sobre esta frustración se insertó la influencia de los partidos de izquierda que hasta entonces, habían concentrado sus esfuerzos en el dominio sindical, en gran medida descuidando la acción comunitaria de las poblaciones (Vanderchueren 1971a, 1971b en Dubet, 1989)

Con la promoción popular de la democracia cristiana la izquierda no alcanzaba el apoyo de un sector que le parecía naturalmente adquirido, por lo que decidió cambiar de estrategia, reconociendo, por un lado las iniciativas del Gobierno en favor del sector popular, mientras que por otro, se concentró en radicalizar la

acción de las organizaciones comunitarias y sobre todo de organizar la acción reivindicativa de quienes no se habían podido beneficiar con las políticas públicas (Dubet et al, 1989).

Es en este contexto en donde aparece el nombre de "campamento" asociado a una carga ideológica de lógica paramilitar. Campamento, como denominación asociada a la lucha de clases que se estaba iniciando.

Durante el gobierno del Frente Popular las tomas de terreno continuaron a un ritmo que sobrepasaba cualquier programación o planificación dictada para el crecimiento urbano y dejando obsoletos los planos reguladores de las respectivas municipalidades. Sólo la fuerte intervención militar de septiembre de 1973, que culminó con una dictadura, fue capaz de reducir la lucha reivindicativa habitacional.

5. REFLEXIONES Y PREGUNTAS A MODO DE CONCLUSIÓN.

Se ha presentado, a modo de hipótesis, una lectura de los movimientos populares que en busca de una alternativa habitacional conmocionaron el escenario nacional durante las décadas de 1960 y 1970. Se plantea que la lucha reivindicativa por la vivienda movilizó esfuerzos desde diversos sectores de la sociedad para proveer a los más necesitados de mejores condiciones de vida.

En general, esta lucha reivindicativa en torno al tema de la vivienda contribuyó a conformar la identidad de un grupo particular de la sociedad: los pobladores y a generar una conciencia colectiva de sus inquietudes y necesidades. Los pobladores como grupo, no se ajustan necesariamente a categorías tradicionales de análisis. Sin duda muchos de ellos son trabajadores, pero no necesariamente obreros, siendo

que el empleo del sector se inserta considerablemente en el mercado informal. La pobreza, la marginalidad podrían ser categorías de definición, sin embargo, más allá de tales condiciones, lo que los une es la experiencia de una historia en común marcada por una búsqueda constante de mejores condiciones de vida.

Durante el gobierno militar las acciones populares se vieron fuertemente coartadas. Sin embargo la crisis económica de la década de 1980 hizo a los pobladores organizarse en torno a las inquietudes del momento, constituyéndose una serie de grupos orientados al consumo, tales como «Comprando Juntos» o las famosas «Ollas Comunes».

Hoy en día la ausencia de acciones reivindicativas populares en torno a un tema común nos plantea las siguientes preguntas: ¿los sectores populares han superado realmente sus necesidades? o ¿estas permanecen pero la forma de acceder a ellas es a través de otras vías, tales como estrategias individuales de acceso al mercado?. ¿La vivienda ya no es un problema social?. Al respecto, la política gubernamental promueve un sistema altamente eficaz en la provisión de viviendas. Sin embargo, la continua ubicación en las periferias pobres de la ciudad de tales viviendas plantea una serie de problemáticas a sus nuevos dueños, tales como distancias excesivas hacia los lugares de trabajo y educación, lo cual genera problemas de movilización y también contaminación. Por otra parte se ha asociado a los nuevos conjuntos graves problemas de seguridad ciudadana, generando un repliegue de las familias hacia el interior de su mundo privado.

En un mundo globalizado, con una economía orientada hacia mercados externos se ha planteado que el empleo apunta a cambiar sus características, convirtiéndose crecientemente el empleo tercerizado.

¿De qué manera afecta esto a las condiciones de los pobladores y a las necesidades de otro tipo de educación?.

Los problemas de empleo, contaminación, seguridad ciudadana, tráfico de drogas, etc, que afectan a los centros urbanos son comunes a todas las personas de la sociedad, sin embargo los pobres viven en familias económica y socialmente más vulnerables. Los sindicatos, los partidos políticos, la Iglesia y hasta la Escuela han dejado de ser un punto de referencia para estos sectores (Vanderchueren, 1993).

En la actualidad las acciones reivindicativas provienen principalmente desde sectores ambientalistas y, recientemente de indígenas. Pese a que pueden compartir intereses en común, ni los unos, ni los otros corresponden a los pobladores. Una sociedad que busca ser más democrática debe establecer canales de comunicación y de participación de todos los sectores de la sociedad civil. Aún cuando existen organizaciones populares, al parecer éstas no han adquirido la suficiente fuerza durante esta década para autorreflexionar en torno a su identidad común ni en torno a su problemática, ni para convertirse en un movimiento social.

Desde aquí el rol que pueden asumir los gobiernos locales, para estimular la participación autorreflexiva de su población y para dar cabida a sus inquietudes, es una de los desafíos pendientes que se plantea para las primeras décadas del próximo milenio, en virtud de una mayor profundización democrática, de la creación de una sociedad mejor y de mejorías en la calidad de vida urbana

6. BIBLIOGRAFÍA

Castells, Manuel; La Cuestión Urbana, Siglo XXI Editores, México, 1982.

De Ramón, Armando; La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970, en Revista EURE, Vol. XVI, N°50, Santiago, 1990.

Dubet, François; Tironi, Eugenio; Espinoza, Vicente y Valenzuela, Eduardo; Pobladores: Luttes sociales et democratie au Chili, L 'Harmattan, Paris, 1989.

Espinoza, Vicente; Para una historia de los pobres de la ciudad, Ediciones Sur, Colección Estudios Históricos, Santiago, 1987.

Gross, Patricio; Santiago de Chile (1925-1990) Planificación Urbana y Modelos Políticos, en Revista EURE, Vol. XVII, N°52/53, Santiago, 1990.

Gross, Patricio; Santiago de Chile: Ideología y Modelos Urbanos, en Revista EURE, Vol. XVI, N°48, Santiago, 1991.

Necochea, Andrés; Trivelli, Pablo; Santiago Poniente: un caso de estudio de deterioro urbano y dinámica social, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo N° 152, Santiago, 1986.

Vanderchueren, Franz; La violencia urbana, los pobres de la ciudad y la justicia; en Ciudad y Violencias en América latina PGU, Serie Gestión Urbana N°2, Ecuador, 1993.