

## POLITICA ESTATAL Y RESCATES DE TERRENOS EN PUERTO RICO: 1968-1976

*Lilliana Cotto\**

### Sinopsis:

Los planteamientos principales del presente trabajo son: primero, que el conjunto de las movilizaciones para obtener terreno en Puerto Rico entre 1968 y 1976 alteraron el espacio urbano, más no la estructura social vigente. Segundo, que las políticas estatales bajo las dos administraciones analizadas, enfatizaron el control y la búsqueda de la legitimación del orden social, bajo un contexto paternalista de asistencialismo y clientelismo. Tercero, que las relaciones de dependencia y dominación con el Estado, según definidas por el régimen político, no se transformaron.

Lo anterior no implica que en este proceso existió una ausencia total de prácticas políticas y de relaciones de afirmación de la autonomía popular. Se afirma que éstas no se dieron con suficiente profundidad y extensión como para constituir una amenaza al orden político establecido.

A partir de la Segunda Guerra Mundial la ocupación ilegal de terrenos, se convirtió en una de las formas más generalizadas de urbanización. Se le ha llamado urbanización espontánea, ya que se da sin patrocinio o regulación alguna del gobierno o del capital privado. El proceso no comienza, sin embargo, en este momento. Ya desde principios del siglo encontramos este tipo de urbanización en Puerto Rico y en otros países de la región latinoamericana.

Cuando la ocupación ilegal de terrenos se realiza, poco a poco, por familias individuales que van constituyendo una nueva comunidad con los años, el proceso se conoce como ocupación ilegal por accesión o aumento. Este es el origen de las favelas de Río de Janeiro, las villas miserias en Buenos Aires y los arrabales de San Juan.

El proceso de ocupación ilegal de terrenos por medio de invasión organizada, se diferencia de la anterior, en que es una forma de presión popular que implica mayor sensibilidad y conciencia política. Las invasiones organizadas de terreno se convierten en eventos socio-políticos, porque a través de una movilización para satisfacer una necesidad colectiva, el techo, se establece una relación específica con el Estado.

\*Profesora del Depto. de Ciencias Políticas, Sociología y Antropología, de la Universidad Interamericana de P.R., Recinto Metropolitano. Este estudio no es una búsqueda para elaborar una grandiosa teoría, sino lo que Castells llama una "teorización adecuada de la historia de un fenómeno social".

La experiencia puertorriqueña de ocupaciones ilegales de tierra por accesión y por invasión, ha sido en algunas formas comparable a la de otros países de América Latina. Se puede afirmar que existen factores causales generales que son útiles para explicar el surgimiento de invasiones en países de una misma región. Sin embargo, el perfil particular de estas manifestaciones en cada país, se explica por las especificidades de su desarrollo estructural, unido a los factores de la conyuntura histórica.

La presente investigación es una aportación a la cuestión teórica general de la relación entre el Estado y las masas populares en términos de la problemática<sup>1</sup> urbana. En otras palabras, se propone investigar la relación entre tres elementos: el Estado, las contradicciones urbanas y la movilización socio-política de las masas populares.

Estas relaciones se examinarán concretamente analizando las respuestas del Gobierno de Puerto Rico, a los procesos de invasión de terreno usando recuentos periodísticos y documentos gubernamentales como fuente de información histórica\*. Aunque se estudia el contexto económico, social y político dentro del cual se dan estas respuestas estatales, el interés primordial es la dimensión socio-política de la movilización de un sector de las masas populares frente a una contradicción urbana: la escasez de vivienda.

En los sucesivos se utilizará el concepto de rescate para denominar las invasiones.<sup>2</sup> Se ha optado por tomar el punto de vista de los rescatadores. Estos asumen la postura ideológica de que demandan algo que en derecho les pertenece.

Los rescates de terrenos no se definen como "problemas" sociales, como haría una visión funcionalista. Se definen como luchas sociales<sup>3</sup>, urbanas. El

---

<sup>1</sup>El término problemática, se entiende en el sentido Althusseriano de "... un marco de referencia teórica o ideológico dentro del cual una pregunta o un asunto, adquieren su significado" (Althusser: 1970-253).

\*Se están utilizando los periódicos Claridad y San Juan Star en los años de 1968-1976. Los documentos gubernamentales (Leyes, Decisiones Jurídicas e Informes) y otros periódicos se consideran fuentes complementarias.

<sup>2</sup>En la literatura sociológica el término invasiones de tierra es descriptivo. En el caso histórico de Puerto Rico, tiene una connotación ideológico-político. Representa el punto de vista del Estado y del Capital. Estos definen los invasores como violadores de una propiedad privada que en derecho no les pertenece.

Los rescatadores se conciben en este trabajo, como una categoría social que es heterogénea en términos de composición de clase y homogénea en términos de los efectos que tienen sus prácticas (Poulantzas, 1974; Janssen 1976). Esta homogeneidad proviene de la imposibilidad común de obtener una vivienda dentro del mercado urbano de vivienda. Su identidad se fundamenta en su situación de consumo, no en su situación de clase (Zicardi, 1980:31).

<sup>3</sup>El término lucha social se refiere a la movilización socio-política que llevan a cabo sectores de las masas populares urbanas, para obtener mejores condiciones de vida. Estos sectores populares se movilizan debido a la ineficiencia de la ciudad en satisfacerles sus necesidades individuales y colectivas (Argüello, 1984:87).

período estudiado, de 1968 a 1976, se caracterizó por un aumento en las luchas urbanas<sup>4</sup>:

Al principio pareció que estas luchas serían el comienzo de una nueva forma de conciencia política, en la cual sectores diferentes de las masas populares se organizaban para defender sus intereses frente a la industria y al Estado. Sin embargo, la efervescencia duró pocos años y se evidenció prontamente la desmovilización de estos sectores de resistencia popular.

La desmovilización de los sectores que protagonizaron las luchas sociales aludidas, ha sido explicada como consecuencia de la crisis económica de los setenta (tanto en su aspecto de producción industrial como de crisis fiscal), por un aumento en la represión policial del Estado y por un aumento desmesurado de la dependencia directa de familias e individuos en los fondos públicos de la metrópolis transferidos al país (González, s.f.; Thomson, 1982).

Las explicaciones arriba mencionadas constituyen sin duda, acertadas explicaciones generales de la desmovilización de las luchas urbanas entre 1968 y 1976. Sin embargo, existe un nivel de causalidad más específico. El presente estudio intenta profundizar en algunos aspectos de una de estas luchas con el fin de examinar más detenidamente su potencial político original y su eventual impacto en el régimen.

Los aspectos a examinar son: las características de las invasiones de terrenos en tanto luchas urbanas para demandar la satisfacción de una necesidad de consumo colectivo; la naturaleza de la política estatal como respuesta a estas movilizaciones y el contenido de la relación dialéctica entre el Estado y un sector de las masas populares identificado como los *rescatadores*.

Con el florecimiento de teoría marxista de clases sociales y la economía política marxista, se redefinió lo urbano como objeto de estudio a través de la crítica de los conceptos tradicionalmente aceptados, (Castells, 1972). Lo Urbano se refiere ahora a los efectos de la organización espacial basada en la aglomeración de los medios de producción y los medios de consumo colectivo. Los medios de consumo colectivo son aquéllos que hacen posible el consumo de objetos que no se pueden obtener individualmente. La existencia de éstos dependen de apoyos físicos, al igual que de medios administrativos y funcionales que los harían accesibles al consumidor. Son los apoyos materiales de las actividades destinadas a la reproducción expandida de la

---

<sup>4</sup>Existe una literatura abundante que documenta la crisis social de ese período. Entre otros, encontramos a González, s.f.; Ramírez, Buitrago y Levine, 1972; Ramírez, 1977; Nieves Falcón, 1972; Villamil, 1976; Herrero, 1975 y Pantojas, 1984. Hay, sin embargo, pocos estudios de las luchas sociales urbanas en sí mismas.

fuerza trabajadora (Lojkin, 1977: 127-121). Sus servicios incluyen: vivienda, educación, salud, transportación, energía eléctrica, alcantarillado y recreación.

Existen desacuerdos entre los investigadores en cuanto a la relación entre los medios de consumo colectivo y la valorización del capital (Argüello, 1983:68-117; Alvarado, 1981:1395-1413). Sin embargo, concuerdan en que, bajo ciertas condiciones económicas, algunos de los medios de consumo colectivo dejan de ser lucrativos y son abandonados por la industria privada. En estas instancias, el Estado asume la responsabilidad de producirlos. Esto significa que el Estado se hace responsable de los costos envueltos en la reproducción de la fuerza trabajadora hasta el punto de proveer bienes y servicios a la población independientemente de su poder adquisitivo (Zicardi, 1980:37). Este es el caso del bien de consumo colectivo que es la vivienda.

La intervención del Estado en la vivienda es compleja y contradictoria. Este actúa para reducir los conflictos sociales resultantes de las limitaciones de grandes sectores populares para competir en el mercado privado de la vivienda y de tener acceso a otros servicios colectivos. Actúa también como un modo de controlar el desarrollo urbano siguiendo la lógica del capital.

El capital privado produce la vivienda siguiendo mecanismos similares a la producción de cualquier otra mercancía. El consumo se define en la instancia productiva y el mercado suplente a la clientela que puede pagar por la mercancía-vivienda.

La vivienda pública y privada se producen bajo las mismas condiciones. En ambos casos la tierra y los materiales se adquieren en el mercado excepto cuando se utilizan terrenos públicos. En ambos casos se depende de la contratación de constructores privados, quienes obtienen ganancias de su intervención. La vivienda pública, además, está sujeta al control de influencias económicas, no directamente relacionados con la vivienda tales como condiciones del capital financiero y el de bienes raíces, las cuales actúan para limitar su producción. Por lo tanto, desde la perspectiva de esta investigación, la provisión de vivienda es parte de la problemática urbana. La problemática urbana consiste de una serie de contradicciones que surgen de la provisión ineficiente de servicios de consumo colectivo necesitados por la población. Estas contradicciones urbanas se identifican como "una forma particular y específica de luchas de clases al nivel de lo Urbano" (Saenz, 1985:99) porque causan una variedad de movilizaciones socio-políticas populares demandando la satisfacción de sus necesidades colectivas. Aunque las causas de estas necesidades se encuentran en la naturaleza de clase de la producción capitalista, el Estado se identifica como el adversario tanto en su rol de productor ineficiente de un servicio de consumo colectivo o en su rol de mediador, entre los productores privados de éstos. Las demandas se convierten

en una lucha contra el Estado como garantizador del orden social.

Es pertinente aludir a la cuestión de la relación de estas luchas alrededor de contradicciones urbanas con los movimientos sociales urbanos. ¿Bajo qué condiciones una lucha urbana se convierte en un movimiento urbano? Borja y Castells coinciden al definir los movimientos sociales urbanos como luchas urbanas de las masas populares, que aunque surgen alrededor de demandas de consumo, logran un nivel de generalidad y organización que altera el balance de poder en la lucha de clases y el Estado (Borja, 1975; Castells, 1977:10).

De acuerdo a esta visión, las luchas urbanas son luchas de consumo, es decir, basadas en contradicciones secundarias. En sí mismas estas luchas no constituyen formas de transformación de la estructura social, a menos que no conecten sus objetivos y sus prácticas políticas con la lucha obrera. Se reconoce el proletariado como agente de transformación estructural, pero no se niega la posibilidad política real de que otras luchas a nivel de lo urbano promuevan el cambio revolucionario.

Bezerra critica lo que ella llama las corrientes ortodoxas dentro del marxismo, que postulan el proletariado como el único agente de cambio. Esta autora privilegia en su análisis, los factores culturales y políticos en la constitución y en los efectos de estas luchas sin hacerlos dependientes de su inserción a la lucha proletaria (1986).

En cuanto al asunto de la relación entre luchas urbanas y movimientos sociales el presente estudio señala, siguiendo a Evers, la necesidad de destacar el potencial político inherente a las luchas urbanas y a la vez puntualizar la magnitud de las dificultades y obstáculos que impiden su desarrollo. Es fundamental determinar, si es posible, si hay desarrollo de conciencia política en el contexto de una lucha urbana. La respuesta es compleja.

De una parte las organizaciones de barrio ofrecen la posibilidad a sus miembros de desarrollar una conciencia clara de la realidad que viven, sus límites, sus posibilidades, su propia fuerza, de comprender el carácter de clase del Estado y de obtener una experiencia política democrática. Pero a la vez, estas organizaciones tienen en sí mismas los peligros que podrían fortalecer formas ideológicas burguesas que aparecen como la solución de los problemas del barrio. De ahí que se subordinan a estrategias que no están orientadas a sus intereses, sino a los de aquéllos que los subordinan.

Evers señala que la distinción tradicional entre las luchas a nivel de la producción y luchas a nivel de la reproducción, está perdiendo sustancia y debe ser sustituida por una interpretación que establezca una interrelación muy apretada entre ambas formas de lucha. No hay forma de negar que las luchas urbanas en barrios, invasiones y comunidades populares en general, representan una de las formas de expresión de la lucha de clases. Tampoco se

puede negar que las luchas urbanas tienen diferencias sustanciales con las luchas obreras y las luchas tradicionales de los partidos políticos. Sin embargo, cada vez existen más condiciones objetivas para una alianza entre ambas formas de luchas (Evers, 1982:751-752). Las luchas urbanas están orientadas al mejoramiento de las condiciones generales de trabajo y ese sentido tienen dentro de ellas un significado típicamente proletario cuyo potencial debe ser desarrollado (Alvarado: 1981:1412).

En este contexto algunos investigadores declaran obsoleto el concepto movimientos sociales urbanos (Alvarado: 1981: 1402-1410). Otros lo reivindican como el único que define las luchas de los más pobres por garantizarse un lugar en el contexto urbano (Arquello, 1984:94-113).

Lo anteriormente expuesto demuestra que en quince años se ha transformado el marco teórico que analizaban las movilizaciones urbanas en la década del setenta. Sin embargo, sigue aún relevante la pregunta general que guía este trabajo: ¿de qué forma estas luchas urbanas expresan la relación entre las masas populares y el Estado?

Los planteamientos principales del presente trabajo son: primero, que el conjunto de las movilizaciones para obtener terreno en Puerto Rico entre 1968 y 1976, alteraron el espacio urbano, más no la estructura social vigente. Segundo, que las políticas estatales bajo las dos administraciones analizadas, enfatizaron el control y la búsqueda de la legitimación del orden social, bajo un contexto paternalista de asistencialismo y clientelismo. Tercero, que las relaciones de dependencia y dominación con el Estado, según definidas por el régimen político, no se transformaron.

Lo anterior no implica que en este proceso existió una ausencia total de prácticas políticas y de relaciones de afirmación de la autonomía popular. Se afirma que éstas no se dieron con suficiente profundidad y extensión como para constituir una amenaza al orden político establecido.

#### **Estado y rescates de terreno en Puerto Rico: algunos hallazgos.**

El primer planteamiento se refiere a las características de las invasiones vistas en términos a su potencial político. Se identificaron entre otros, los siguientes factores en las acciones de las masas movilizadas: presencia de organización interna, ideología expresada, presencia de una estrategia regional o nacional, relación con organizaciones externas y formas de militancia. Entre estas últimas, se identificaron las negociaciones burocrático-institucionales, negociaciones basadas en movilizaciones masivas como piquetes y manifestaciones y el uso de la violencia con carácter ofensivo y defensivo.

La lógica implícita es que mientras menos evidencia de organización local o regional/nacional y mientras menos conciencia de transformación social

que trascienda la invasión particular, menos posibilidades de desarrollo del potencial político en los rescatadores. Además, a mayor incidencia de relaciones políticas dependientes con organizaciones externas a la comunidad y a mayor recurrencia a formas institucionalizadas u burocráticas de luchas, mayor debilidad para retar las determinaciones del régimen político.

Según el periódico Claridad durante el período de 1968 a 1972 el 24 por ciento, casi una cuarta parte, de los rescates generó organizaciones locales. Las formas asumidas variaban entre los Comités de Ciudadanos, los Comités de Vecinos, los Comités Timón y otros. En el período de 1973 a 1976 Claridad evidencia una merma en las organizaciones locales que vienen a constituir una séptima parte de los rescates. Aparece, sin embargo, una mayor actividad por parte de organismos regionales.

Los objetivos expresos de las organizaciones locales incluían tareas tales como evitar desalojos, planificar las comunidades físicamente, eliminar oportunistas y especuladores, organizar la disciplina y la defensa, negociar con el Estado y organizar la instalación de recursos comunales.

En el período de 1973 a 1976, la actividad organizada de los rescatadores salió de los límites de la comunidad en la forma de organismos regionales. Sin embargo, la relación con organizaciones políticas externas fue más notable en el período entre 1968 y 1972. En éste se encontraron gérmenes de un tipo de relación diferente con los representantes del Partido Independentista Puertorriqueño (P.I.P.) en el sentido de que, aunque asistencialista<sup>5</sup>, se planteó una participación solidaria de los militantes del P.I.P. (y en otros casos del Movimiento Pro Independencia (M.P.I.)) en el proceso de construir la comunidad. Aquí se encontró evidencia de la presencia de relaciones de autonomía popular<sup>6</sup> y de su intento de un partido contestatario de cuestionar en la práctica, las relaciones promovidas por el régimen político. Sin

---

<sup>5</sup>El asistencialismo es una relación que implica la incorporación de las masas populares a las reglas del juego impuestas por los grupos dominantes a través del Estado o de otras organizaciones políticas. Promueve un tipo de movilización dirigido por o asimilado al Estado o al grupo político externo. Los sectores movilizados canalizan su presión a través de representantes. La dirección es institucional, viene del Estado o de la organización externa en cuestión. La lucha se define como parcial, circunscrita a demandas particulares. Los agentes sociales que diseñan e implementan las soluciones son funcionarios estatales o de la organización externa. Las intervenciones estatales son generalmente jurídicas, administrativas, legislativas o policiales. Sus respuestas vienen generalmente a través de programas introducidos por medio de legislación. El elemento definitorio del asistencialismo, es el paternalismo (Alvarado, Chetham, Rojas: 1973:50-51).

<sup>6</sup>La relación de autonomía popular implica que las organizaciones de masas eligen su propio liderazgo, responden a sus propias necesidades, actúan de acuerdo a sus intereses y definen los términos de su oposición al Estado sin recurrir al recurso de subordinarse a otros partidos o grupos políticos, sean o no éstos, contestatarios al régimen.

embargo, la ausencia de un plan coherente y científico de capacitación impidió el desarrollo de este proceso. Ya a partir de la Ley 6 del 10 de Marzo de 1972<sup>7</sup> se empieza a evidenciar un patrón más legalista de relación con estos partidos externos. El énfasis legalista en las prácticas de militancia lleva a las organizaciones de rescatadores a privilegiar negociaciones burocrático-institucionales y, se puede añadir, a desgastarse en ellas.

El proceso de lucha legal tuvo un impacto ideológico contradictorio. Por un lado genera un sentido de seguridad en los rescatadores, por otro lado, contribuyó a afianzar ciertas tendencias ideológicas promovidas por el Estado y que en momentos de confrontación debilitan a los rescatadores o a cualquier otro sector de las masas populares. Las tendencias ideológicas aludidas son la extrema valorización de lo judicial como ámbito neutral y justo para dirimir conflictos sociales, la visión de que el Estado aunque adversario, es un garantizador del bien común por lo cual es un proveedor de servicios, títulos de propiedad y legitimación social y la complementaria percepción de los abogados como intermediarios en esta relación de asistencialismo con el Estado. Esto contribuye a perpetuar el involucramiento de los rescatadores en prácticas e ideologías asistencialistas. No se puede olvidar tampoco que el P.I.P. es un partido que va a elecciones y no podía estar exento de las inclinaciones al clientelismo<sup>8</sup> de toda organización política que busca votos.

---

<sup>7</sup>Esta ley dispone que toda persona que entrare en el terreno de otro para posesionarse de él o transformarlo será culpable de delito menor y al ser convicto recibirá sentencia de cárcel entre tres (3) y seis (6) meses, o de multa entre \$200 y \$500. La corte suspenderá la sentencia si el acusado limpia y abandona el área en un término de cinco (5) días.

Dispone, además, que cualquier persona que instigue a otro a entrar, poseer y transformar terreno ajeno, será culpable de delito mayor y al ser convicto recibirá sentencia de cárcel entre seis (6) meses y dos (2) años.

<sup>8</sup>El clientelismo, en su expresión populista urbana, es una relación que define las formas de participación de cualquier sector de las masas populares en el proceso político. Es similar al asistencialismo en el tipo de movilización que promueve y también en el hecho de que actúa para incorporar y recuperar las demandas populares al sistema a través del sistema. Su especificidad proviene de la forma en que se manipulan las demandas con el fin de ganar adeptos, partidarios y seguidores. Los sectores movilizados ejercen presión en el Estado o en la organización externa con la expectativa que éstos asuman la responsabilidad y tomen las iniciativas para resolver sus problemas. La dirección es institucionalizada. La lucha es definida parcialmente y tiende a no relacionarse con la lucha política general. Los agentes sociales que diseñan e implementan las soluciones son funcionarios estatales o de la organización externa y líderes comunales reclutados por el Estado como promotores del esquema clientelista. Las demandas que reciben respuesta son aquellas que promueven la reciprocidad de las masas por la vía del apoyo político. El elemento definitorio del clientelismo es la relación patrón-cliente (Alvarado, Cheetham y Rojas, *Ibid.*).



Durante el período de 1973 a 1976 resurgen prácticas organizativas con elementos de autonomía e innovación. Por ejemplo, la Unión Comunal, organización regional del noreste, movilizó en 1975, a los rescatadores a un piquete-maratón frente a la Fortaleza que duró 66 días. Las comunidades representadas demandaban títulos de propiedad para sus terrenos. La actividad de acción Comunal aunque se dió dentro del orden jurídico, desembocó en un choque con el Estado.

Entre las motivaciones que ofrecen los rescatadores para recurrir al rescate de tierra está, en primer lugar, la necesidad, reflejo ésto de una conciencia de pobreza individual; y en segundo lugar, el cansancio y la frustración con los trámites en las agencias estatales. El argumento político aparece muy esporádicamente en los primeros años del proceso. Se hace más evidente en 1975 durante la resistencia a la Ley 132<sup>9</sup>. Sin embargo, se puede interpretar que el acto mismo de rescatar o invadir un terreno definido como propiedad del Estado o cualquier entidad no estatal, es ya un desafío a los estilos de trabajo impuestos por el Estado. Contradictoriamente, al aceptar el ámbito jurídico como el principal centro de lucha, los rescatadores se ven forzados a aceptar estos estilos, sólo que enfrentando esta vez la cara judicial del Estado y no la administrativa.

A pesar de lo anterior se encontró evidencia de que la forma de militancia no institucional más ampliamente utilizada por los rescatadores, fueron las manifestaciones y los piquetes. Esto es positivo en términos del impacto político de esta lucha, ya que como dice Evers (1982:732), la manifestación pública es el único instrumento para las luchas urbanas de las masas populares en la dictadura y en las democracias durante los periodos no electorales. Se usan cuando todos los canales institucionales ya han sido agotados. Estas acciones directas son efectivas debido a su amenaza potencial. Esta amenaza tiene impacto económico en tanto que pone en duda la presencia de un clima propicio de inversión para el capital extranjero. Tiene también un impacto ideológico, ya que, al revelar las injusticias del sistema, crea dudas en muchas mentes sobre su legitimidad.

Entre 1968 y 1972 las comunidades de rescate usaron el piquete y la manifestación aproximadamente 15 veces. La mayoría de los reclamos se concentraron en protestas por la brutalidad policiaca y demandas de parcelas, títulos y servicios a las agencias o al Ejecutivo. Aparecen menos protestas organizadas contra los desalojos, los interdictos y las órdenes judiciales.

---

<sup>9</sup>Esta ley autoriza al Secretario de Vivienda a conceder títulos de propiedad a los habitantes de viviendas enclavadas en terrenos ajenos y que ocuparon en o antes del 18 de enero de 1973 a menos que medie una determinación de interés público superior.

Entre 1973 y 1976 el uso del piquete y las manifestaciones se distribuyó casi equitativamente entre piquetes de organizaciones comunales individuales y piquetes de organizaciones regionales o nacionales. En el material examinado sólo se registran dos protestas contra la brutalidad policiaca, dos contra desalojo y órdenes judiciales y cinco demandando títulos, servicios o tierra. Esto es coherente con la observación hecha anteriormente que en el período 1973-1976 se redujeron los nuevos rescates (reducción que fue menor de lo que se esperaba a base de las primeras impresiones) u aumentaron las acciones concertadas entre comunidades establecidas para defender su territorio. Todo lo anterior sugiere la presencia de una energía organizativa en los rescatadores que se fue desgastando a medida que la política estatal se hizo más coherente, concertada y eficaz y las prácticas de autonomía popular más aisladas. Los datos no sugieren que hubo cambio en el uso alternado de la represión y el asistencialismo. Ambas administraciones ejercieron estas funciones. La diferencia para los rescatadores movilizados estuvo mayormente en la fuerza generada por una política estatal concertada y por un aparato reorganizado para un nuevo tipo de control. Todo esto exacerbado, naturalmente, por el impacto inescapable de la crisis económica de los setenta.

Para terminar este esbozo de las características de las movilizaciones de rescate como proceso político es necesario examinar el aspecto del uso de violencia. Este es un indicador del grado de intensidad del conflicto de las masas y el Estado. Las tendencias encontradas hasta ahora indican un mayor uso de violencia agresiva por parte del Estado en ambas administraciones. Hasta el momento se ha encontrado una instancia de violencia ofensiva de parte de Villa Tiros (Canóvanas) informado el 26 de noviembre de 1968 y una instancia de violencia defensiva de parte de Villa Metemano (Caguas) informado el 11 de abril de 1971. El Estado tiende a usar la violencia ofensiva hacia los rescatadores con más frecuencia que viceversa. Sin embargo, los medios noticiosos y el Estado enfatizan los brotes de violencia popular. Se debe señalar que ambas administraciones utilizaron el recurso de desalojar comunidades sin esperar por el debido proceso de la ley. Lo que se quiere sugerir es que la aparentemente contradictoria dualidad de represión y asistencialismo, fue un elemento inherente al régimen político puertorriqueño y a su definición de la relación Estado-masas populares, tanto en su versión novotratista original (1940-1965), en su versión novotratista transicional (1965-1973), como la versión tecnocrático-burocrática que se define a partir de 1974.

En cuando a las políticas estatales hay que señalar que todas ellas son productos de una aparato caracterizado por estar atravesados por las contradicciones, los conflictos y las luchas de la misma sociedad que se

pretende administrar y dominar. De ahí que toda política, es el resultado de conflictos entre los intereses que luchan el interior del Estado (Santana: 1986:18-19). La política de vivienda no es una excepción de los anterior, como nos recuerda Peattie (1979). De otra parte, el Estado puertorriqueño, en su peculiar subordinación tiene otras contradicciones.

Jaramillo y Schteingart señalan que las políticas estatales se expresan en tres ejes básicos que interactúan unos con otros en mayor o menor grado de acuerdo a las condiciones conjunturales. En primer lugar\* la violencia directa o el control físico. En segundo lugar, el asistencialismo. En tercer lugar, la producción estatal de vivienda (1983:13-14). Es pertinente añadir un cuarto eje: la acción judicial.

El eje de control físico y el judicial apuntan a la función estatal de legitimación, control y de garantizador del orden social. El eje asistencialista y el de producción apuntan a la función de garantizador de la reproducción de la fuerza de trabajo, de mediador entre intereses sociales contradictorios y de redistribuidor de la riqueza social. Todos los ejes de la acción estatal apuntan a su función de atenuador de conflictos sociales y mantenedor del régimen.

En el contexto presentado en los párrafos precedentes es que se ha estado examinado la política estatal hacia las invasiones de terreno. En lo que sigue se presentarán algunas tendencias encontradas.

El Partido Nuevo Progresista se legitimó como una versión conservadora del populismo que había caracterizado los primeros lustros del Gobierno del Partido Popular Democrático. Se presenta como el Mesías que viene a cumplir promesas incumplidas en 28 años de administración Popular. Aunque no generó una movilización popular organizada, al estilo del populismo paternalista de Frei en Chile, creó expectativas de reivindicación en los sectores populares urbanos. De otra parte, el aparato estatal heredado de los Populares no estaba equipado, ni teórica, ni ideológica, ni administrativamente para una movilización como la de los rescatadores. El PNP viene a administrar un aparato estatal producto de la ideología del Nuevo Trato, cuando las condiciones económicas y políticas del país ya no correspondía a esta forma de control estatal.

Es razonable atribuir a lo antes dicho el carácter errático y confuso de la política penepeista frente al fenómeno de las invasiones. Las aparentes concesiones hechas a los rescatadores no se explican solamente porque el gobierno disponía de recursos locales y federales para responder a sus demandas, ni tampoco porque eran respuestas a la ofensiva de los partidos y grupos de izquierda. (Estos factores se debilitaron como determinantes en la

\*Preferimos sustituir el término represión usado por los autores por el de violencia directa pues el elemento de represión está implícito en mayor o menor grado en todos los ejes.

administración Popular posterior). Era además, que el PNP no tenía las condiciones administrativas y políticas para enfrentar la situación. No existían precedentes y todos los intereses económicos y sociales afectados (terratinentes, agentes bienes raíces, burócratas estatales, clase media silenciosa, intelectuales, productores de materiales de construcción, desarrolladores urbanistas, arquitectos e ingenieros, constructores y muchos otros), comienzan a presionar para influir en el diseño de esta nueva política. Esto provocó varios debates públicos, como el caso de los invasores de la Parguera, el desalojo inesperado de Villa Kennedy y otros desalojos ilegales realizados por agencias, que luego eran desautorizados por el ejecutivo, la controversia alrededor de la decisión del Juez de Distrito Federal Hiram Cancio garantizando el derecho de los rescatadores a la privacidad y las reacciones a la propuesta del Senador Menéndez Monroig (PNP) de facilitar la venta de tierra barata eliminando los requisitos de la Junta de Planes. Estos debates afectaron grandemente la credibilidad del gobierno. Además, el marco jurídico legal era lento y burocrático, lo cual hacía muy difícil "deshacerse" legalmente de los rescatadores. Este recurso se aprovechaba al máximo por los abogados de los rescatadores para extender los procesos hasta hacer casi académica su expulsión.

De otra parte se aprueban medidas y proyectos para enfrentar el problema, como el de reubicación de la primera Villa Kennedy, el plan de 40,000 viviendas en dos años, el programa de casas de madera y otros. Pero los procesos de aprobación e implementación en algunos casos se tomaban tanto tiempo, que se hacía imposible usarlos como deterrentes a los rescates.

Finalmente, el gobierno del PNP se enfrenta a una creciente resistencia y militancia de estos sectores de las masas populares. Estas, asesoradas por representantes de organizaciones contestatarias del Estado, dificultaban la negociación con exigencias y actitudes insospechadas para los representantes del Estado. Es por eso que para abril de 1971 aparecen en nuestras fuentes las primeras evidencias de la acusación de que los causantes de las invasiones son los "instigadores que quieren destruir el sistema". Este tema recurrirá durante todo el período estudiado. Basta señalar que el Gobernador Hernández Colón acusó en 1975, a los rescatadores que piquetearon por dos meses La Fortaleza, de ser miembros del Partido Socialista Puertorriqueño.

La gestión gubernamental del PNP en cuanto a las invasiones, culmina con la aprobación de la Ley 6 del 10 de marzo de 1972 en la que se amplía la definición de invasor y se convierte la invasión de terreno en delito menos grave castigado con cárcel (de tres a seis meses) o multa (de \$200 a \$500), a menos que el acusado destruya todo lo construido en cinco días o menos. Lo interesante de esta ley es que la acción de instigar a invasión, se considera delito mayor o se castiga más severamente que la acción invadir. Es obvio que

la intención fue desactivar los militantes que apoyaban a los rescatadores.

La administración del Partido Popular Democrático consolida la visión tecnocrática y burocrática del aparato estatal. En el caso específico de la política pública hacia los rescates, la aplicación de esta visión no se hizo esperar. El Secretario del Departamento de la Vivienda, agencia creada en los últimos meses de la administración penepéista con el objetivo de centralizar toda la política pública sobre vivienda, anunció una política firme y humanitaria hacia los rescatadores. Esta política incluía la creación de un comité interagencial para bregar coordinadamente con los rescates. Incluía, además como política pública, la reglamentación del Ejecutivo que declaraba legales todos los rescates ocurridos antes del 18 de enero de 1973. Esto significaba que se le archivarían todos los casos pendientes, que se le proveerían títulos de propiedad y servicios comunales. La única excepción al respecto sería en casos con los que las comunidades estuvieran radicadas en áreas inundables o de interés público. En estos casos las agencias pertinentes garantizarían la reubicación de estos rescatadores, manteniendo todos los derechos mencionados. Los rescates ocurridos después de la fecha señalada serían sometidos a un proceso que incluía desde convencerles a que abandonaran el lugar, amenazarles, aplicarles la Ley 6 de 1972, hasta ponerlos en el último lugar de cualquier lista de espera para vivienda y servicios. Todo esto acompañado de un detallado plan interagencial para proveer viviendas a todos aquellos rescatadores arrepentidos que, a base de un estudio social, fueran elegibles.

Con esta reglamentación el Estado afirmó dos funciones: la de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo al menor costo social posible y la de mantener la respetabilidad y el control declarando inaceptable cualquier violación futura del derecho inviolable de la propiedad privada.

El Partido Popular organizó un Estado administrador de crisis. No se puede afirmar, sin embargo, que fuera el único artífice. Ya desde la administración anterior se había hecho evidente la urgencia de reestructurar la administración del control social. Un ejemplo de esto fue la creación del Departamento de Vivienda.

El eje asistencial del Estado fue fuertemente golpeado por la congelación de fondos para vivienda pública decretada por el Presidente Nixon. Estos fondos constituían aproximadamente el 70 por ciento de todos los fondos gubernamentales para tal propósito en la Isla.

A pesar de lo anterior, el eje de producción de vivienda estatal no se paralizó y se inició legislación encaminada a atenuar la crisis habitacional. Se aprobó la Ley 10 de 1973, versión criolla del recientemente perdido subsidio de la Metrópolis. Se aprobó, además, un plan para construir viviendas mínimas de todos los pueblos mediante la importación, desde Colombia, de viviendas

de asbesto-cemento. Desafortunadamente, estos programas a larga no representaron soluciones eficientes. En el primer caso porque el subsidio era decreciente, no ajustable como el federal, lo cual afectó a los usuarios que, en 1975, fueron golpeados por la crisis económica. En el segundo porque el asbesto-cemento probó ser un material frágil, quebradizo y muy perjudicial para la salud.

El año 1973 fue un año relativamente tranquilo en términos de nuevos rescates. La actividad mayor de los rescatadores se concentró en el reclamo de servicios, lo cual no era conflictivo con la política estatal recientemente promulgada.

En 1974, se desató otra ola de rescates y al igual que su homónimo en el cuatrenio anterior, la respuesta represiva no se hizo esperar. No es posible entrar en los detalles que evidencian que el eje represivo del Estado manifestó patrones similares a los anteriores con la variante de que la Ley 6 de 1972 y el Reglamento Ejecutivo de 1973, aceleraban los procesos judiciales y administrativos contra los rescatadores.

Aunque en este período no es tan frecuente la presencia solidaria de organizaciones externas, a excepción de los abogados de Servicios Legales no faltaron acusaciones dirigidas aquellos que "quieren hacerle daño al Partido Popular"<sup>10</sup>

El año 1975 fue un año de crisis económica en que el Estado Puertorriqueño afirmó su eje de violencia y control físico. Hubo grandes huelgas obreras contra las cuales se ejerció la violencia estatal. Aunque la incidencia de nuevos rescates se reduce, no así la militancia de los rescatadores. Tres eventos íntimamente relacionados deciden el conflicto Estado-masas populares a favor del Estado.

En primer lugar, la Corte de Distrito Federal en Puerto Rico se declara sin elementos de juicio para cuestionar la constitucionalidad de la política estatal hacia los rescatadores. Declaró, además, que todo desalojo por parte del Estado debía ir acompañado de una orden judicial. El Estado apeló al Primer Circuito de Boston. Este tribunal sostuvo la constitucionalidad de la política Estatal pero revocó la Corte de Distrito Federal en lo concerniente a los derechos de los rescatadores. Estableció que éstos no tenían derecho a la privacidad u otros derechos civiles por estar ocupando ilegalmente tierras que no le pertenecen.

El resultado neto de estas decisiones judiciales fue que se estableció la constitucionalidad de la política estatal. Esto aceleró su aprobación como ley el 1ro de julio de 1975 (Ley 132). Además, estableció la propiedad privada

<sup>10</sup>El Mundo, 15 de febrero de 1975, "Alcalde de Carolina alega invasores quieren causarle daño al Gobierno de P.P.D." por Salvador Guzmán.

como el valor supremo sobre otros valores de igualdad social. Legitimó el uso de la violencia del Estado contra los violadores de este valor.

En segundo lugar, la organización regional<sup>11</sup> Unión Comunal Incorporada, comenzó un piquete el 2 de mayo de 1975 frente a La Fortaleza que se extendió más de dos meses. Los rescatadores se oponían a la Ley 132 y protestaban por las órdenes de desahucio que pendían sobre ellos. En este período las organizaciones externas de cuyo apoyo hay evidencia fueron, el Movimiento Obrero Unido, la Asociación Nacional de Trabajadores Sociales y grupos religiosos.

En tercer lugar, los frentes Ejecutivo y Administrativo dieron una respuesta ambivalente. En el frente Judicial, sin embargo, la respuesta fue clara y precisa. Para desmovilizar a los manifestantes, el Juez Superior de San Juan prohibió altoparlantes, megáfonos y el uso de estribillos. Los rescatadores continuaron piqueteando con vendas en la boca, declararon huelga de hambre y continuaron hasta que tres de los líderes de Unión Comunal fueron arrestados. Aunque el Ejecutivo se reunió con los rescatadores, la información sobre este encuentro fue contradictoria. Los rescatadores dijeron que el Gobernador les prometió<sup>12</sup> no desahuciarlos y el Gobernador dijo que él no había hecho promesas<sup>13</sup>. Lo cierto es que, a partir de los arrestos del liderato en el piquete-maratón, la actividad organizada de los rescatadores, casi no se registra en las fuentes investigadas hasta su renacer como todos conocen con el caso insólito de la Villa Sin Miedo<sup>14</sup>.

### Algunas Conclusiones:

La evidencia indica que los rescatadores, como sector de las masas populares, demostraron una gran capacidad de organización y de lucha. Esta resultó, sin embargo, esporádica y tendió a diluirse bajo las presiones del régimen político. Las instancias de organización interna reflejan capacidad de acción autónoma, pero vista la lucha urbana como totalidad resultan muy escasas. Hay evidencia de gestos, palabras y acciones que indican oposición al Estado, pero ésta cede frente a los siguientes factores del régimen: las ofertas de soluciones inmediatas de parte del Estado; la influencia de la ideología de la igualdad en la administración de la justicia, el temor a las represalias y el

---

<sup>11</sup>La fuente dice nacional, pero las comunidades citadas como participantes responden a un área geográfica.

<sup>12</sup>Claridad, 25 de mayo de 1975, "R.H.C. habló con los rescatadores" y 26 de mayo de 1975, "Cambia la política hacia los rescatadores", ambos por Sonia Marrero.

<sup>13</sup>Claridad, 1 de junio de 1975, "R.H.C. no cumple promesas".

<sup>14</sup>Hay evidencia de rescates en el año 1976 pero no reflejan una actividad organizada en el sentido que alcanzaron las movilizaciones del verano de 1975.

aumento de la respuesta represiva del Estado.

En ambas administraciones el Estado recrudeció los actos de violencia física frente a la presencia de resistencia por parte de los rescataores, acompañado ésta con una definición del problema como uno de orden social y no de necesidad legítima. Esta visión trae en ambos casos el ataque a los grupos independentistas y socialistas que en algún momento ofrecieron apoyo a los rescataores. La diferencia en este aspecto radicó en el hecho de que durante la administración popular estos grupos inmersos en sus propias crisis internas ya no constituían un apoyo real y práctica a los rescataores. Estos se enfrentan solos al Estado. Este enfrentamiento está simbólicamente representado por los dos meses de piquetes frente a La Fortaleza. El Estado, ya consolidado en los ámbitos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, le da golpe tras golpe a los rescataores usando el recurso de los interdictos, hasta que finalmente encarcela su liderato.

La política Estatal del período bajo análisis (1968-1976) representa una transición del Estado novotratista al Estado tecnocrático-burocrático que administra la crisis. Es innegable, que la crisis económica tuvo un efecto definidor sobre este cambio. Sin embargo, la imposibilidad de transformar la estructura social, el contenido de las relaciones entre rescataores y el Estado y en consecuencia la dificultad de constituir un movimiento social a largo alcance, estuvo además, ligada a las características de la acción popular discutidas en este trabajo. Estas dificultaron el proceso de crear organizaciones, expandirlas y mantenerlas como organismos resistentes.

La dificultad de crear y expandir organizaciones está ligada al recrudecimiento de la violencia estatal en ambas administraciones. También está ligada al hecho de que los rescataores, como muchos otros sectores de las masas populares, aunque contradicen con su vida el sistema, siguen compartiendo ciertos aspectos de la ideología política dominante que, a la larga los lleva a una práctica nociva a sus propios intereses. El interés suscitado entre algunos grupos en Puerto Rico y otros países de América Latina por estudiar integradamente los movimientos urbanos y la educación popular como práctica política es un nuevo camino abierto para la solución de este dilema. La tarea histórica que se plantea la educación popular es transformar la acción educativa en un proceso de apoyo al cambio de la Sociedad en un sentido liberador. Su inserción en las prácticas de los movimientos sociales urbanos origina un nuevo esquema de análisis y de práctica política.



## BIBLIOGRAFIA

## A. Textos citados

Althusser, Louis. 1970 *Fox Marx*. New York, Vintage Books.

Alvarado, Luis; Cheetham, Rosemond; y Rojas, Gastón. 1973. "Movilización Social en Torno al Problema de la Vivienda," *Eure*, 3:37-70.

Alvarado, Luis. 1981. "Notas Sobre las Perspectivas Teóricas en el Análisis de las Luchas Reivindicativas Urbanas," *Revista Mexicana de Sociología* 43:1395-1413.

Augüello, Manuel. 1983. "El Movimiento Urbano en Costa Rica." Tesis de Maestría. Programa Graduado de Sociología. Universidad de Costa Rica.

\_\_\_\_\_. 1984. *Desarrollo Urbano*. San José, Costa Rica. Editorial Universitaria.

Bezerra Amman, Zafira. 1986. "Movimiento Urbano-Populares," Asociaciones Moradores Do Centro- Oeste. Ponencia presentada en el XII Seminario del Centro Latinoamericano de Trabajo Social. Medellín, Colombia.

Borja, Jordi. 1975. *Movimientos Sociales Urbanos*. Buenos Aires. Ediciones SIAP.

Castells, Manuel. 1972. *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*, 2d. ed., Siglo XXI.

\_\_\_\_\_. 1977. *Movimientos Sociales Urbanos*, 4ta ed. rev., México, Siglo XXI.

Evers, Tilma., Muller-Plantenberg, Clarita; y Spessart, Stefanie. 1982. "Movimientos Barriales y Estado: Luchas en la Esfera de la Reproducción en América Latina," *Revista Mexicana de Sociología*, 44:703-756.

González, Emilio. s.f. "El Problema de la Democracia en Puerto Rico." Río Piedras. Universidad de Puerto Rico. Centro de Investigaciones Sociales.

\_\_\_\_\_. 1986. Panel sobre Movimientos Sociales. Río Piedras. Universidad de Puerto Rico. CLACSO.

Herrero, José A. 1975. "La Economía de Puerto Rico, El Presente Crítico," en *Temas Sobre Economía de Puerto Rico*. Departamento de Economía,

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico.

Janssen, Roel. 1976. "The Struggle for the Right to the City: The Rise of the Urban Sub-Proletariat and the Barrios Populares." Ponencia presentada en la Conferencia "*The State and Multinational Companies in Latin America*," Glasgow.

Jaramillo, Samuel; y Steingart, Martha. 1983. "Procesos Sociales y Producción de Vivienda en América Latina: 1960-1980 (Análisis de Casos), *Revista Mexicana de Sociología*, 45:11-28.

Lojkin, Jean. 1977. *Le Marxisme, l'Etat et la Question Urbaine*, Paris. Presses Universitaires de France.

Nieves Falcón, Luis. 1972. *Diagnóstico de Puerto Rico*. Río Piedras. Editorial Edil.

Pantojas, Emilio. 1984. "La Crisis del Modelo Desarrollista y la Reestructuración del Rol de Puerto Rico en la Economía Hemisférica," *Cuadernos de Investigación y Análisis*. Río Piedras. Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña.

Poulantzas, Nikos. 1974. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalismo*. 8va. ed. México.

Ramírez, Rafael. 1977. *El Arrabal y la Política*. 2da. ed. Río Piedras. Editorial Universita.

Ramírez, Rafael; Buitrago, Carlos; y Levine, Barry. 1972. *Problemas de Desigualdad Social en Puerto Rico*. Río Piedras. Ediciones Librería Internacional.

Sáenz, Orlando. 1985. "Acerca de los Movimientos Sociales Urbanos" en *Movimientos Sociales y Participación Comunitaria*, Evento Preparatorio para el XII Seminario Latinoamericano. Medellín, Colombia. *Nuevos Cuadernos CELATS*.

Thompson Santos, Guillermo. 1982. "La Crisis Contra los Trabajadores." *Proceso*, 5:4-19.

Villamil, José. 1976. "El Modelo de Crecimiento Dependiente," *Revista Interamericana de Planificación*, 10:64-86.

Zicardy, Alicia. 1980. Formas Organizativas de los Asentamientos Humanos Marginales y Política Estatal," *Revista Interamericana de Planificación*, 14:29-40.

## B. Textos consultados

- Argüello, Manuel. 1981. *Los Más Pobres en Lucha*. San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad Nacional EUNA.
- Castells, Manuel. 1973. "Movimiento de Pobladores y Lucha de Clases en Chile," *Eure* 3:9-35.
- \_\_\_\_\_. 1981. *Crisis Urbana y Cambio Social*. 2a. ed., México. Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 1983. *The City and the Grassroots*. Berkeley, University of California Press.
- Cotto, Liliana. 1981. "The 'Urban Crisis' in the Thought of Edward Banfield, Scott Greer and Manuel Castells," *Homines* 5:173-196.
- \_\_\_\_\_. 1983. "Trends in Puerto Rican Labor Movement: State Employees' Organization and Strike Militance in the First Luster of the Seventies." Rutgers University, New Brunswick, New Jersey. Graduate Program in Sociology.
- Fals Borda, Orlando. 1985. "Movimientos Sociales en Movimientos Sociales y Praticipación Comunitaria". Evento preparatorio para el XII Seminario Latinoamericano. Medellín, Colombia. *Nuevos Cuadernos CELATS*.
- Handelman, Howard. 1975. "The Political Mobilization of Urban Squatter Settlements: Santiago's Recent Experience and its Implications for Urban Research," *Latin American Research Review*, 10:35-65.
- Leeds, Anthony. 1969. "The Significant Variables Determining the Character of Squatter Sttlements," *América Latina*, 12:45-81.
- Leeds, Anthony; and Leeds, Elizabeth. 1976. "Accounting for Behavioral Differences, Three Political Systems and the Responses of Squatters in Brazil, Perú and Chile." In *The City in Comparative Perspective, Research and New Directions in Cross National Theory*, eds, John y Louis Nasotti. New York. John Wiley and Sons: 193-247.
- Marcuse, Peter. 1980. "The Determinants of Housing Policy." *Papers in Planning: PIP 22*. Graduate School of Architecture and Planning. New York. Columbia University.
- Montaño, Jorge. 1981. *Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos*, 3ra. ed., México. Siglo XXI.
- Peattie, Liza. 1979. "Housing Policy in Developing Countries: Two Puzzles," *World Development*, 7:1017-1022.

\_\_\_\_\_. 1981. "Research, The Advocacy of Policy and Evolution of Programs for 'Marginal' Settlements in Developing Countries," *Mimeo*.

Petras, Elizabeth. 1973. *Social Organization of the Urban Housing in Chile*. Studies Council on International Studies, State University of New York. Buffalo.

Pradilla, Emilio. 1977. "Notas Sobre el Problema de la Vivienda." *Arquitectura y Autogobierno*, 7:2-16.

\_\_\_\_\_. 1981. "La Lucha de Clases y la Cuestión Urbana de los Llamados Movimientos Sociales Urbanos." Xochomilco, México. Universidad Autónoma Metropolitana. *Mimeo*.

Quijano, Aníbal. 1977, *Imperialismo y Marginalidad en América Latina*. Lima. Mosca Azul Editores.