

Santiago de Chile bajo la nueva economía (1980-2000).

Crecimiento, modernización y oportunidades de integración social

Francisco Sabatini

Guillermo Wormald*

Introducción

DESDE FINALES DE LA década de 1970 la economía, la sociedad y las ciudades chilenas han sobrellevado una transformación de gran alcance. El tradicional modelo de crecimiento económico “hacia adentro”, basado en la así llamada “estrategia de sustitución de importaciones”, ha dejado paso a una economía abierta, decididamente orientada hacia los mercados externos y fundada en los principios del liberalismo económico. La estructura social, el mundo del trabajo y la evolución de las ciudades han sufrido cambios que pueden ser considerados tanto efectos como factores de la mutación de la economía. Todos ellos forman parte de un mismo proceso de transformación de la sociedad chilena.

Nuestro foco en este capítulo será analizar el impacto que ha tenido este proceso sobre las oportunidades de vida y formas de integración social en la ciudad de Santiago en las últimas dos décadas del siglo XX. Nos concentraremos en las oportunidades que ofrece el mundo del trabajo, lo mismo que analizaremos el crimen y la movilización social.

Consideradas en su conjunto estas realidades nos hablan de un panorama complejo y variable de integración y exclusión sociales. Tanto en lo laboral como en lo urbano los patrones tradicionales de integración han dejado en buena medida de regir. Santiago, como la sociedad chilena, es hoy más compleja y dinámica que antes.

* Profesores, Pontificia Universidad Católica de Chile. Los autores agradecen muy especialmente los datos, textos y explicaciones que aportó Lucía Dammert sobre el crimen en Santiago de Chile a este trabajo, pero al mismo tiempo la liberan de toda responsabilidad respecto de las afirmaciones que hacen en la sección correspondiente; y agradecen, asimismo, la participación de Yasna Contreras y Viviana Salinas en el equipo de trabajo que llevó adelante el estudio de caso.

La reforma de la economía chilena fue iniciada con dureza en la segunda mitad de la década de 1970, y una dictadura prolongada permitió aplicar ensayos, errores y rectificaciones por encima de costos sociales y humanos. Chile fue el primer país de América Latina en hacer la reforma neoliberal y el último en recuperar la democracia, y su historia reciente quedó marcada por un alto costo social, incluida una dolorosa retahíla de violaciones a los derechos humanos.

La emergencia de una cultura empresarial no ha sido algo mágico. Surgió en este contexto que combinaba una mayor competencia con control social y político. Además, no se trata de la mera importación de recetas. Hay un sello propio en ese despliegue empresarial. Las tiendas de departamentos y supermercados de empresas transnacionales han tenido dificultades en Santiago. Por el contrario, las empresas chilenas de estos rubros no sólo se han afincado en los *shopping centers* y centros de actividad de Santiago y de otras ciudades chilenas, sino que han abierto sucursales en varias ciudades latinoamericanas. Por su parte, los habitantes de la ciudad han resignificado parcialmente, y en cierta medida transformado, esos espacios de consumo como lugares de diversidad y encuentro. Santiago no cesa de ofrecernos imágenes que combinan una renovada exclusión social con nuevas y sorprendentes oportunidades de integración. Lejos de haberse debilitado o autoanulado con tan profunda liberalización de la economía, el Estado chileno sigue siendo fuerte y relativamente eficiente.

La nueva economía chilena se caracteriza por una relativa estabilidad y pujanza y por la notable expansión de su sector exportador. Veremos que el sistema chileno de ciudades muestra cambios concomitantes, entre los que destacan la mayor importancia que han alcanzado ciudades que ocupan roles intermedios en la jerarquía urbana. Se trata de las ciudades que se han dinamizado con el crecimiento de las economías regionales. Tanto la exportación de *commodities* y de productos con alguna transformación, como el propio desarrollo de la economía urbana, están detrás de la mayor palpitación regional.

Sin embargo, Santiago sigue ocupando un rol dominante sin contrapeso demográfico ni económico en el sistema urbano. Los cambios parecen haber afectado casi únicamente a las partes débiles del antiguo sistema: las ciudades de porte medio que no lograban organizar economías ni sistemas sociales y políticos regionales de cierta talla. Hoy ellas parecen haberlo logrado en alguna medida, aunque no carentes de inestabilidad. Santiago, en cambio, con la sola excepción del periodo inicial de desmantelamiento del viejo modelo de desarrollo económico, ha mostrado gran solidez y continúa ejerciendo un rol económico prominente dentro del sistema urbano chileno. Al mismo tiempo, a pesar de mantener un claro predominio demográfico sobre el sistema de ciudades, Santiago durante el último periodo intercensal apareció por primera vez entregando más migrantes que los que recibe.

La relativa continuidad del rol dominante de Santiago no ha sido óbice para que esta ciudad haya debido asimilar radicales transformaciones internas. El deterioro en la calidad de los empleos y en la protección legal y social es tal vez el más crítico y masivo de los cambios en el ámbito del trabajo. Alcanza incluso al denominado sector formal de la economía, lo que demanda que repensemos algunas nociones bastante establecidas, como la que equipara informalidad con pobreza, lo mismo que algunas definiciones, como las que intentan distinguir los sectores formal e informal. Otro cambio es la marcada segmentación de las condiciones de trabajo entre tipos de ocupaciones, lo que ha contribuido a una fragmentación del mundo del trabajo, debilitamiento de la organización de los trabajadores y pérdida de la centralidad del trabajo como fundamento de identidad y acción social de los trabajadores.

Aunque resulta muy discutible postular asociaciones directas entre pobreza y crimen urbano, parece innegable que la inseguridad económica, que la desocupación y la desprotección del empleo favorecen el aumento del crimen. Veremos cómo la ciudad de Santiago ha visto aumentar sus tasas de criminalidad, pero al mismo tiempo constataremos que ellas se mantienen por debajo de los niveles de otras ciudades del continente. La ciudad principal de un país que tanto ha modificado su economía y “precarizado” sus empleos como Chile, no ha visto crecer en medida proporcional el crimen. Tal vez ello se deba a que la economía ha presentado niveles de crecimiento altos y prolongados que favorecen el acceso al ingreso, al consumo y a programas sociales del Estado. El crimen parece evolucionar en relación inversa a las oportunidades que la ciudad brinda a sus habitantes y a las expectativas que estos se hacen de aquéllas. Por otra parte, la incorporación al mundo del crimen requeriría un largo calvario previo de frustración, rechazo y discriminación que, tal vez, no ha alcanzado en Santiago la misma importancia que en otras ciudades. Sin embargo, ello no obsta para que la criminalidad se esté anidando en algunas de las “poblaciones” de la periferia donde se aglomeran los grupos pobres que peor parte han tenido en la evolución de la economía urbana.

La transformación del patrón de segregación residencial de la ciudad es, en efecto, otro de los cambios importantes acaecido en estas décadas, aunque se haya hecho evidente tan sólo en los últimos cinco a 10 años. La aglomeración espacial de los grupos pobres estaría cobrando “malignidad”. Más desprotegidos y relativamente menos conectados que antaño a la vida de la ciudad a través de lazos funcionales, especialmente los del empleo y el sistema político, un mismo nivel de segregación espacial los afectaría hoy más severamente. El llamado “efecto gueto” parece estar abriéndose paso en forma gradual en las principales ciudades chilenas. Especialmente entre los jóvenes, se va engrosando la clase de los desesperanzados, de quienes se abandonan en la droga y las satisfacciones inmediatas renunciando a proyectos personales y al patrón de valores predominante en la sociedad.

Sin embargo, los mercados y la economía inmobiliaria se han vuelto más complejos, alimentando procesos de cambio que tienen signos opuestos en materia de segregación residencial. Muchos proyectos inmobiliarios están acortando la distancia física entre pobres y grupos de mayor categoría social en importantes áreas de la ciudad, al mismo tiempo que los mercados de suelo están determinando que la construcción de nuevos conjuntos de vivienda social quede virtualmente excluida de la ciudad como un todo.

Como muestran los conflictos de la basura estudiados en terreno, las formas de movilización popular de Santiago también exhiben cambios de magnitud y trascendencia, especialmente si las comparamos con las que dieron forma al mítico “movimiento de pobladores” de décadas anteriores. La movilización de los pobres urbanos, otrora orientada al objetivo de la “casa propia”, hoy se articula en demandas relativas a la calidad de vida y al “derecho a la ciudad”. Los pobres que son propietarios o que están pagando una vivienda construida a través de la política de vivienda social, hoy mayoría entre los pobres de la ciudad, se involucran en movilizaciones “temáticas”, locales, basadas en organizaciones propias, y autónomas en relación con los partidos políticos y el Estado. Ya no establecen, como en el pasado, relaciones clientelistas con los primeros ni de paternalismo con el segundo, por lo menos en las formas que eran tradicionales. Las actuales movilizaciones, aunque menor en número y en protagonismo político nacional, parecen más cerca del requisito de autonomía implícito en un fortalecimiento de la ciudadanía. Su carácter reactivo, de defensa de la calidad de vida, tiende a enmascarar su potencialidad política.

En este capítulo, luego de caracterizar los rasgos básicos de la transformación de la economía chilena, examinaremos su impacto en el sistema urbano del país, específicamente en el rol que cumple la ciudad de Santiago dentro de este sistema. Enseguida, en lo que constituye la parte central del texto, discutiremos tres ámbitos de modificación de la vida urbana de Santiago que se vinculan con las oportunidades de integración social de los grupos de menores recursos: trabajo, criminalidad y posibilidades de movilización social. El primero y el último de dichos ámbitos serán analizados más extensamente con base en estudios y estadísticas disponibles y con base en un estudio de caso, respectivamente. La breve caracterización del crimen urbano se basa en estudios existentes.

Apertura económica, ajuste estructural y transformación socioeconómica a partir de la implantación del modelo neoliberal

Un rasgo distintivo del proceso de modernización iniciado a mediados de la década de 1970 se vincula con la progresiva transformación de la economía desde

un sistema fuertemente protegido y dirigido por el Estado hacia un régimen liderado por el capital privado y centrado en el desarrollo de una economía de mercado abierta al exterior y a las nuevas formas de competencia global (Wormald *et al.*, 2002). Este tránsito implica que el mercado y el capital privado han ido adquiriendo un marcado protagonismo como articuladores de la oferta de oportunidades de integración social, lo que trae aparejado, por lo menos, dos consecuencias sociales de importancia. Por una parte, el mercado promueve la competencia, la creatividad y las oportunidades de negocio que se transforman en un estímulo para la diferenciación de la estructura productiva y, por la otra, él también alienta expectativas de integración social fundadas en el interés individual y conforme a la condición socioeconómica de cada cual. Esto, como veremos, se traduce en un cambio de la estructura de oportunidades y de las formas de integración social, que van acompañadas de nuevos fenómenos de fragmentación social. En los hechos, estas nuevas formas se superponen y redefinen las formas tradicionales de integración, solidaridad y cohesión social. El nuevo giro mercantil impone una lógica de individuación creciente que aumenta las oportunidades de integración de aquellos que pertenecen a hogares provistos de capital social y cultural, así como también de los que acceden a las mejores oportunidades educacionales. Por otra parte, este giro introduce nuevos riesgos de exclusión de los canales institucionales apropiados para integrarse a la ciudadanía social (*i.e.* exclusión del *mainstream* de la sociedad).

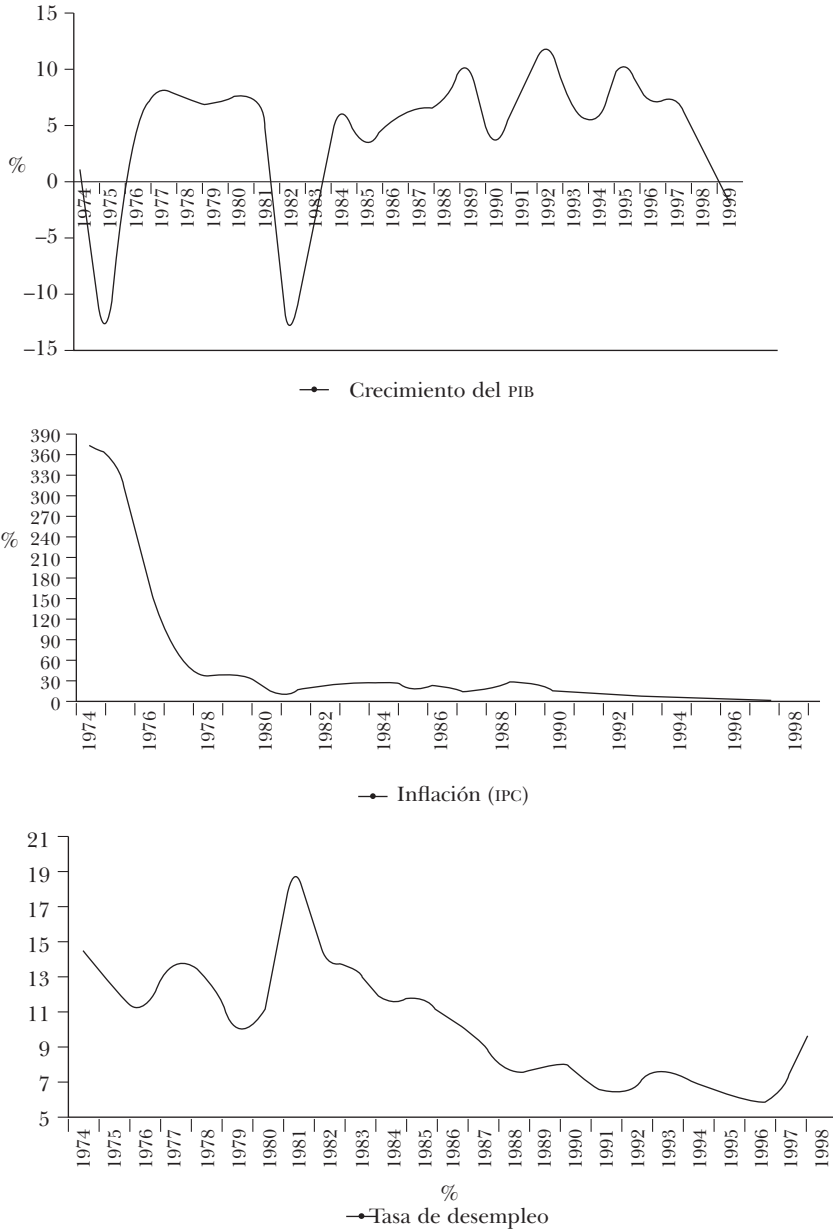
*El cambio en el modelo de desarrollo:
las fases del ajuste estructural*

La nueva centralidad del capital privado y del mercado se dio en el marco de un proceso de ajuste estructural que desde mediados de la década de 1970 y hasta finales de siglo se ha caracterizado por tres fases sucesivas. Una primera de ajuste inicial a las nuevas condiciones de competitividad impuestas por la apertura de la economía y por el asentamiento del modelo neoliberal propiamente tal. Ella se extiende desde los inicios del gobierno militar hasta mediados de la década de 1980. Una segunda, de crecimiento económico sostenido que se inicia aproximadamente en 1985 y que se prolonga a través de los nuevos gobiernos democráticos hasta finales de la década de 1990. Y, finalmente, una tercera de recesión y crecimiento moderado que se inicia en 1998 y que se extiende hasta comienzos de la década de 2000. Estos ciclos de crecimiento y contracción económica quedan bien reflejados en la gráfica 1.

La primera de estas etapas (1973-1985) implicó un agudo proceso de reestructuración económico y social producto del rápido abandono del antiguo modelo de sustitución de importaciones y el diseño de lo que se denominó Plan de

GRÁFICA 1

CHILE: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1974-1999



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las cifras del cuadro 1.

Reconstrucción Económica. Dicho plan, impulsado a partir de 1975, significó, por lo menos, cinco rasgos básicos: la redefinición del papel del Estado, la apertura de la economía al mundo, la creación de un mercado de capitales libre, la flexibilización de los mercados laborales y la focalización del gasto social (Fontaine, 1993: 252-253).

Como resultado de este conjunto de medidas, la economía recuperó los equilibrios macroeconómicos básicos y se logró una significativa reducción de los niveles de inflación junto con una disminución del déficit fiscal alcanzado en el gobierno anterior.¹

El Estado, por su parte, perdió gradualmente su centralidad económica. El plan de privatización seguido por el gobierno militar implicó la devolución de un conjunto de empresas intervenidas por la administración anterior, así como también el traspaso a manos privadas de algunas otras que tradicionalmente habían sido creadas y gestionadas por el Estado. De este modo, de un total de más de 500 empresas y bancos en manos del Estado en 1973, se pasó a menos de 50 hacia 1990. Esta reducción del rol empresarial del Estado estuvo acompañada de una importante contracción en su rol de empleador directo de mano de obra, así como también de su rol asistencial vinculado con la provisión de bienestar social. Mientras, en 1973, el empleo público representaba un 13.2 por ciento del total de la fuerza de trabajo, en 1980 este porcentaje había descendido hasta un 9.2 por ciento, alcanzando sólo un 7.4 por ciento en 1984 (Larraín, 1986; Velásquez, 1989). Durante este periodo se reestructuraron los sistemas de previsión, salud y educación, situación que con variaciones menores mantiene su vigencia hasta hoy.

En materia previsional, la reforma significó el retiro casi total del Estado del sistema de provisión de pensiones y seguridad social. El viejo sistema público de reparto solidario fue reemplazado por un sistema de capitalización individual bajo administración privada. Se crearon las asociaciones de fondos de pensiones (AFP), en las cuales los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo con posterioridad a su creación en 1981, quedaron obligados por ley a afiliarse a este nuevo sistema. La excepción la constituyeron los trabajadores por cuenta propia para quienes se estableció la posibilidad de afiliación a estas mismas asociaciones, pero de manera voluntaria.

En salud, el antiguo sistema público fue reestructurado en unidades descentralizadas y autónomas, redefiniéndose las funciones del Ministerio de Sa-

¹ Hacia finales del gobierno del presidente Salvador Allende, la economía estaba aquejada de una fuerte insuficiencia dinámica. El PIB per cápita y los salarios en términos reales habían descendido a niveles inferiores de los de 1970, el déficit del gobierno central excedía el 20 por ciento del PIB y en el mercado negro el tipo de cambio tenía un valor 10 veces mayor que el cambio oficial (Fontaine, 1993: 243).

lud y creándose dos sistemas en los que las personas podían adquirir su seguro obligatorio de salud: el Fondo Nacional de Salud, Fonasa (sistema público) y las instituciones de salud previsual, Isapres (sistema privado). Mientras el sistema público quedó autorizado para cobrar cotizaciones iguales al 7 por ciento de los ingresos del afiliado y obligado a entregar atención gratuita a la población indigente y de baja condición socioeconómica, el sistema de Isapres quedó facultado para establecer planes y precios diferentes según el tipo de afiliado (considerando entre otras variables sexo, edad y enfermedades preexistentes), los cuales suelen exceder el 7 por ciento de los ingresos de los cotizantes.

En educación también se introdujo una provisión mixta (pública y privada) de este servicio. De hecho se establecieron tres formas de administración para los establecimientos educacionales que ofrecen educación básica y media: la municipal, la particular subvencionada y la particular pagada. Los dos primeros tipos de establecimientos reciben subvención del Estado conforme al número de alumnos matriculados, mientras que el último carece de financiamiento estatal. En el caso de los establecimientos públicos, la administración quedó bajo tutela municipal, mientras que en los particulares subvencionados ella quedó en manos de sostenedores privados. Adicionalmente, se reestructuró la ley de la educación superior permitiendo la formación de nuevos planteles universitarios bajo administración privada. En 1998 el número de establecimientos de educación superior se había incrementado a un total de 93 establecimientos, de los cuales más del 50 por ciento estaba bajo administración privada.

En el ámbito productivo, el proceso de apertura basada en una fuerte reducción de las tasas arancelarias produjo una profunda reestructuración económica. Por una parte, la industria manufacturera de sustitución se vio desafiada por las nuevas condiciones de competencia, lo que acarreó una masiva quiebra de empresas y un fuerte proceso de racionalización de las que sobrevivieron. Esto, sumado al proceso de contracción del empleo estatal, se tradujo en un alto costo social expresado en un agudo problema de desempleo, como lo muestran las cifras del cuadro 1. Por otra parte, el ajuste también implicó una reestructuración de la legislación laboral hacia un marco más flexible y desregulado (Coloma y Rojas, 2000: 497).

Estas transformaciones generaron un escenario para el mundo del trabajo radicalmente diferente a la lógica de protección colectiva existente en el modelo anterior. Por una parte, el gobierno militar impulsó una desarticulación del tejido social preexistente como una forma de reducir la presión redistributiva de los trabajadores. Y, por la otra, el nuevo modelo implicó mantener un marco de regulación laboral más flexible como condición necesaria para enfrentar las nuevas formas de competencia y acumulación dentro de la economía global. El resultado ha sido un debilitamiento de las formas tradicionales de representación y

CUADRO 1
CHILE: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS, 1974-1999

<i>Años</i>	<i>Tasa crecimiento del PIB</i>	<i>Inflación¹</i>	<i>Crecimiento salarios reales promedios²</i>	<i>Desempleo³</i>
1974	1.0	369.0	2.3	9.1 ⁴
1975	-13.3	343.3	-3.4	14.9
1976	3.2	198.0	3.0	12.7
1977	8.3	84.2	10.3	11.8
1978	7.8	37.2	6.3	14.2
1979	7.1	38.9	8.3	13.6
1980	7.7	31.2	8.6	10.4
1981	6.7	9.5	9.0	11.3
1982	-13.4	20.7	0.3	19.6
1983	-3.5	23.1	-11.0	14.6
1984	6.1	23.0	0.2	13.9
1985	3.5	26.4	-4.5	12.0
1986	5.6	17.4	2.0	12.3
1987	6.6	21.5	-0.2	11.0
1988	7.3	12.7	6.5	9.9
1989	10.6	21.4	1.9	8.0
1990	3.7	27.3	1.8	7.8
1991	8.0	18.7	4.9	8.2
1992	12.3	12.7	4.5	6.7
1993	7.0	12.2	3.5	6.5
1994	5.7	8.9	6.5	7.8
1995	10.6	8.2	4.8	7.4
1996	7.4	6.6	5.1	6.5
1997	7.4	6.0	2.4	6.1
1998	3.4	4.7	2.7	6.2
1999	-1.1	2.3	2.4	9.7
2000	5.4	4.5	—	9.2
2001	2.6	2.6	—	9.1
2002	1.9	2.8	—	8.9

¹ Para 1974-1978 se utilizó IPC corregido de Cortázar y Marshall.

² Cambio de metodología en 1992. Se utilizó como deflactor el IPC corregido de Cortázar y Marshall (1980).

³ Cambio de metodología en 1993. Las cifras de desempleo no consideran los planes de empleos de emergencia PEM y POJH que se implementaron desde 1975 y hasta 1988.

⁴ El desempleo en 1974 corresponde al publicado por los boletines de Mideplan (1982).

Fuente: Banco Central de Chile y Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (CEP).

CUADRO 2

CHILE: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE SINDICALIZACIÓN, 1986-2001

Año	Número de sindicatos	Variación del número de sindicatos %	Población afiliada a sindicatos	Variación de afiliados %	Fuerza de trabajo asalariada	Variación de fuerza de trabajo asalariada %	Tasa de sindicalización Pbb./FT.Asal. %	Variación tasa de sindicalización %
1986	5,391		386,987		2'717,500		14.2%	
1987	5,883	9.1	422,302	9.1	2'798,500	3.0	15.1	6.0
1988	6,446	9.6	446,194	5.7	2'944,900	5.2	15.2	0.4
1989	7,118	10.4	507,616	13.8	3'019,600	2.5	16.8	11.0
1990	8,861	24.5	606,812	19.5	3'063,100	1.4	19.8	17.8
1991	9,858	11.3	701,355	15.6	3'134,600	2.3	22.4	12.9
1992	10,756	9.1	724,065	3.2	3'295,400	5.1	22.0	-1.8
1993	11,389	5.9	684,361	-5.5	3'472,500	5.4	19.7	-10.3
1994	12,109	6.3	661,966	-3.3	3'422,700	-1.4	19.3	-1.9
1995	12,715	5.0	637,570	-3.7	3'482,610	1.8	18.3	-5.3
1996	13,258	4.3	655,597	-2.8	3'713,080	6.6	17.7	-3.6
1997	13,795	4.1	617,761	-5.8	3'787,650	2.0	16.3	-7.6
1998	14,276	3.5	611,535	-1.0	3'758,600	-0.8	16.3	-0.2
1999	14,652	2.6	579,996	-5.2	3'786,680	0.7	15.3	-5.9
2000	14,724	0.5	595,495	2.7	3'750,270	-1.0	15.9	3.7
2001	15,134	2.8	605,363	1.7	3'763,980	0.4	16.1	1.3

Nota: La tasa de sindicalización está calculada considerando la fuerza de trabajo asalariada.

Fuente: <http://www.direcciondeltrabajo.cl/index1.html>

organización de los trabajadores, así como también una pérdida de su poder de negociación social (véase cuadro 2). Adicionalmente, el trabajo también ha ido perdiendo su centralidad en cuanto espacio de articulación social. Si bien los nuevos gobiernos democráticos, asentados con posterioridad a 1990, introdujeron algunos cambios tendientes a generar una mayor protección de los trabajadores, el marco de regulación laboral actual se mantiene en los ejes antes señalados.

Esta primera etapa de ajuste, iniciada en 1974-1975 con una crisis de crecimiento y desempleo producto de la apertura y reestructuración económica, se cierra con una nueva crisis en 1982-1983. Esta vez, provocada por una recesión internacional y un proceso acelerado de devaluación que afectó adversamente la situación de endeudamiento de las empresas y que repercutió en una nueva crisis de desempleo.

La segunda etapa (1984-1997) se caracteriza por una recuperación y crecimiento económico sostenido. La crisis de 1982 fue superada a partir de 1985, año en que se toman una serie de medidas que consolidan el modelo de mercado logrando atraer un flujo importante de inversiones externas que permitieron expandir y diversificar el sector exportador. Entre 1986 y 1990, las exportaciones crecen a una tasa promedio anual del 10.4 por ciento. En el quinquenio siguiente esta tasa disminuyó levemente, alcanzando un ritmo promedio del 9.8 por ciento, para volver a crecer a una tasa del 11.3 por ciento entre 1996 y 1998. Por otra parte, si bien la canasta exportadora chilena se mantiene hasta hoy intensiva en recursos naturales, su estructura interna se ha diversificado considerablemente. Es así como el cobre, que durante el periodo de sustitución de importaciones representaba cerca del 80 por ciento del valor de lo exportado, en 1998 representó sólo el 37 por ciento de este total, no obstante haber multiplicado por cinco el volumen exportado. De igual manera, mientras en 1986 habían 896 empresas exportadoras, hacia finales de este periodo, existían 5,840 empresas que exportaban más de 3,700 productos a 166 países diferentes. Este impulso exportador también se extendió al sector manufacturero, lo que marca un cambio significativo con la situación prevaleciente hasta 1973 (Hachette, 2001: 314).

De hecho, este sector recuperó su nivel de actividad, alcanzando en 1989 niveles de producción y empleo prácticamente idénticos a los alcanzados en 1980 (Lagos, 1995). Este nuevo impulso detuvo el proceso de desindustrialización de la etapa anterior y contribuyó a la disminución de los niveles de desempleo y al aumento real de las remuneraciones (véase cuadro 1). Entre 1989 y 1997 la economía mostró signos vigorosos de expansión. Los nuevos gobiernos democráticos promovieron una política económica de continuidad y cambio respecto de la seguida por la anterior administración militar. Continuidad en la apertura

al exterior y en el fomento de las exportaciones, en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos y en la limitación del rol de productor del Estado. Cambio, en los mayores recursos destinados al gasto social, en el otorgamiento de mejoras salariales (particularmente respecto al ingreso mínimo legal) y en el freno a las privatizaciones. El *leit motiv* seguido por estos sucesivos gobiernos ha sido el de “crecimiento con equidad”, no obstante que, como veremos más adelante, sólo parece haber funcionado –y con los esperables altos y bajos– la primera parte de esta ecuación.

De hecho, la tercera y última de estas etapas ha estado marcada por una aguda recesión económica que tiene sus inicios en la así llamada “crisis asiática” que impacta en el país a partir de 1998 y que muestra una de las caras menos amable del nuevo modelo: su vulnerabilidad a las condiciones de acumulación en el mercado internacional (CEPAL, 2002: 1). Bajo este modelo, los países como Chile, fuertemente integrado al mercado mundial, se encuentran muy expuestos a procesos del tipo *stop and go*. Crecientemente el funcionamiento de sus economías se ve afectado por decisiones de inversión que escapan al control directo del gobierno y del país, así como también por cambios en las condiciones de competitividad que afectan el ritmo e intensidad del proceso de crecimiento. De hecho, esta nueva etapa ha estado caracterizada por una significativa reducción del ritmo de crecimiento y un nuevo aumento en los niveles de desempleo, lo que ciertamente aumenta la vulnerabilidad de los hogares y personas de menores recursos.

Cambio en el modelo de desarrollo: consecuencias socioeconómicas del ajuste estructural

Un primer fenómeno de interés tiene que ver con los cambios en la estructura ocupacional y de clase de la sociedad que acompañan al proceso de transformación productiva. Junto con la tendencia hacia una disminución relativa de la fuerza de trabajo vinculada con las actividades agrícolas, la transformación más significativa en el ámbito urbano se relaciona con la terciarización del empleo. Este proceso no puede ser visto –tal como ocurriera en pasado– como un fenómeno “espúreo” y precarizador en la medida que el sector de mayor dinamismo en la generación de empleo es el de servicios financieros y a las empresas que, a su vez, es uno de los que generan las remuneraciones promedios más altas de la economía. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE, este sector pasó de representar el 3.1 por ciento del total de la fuerza de trabajo ocupada en el país en 1980, a un 7.9 por ciento en 2002.

Por otra parte, también se observa un aumento en la proporción de trabajadores asalariados y una clara expansión de los sectores medios dependien-

CUADRO 3
CHILE: EVOLUCIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIAL
SEGÚN CATEGORÍAS SOCIALES DE INSERCIÓN OCUPACIONAL, 1971-2000

<i>Categorías sociales</i>	<i>1971</i> %	<i>1980</i> %	<i>1990</i> %	<i>1995</i> %	<i>2000</i> %	<i>Variación porcentual 1971-2000</i>
I. Agricultura, pesca y caza	18.3	14.4	18.8	15.0	13.9	-4.4
II. Fuera de la agricultura	81.7	85.6	80.3	84.4	84.7	—
1. Empresarios	1.3	1.4	3.2	2.7	2.4	+ 1.1
2. Sectores medios	26.2	33.5	31.3	36.2	37.2	+ 11.0
a) Asalariados públicos	18.4 ²	9.0	6.9	6.8	7.4	-1.6 ³
b) Asalariados privados	—	15.3	18.2	21.3	21.6	+ 6.3 ³
c) Independientes	7.8	9.2	6.3	8.1	8.2	+ 0.4
3. Artesanado tradicional	6.2	5.2	5.2	5.4	5.5	-0.7
4. Clase obrera	34.5	20.3	28.0	28.9	28.6	-5.9
a) Minería	1.3	1.3	1.0	0.9	0.5	-0.8
b) Industria y construcción	25.8	11.1	12.1	13.1	12.2	-13.6
c) Comercio y servicios	7.4	7.9	14.9	15.0	15.9	+ 8.5
5. Grupos "marginales"	9.6	10.4	12.5	11.2	11.0	+ 1.4
a) Empleados domésticos	5.4	5.7	6.5	5.5	4.9	-0.5
b) Comerciantes marginales	2.0	3.0	3.3	3.2	3.4	+ 1.4
c) Trabajadores marginales de servicios	2.2	1.7	2.8	2.5	2.7	+ 0.5
III. Otros ¹	3.9	14.7	1.0			
	0.6	1.4	—			
IV. Total	100	100	100	100	100	

¹La categoría otros incluye a los que buscan trabajo por primera vez y ocupaciones no bien clasificadas. Para el año 1980, esta categoría incluye a los trabajadores ocupados en el Programa de Empleo Mínimo (PEM) que se inicia en 1975 y finaliza en 1988.

²Incluye asalariados públicos y privados.

³Diferencia 1980 y 2000.

Fuente: Para los años 1971 hasta 1995 los datos fueron sacados del trabajo de León y Martínez (2001, véase cuadro 4). Para el año 2000, los datos fueron proporcionados por A. León a solicitud de los autores. La fuente original son datos de las Encuestas Nacionales de Empleo del INE, trimestre móvil octubre-diciembre de cada año y, para 1971, Encuesta Continua de Mano de Obra, julio-diciembre, INE.

tes que trabajan bajo organización privada (véase cuadro 3). En el caso de los trabajadores por cuenta propia se aprecia un robustecimiento de los trabajadores independientes de “clase media” acorde con la expansión del estrato de profesionales y técnicos cuya importancia relativa aumenta desde un 5 por ciento en 1992 a un 13.8 por ciento en 2002. En suma, las tendencias dominantes durante estas últimas tres décadas han sido hacia un robustecimiento de los segmentos urbanos, especialmente los sectores medios y asalariados dependientes y hacia una privatización y terciarización del empleo que se ha traducido en una desobrerización del mundo popular (León y Martínez, 2001: 15).

Un segundo fenómeno significativo es la expansión de las oportunidades de empleo –especialmente durante la fase de crecimiento– dentro de un marco de crecimiento de la fuerza de trabajo. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), entre 1980 y 2000 la tasa de participación en la fuerza de trabajo creció desde un 47.1 a un 53.6 por ciento debido, en gran parte, a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y al no retiro de los mayores de la fuerza de trabajo.

La incorporación de las mujeres se dio de preferencia en los segmentos de altos ingresos que son los que acceden en mayor proporción a la educación y los que tienen mayores recursos familiares para incorporarse y movilizarse en el mercado de trabajo. Es así como, en 1990, mientras la tasa de participación en la fuerza de trabajo de las mujeres más pobre (quintil 1) era del 17.9 por ciento, ella se incrementaba hasta un 46.4 por ciento en el quintil más rico (quintil 5). De igual manera, en 2000, la primera de estas tasas sólo había subido a un 25.2 por ciento, en tanto que la segunda lo había hecho hasta un 52.5 por ciento (Encuestas de Caracterización Socioeconómica, CASEN, 1990 y 2000). Por su parte, el no retiro de la población en edad de jubilar se relaciona probablemente con los malos planes de jubilación existentes y con la necesidad que tienen muchos trabajadores de mantenerse activos generando ingreso para sus hogares. Por último, también resulta significativo que en el grupo de población más joven (15 a 19 años) se observa una tendencia a la disminución de su participación en la fuerza de trabajo. Esta disminución tiene que ver con el aumento de la escolaridad promedio de la población. Según los datos censales, la escolaridad promedio de la población de 15 años y más que, en 1982, era de 6.3 años, había subido a 7.2 años en 1992 y a 8.5 en 2002.

Un tercer aspecto se relaciona con la reducción de los niveles de pobreza, especialmente a lo largo de la última década. En general, hay un relativo consenso sobre la estrecha relación existente entre el proceso de crecimiento económico ocurrido a lo largo de estos años y la reducción de los niveles de pobreza absoluta –medida en términos de línea de pobreza– de las personas y sus

hogares.² Los datos señalan que entre 1987 y 2000 los hogares y personas pobres se redujeron en más de la mitad, tanto en el país como dentro de la Región Metropolitana (véase cuadro 4).

Sin embargo, estos datos también ponen de relieve que en periodos de desaceleración del crecimiento –1998 en adelante– se hace más difícil reducir la pobreza, o bien, como en el caso de la región metropolitana, ésta tiende a aumentar levemente. Naturalmente, esto tiene estrecha relación con el hecho que son los sectores de menores recursos los más afectados por la pérdida de empleo o rebaja de sus ingresos. De hecho, la tasa de desocupación de las personas pertenecientes a los hogares del primer y segundo quintil alcanzó a un 25.8 y a un 12.3 por ciento respectivamente el año 2000, muy por sobre el 5.4 y el 2.8 por ciento que registraban las personas pertenecientes a los hogares de los quintiles superiores 4 y 5 (Wormald *et al.*, 2002: 151).

Esta disminución de los niveles de pobreza tiene como contracara la reproducción de altos niveles de desigualdad. Por una parte, se observa una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos. Según estimaciones del Mideplan a lo largo de la década de 1990, el 70 por ciento de los hogares del país recibían un ingreso promedio mensual –autónomo y monetario– inferior al promedio del país. Por lo tanto, si bien la sociedad se ha hecho más rica, los beneficios de este crecimiento se han distribuido desigualmente dejando prácticamente inalterable o incluso agudizando la estructura regresiva de distribución del ingreso que existía a comienzos de la década (véase cuadro 5).

Por su parte, el modelo de provisión mixta y la mercantilización del acceso a los servicios sociales introduce nuevos clivajes sociales e induce nuevas formas de segmentación social conforme a la condición socioeconómica de cada cual (Wormald *et al.*, 2002). En este sentido merece especial atención el acceso a las oportunidades de educación que constituyen una herramienta privilegiada para promover la igualdad de oportunidades en la moderna sociedad de mercado. Como señalamos oportunamente, a lo largo de estas últimas décadas se ha producido una importante expansión de las oportunidades educacionales que ha tendido a incrementar los niveles de escolaridad de la población en su conjunto. A su vez, esta expansión de la oferta educativa ha generado crecientes oportunidades de acceso que han repercutido en una importante movilidad educacional ascendente en términos intergeneracionales. En esta dirección los resultados de una reciente encuesta en la que se comparan los niveles educativos de los hijos

² Con este método se define como familias pobres aquellas cuyo ingreso familiar per cápita en zonas urbanas es inferior a dos canastas de alimentación básica y a 1.75 en zonas rurales. En el año 2000, la línea de pobreza urbana en Chile era 40,562 pesos (equivalente a 72 dólares) y la línea de indigencia estaba fijada en 20,181 pesos (36 dólares). En 2002, estos valores reajustados por el IPC, alcanzaban a 42,752 y 21,271 pesos respectivamente.

CUADRO 4
CHILE Y REGIÓN METROPOLITANA: CRECIMIENTO
DEL PRODUCTO PER CÁPITA Y NIVELES DE POBREZA, 1987-2000

Años	pib/per cápita ¹	Región Metropolitana						
		Total hogares pobres	Total pobres en el país ²	Total pobres zonas urbanas	Total indigentes	Total pobres e indigentes(000)	Total hogares pobres	Total pobres
1986	100.00							
1987	104.80	39.3	45.1	43.5	17.4	5,520	33.8	38.7
1990	122.60	33.3	38.6	38.4	12.9	4,965	28.5	33.0
1992	143.73	27.7	32.6	32.4	8.8	4,331	22.1	26.1
1994	157.34	23.2	27.5	26.9	7.6	3,780	17.8	19.8
1996	181.38	19.7	23.2	21.8	5.8	3,288	12.4	14.8
1998	197.03	17.8	21.7	20.7	5.6	3,160	12.4	15.4
2000	199.86	16.6	20.6	20.1	5.7	3,081	12.7	16.1

¹Datos Banco Central, 1986 = 100.

²El porcentaje de personas y hogares pobres incluye a los indigentes. Se excluye el servicio doméstico puerteros adentro y a su núcleo familiar.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la Encuesta Casen en 1987 y el cuadro 5 de Wormald *et al.* (2002).

CUADRO 5
CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS MONETARIOS
DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO
PER CÁPITA DEL HOGAR, 1990-2000¹

Quintiles ²	1990	1992	1994	1996	1998	2000
1	4.4	4.6	4.3	4.1	4.1	4.2
2	8.2	8.5	8.2	8.2	8.2	8.3
3	12.3	12.2	12.0	11.9	11.8	12.2
4	18.1	18.4	18.6	18.1	19.1	18.4
5	56.9	56.3	56.9	56.7	56.9	56.9
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Índice 20/20	12.9	12.2	13.2	13.8	13.9	13.5
Gini total país ³	0.58	0.57	0.57	0.57	0.58	—
Gini Región Metropolitana	0.57	0.59	0.56	0.56	0.58	—

¹Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

²Quintiles fueron contruidos a partir del ingreso autónomo per cápita del hogar.

³Los coeficientes de Gini fueron estimados por Mideplan sobre la base del ingreso autónomo de los hogares.

Fuente: Mideplan. Citado en Wormald *et al.*, p. 153.

con aquéllos alcanzados por sus padres permiten concluir que el 42 por ciento de los hijos se mantiene en el piso de educación heredado de sus padres, casi un 50 por ciento lo aumenta y sólo un 9 por ciento lo disminuye, situación que tiende a ser más favorable en el caso de la población más joven.³

Sin embargo, este proceso se ha visto contrabalanceado por un acceso fuertemente segmentado a las oportunidades de educación y por un proceso de devaluación educativa que han afectado negativamente a los hogares de menores recursos restringiendo sus posibilidades de integración a buenos trabajos, lo que, a su vez, repercute desfavorablemente en sus posibilidades de integración a la ciudadanía social. Recordemos que la reforma educativa impulsada durante el gobierno militar —y que se mantiene vigente hasta hoy— generó una oferta de educación básica y media a través de tres tipos de establecimientos: públicos, particulares con subvención estatal y particulares pagados. En la práctica esta situación se ha traducido en una oferta educacional de diversa calidad y estratificada conforme al tipo de establecimiento y a la condición socioeconómica de los hogares.

En general los miembros de hogares de menores recursos y con una baja dotación de capital social y cultural acceden a establecimientos públicos gra-

³Estos datos provienen de una encuesta de movilidad social realizada en el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile en el año 2001.

tuitos, muchos de los cuales ofrecen una educación de menor calidad. Los datos señalan que hacia finales de la década de 1990, un 75.3 por ciento de los niños matriculados en la educación básica provenían de hogares del quintil 1 y asistían a establecimientos públicos de administración municipal. En la educación media, ese porcentaje subía a un 78.6 por ciento. Por contraposición, la mayoría de los niños provenientes de los hogares del quintil 5 asistían a establecimientos de educación básica y media particular pagada (53.2 y 51.7 por ciento respectivamente). El problema de estas cifras es que el rendimiento académico que alcanzan los niños que asisten a uno y otro tipo de establecimiento es muy diferencial. En 1998, un 62.9 por ciento de los alumnos de enseñanza media que asistían a los establecimientos que se ubicaron en el cuartil más alto de la prueba de rendimiento SIMCE provenían de familias de altos recursos, en tanto que sólo un 3 por ciento, provenían de familias de escasos recursos. Ello se traduce en que el aprendizaje y el rendimiento académico de los mismos años de estudios es muy diferencial según el tipo de establecimiento y condición socioeconómica de origen. A esto se agrega que la diferencia en el promedio de escolaridad que alcanzan los integrantes de los hogares del quintil 1 en comparación con aquéllos del quintil 5 aumentó –a nivel nacional– en 0.9 años entre 1990 y 1998 (Wormald *et al.*, 2002).

Este aumento en los años de escolaridad de la población en general se ha traducido en un proceso de devaluación educativa que tiende a erosionar este mismo logro (Herrera y Valenzuela, 2003). De este modo, la barrera educacional que es necesario superar para obtener una inserción social de buena calidad, tiende a ser la educación media completa, un logro aún lejano para muchos de los miembros de los hogares de menor condición socioeconómica (Brunner y Elaqua, 2003). De hecho en un estudio de la OIT (1998) se señala que dada la cobertura educativa actual, un joven chileno que no haya concluido la educación secundaria, tiene pocas posibilidades de percibir ingresos que superen la línea de la pobreza.

En suma, la educación ofrece un buen ejemplo del cambio que ha generado el nuevo modelo de desarrollo en la estructura de oportunidades y en las formas de acceso a la ciudadanía social. Por una parte, este modelo ha contribuido a ampliar y diversificar la oferta de oportunidades de integración social y, por la otra, ha introducido un nuevo fundamento mercantil que ha tendido a segmentar el acceso conforme a la condición socioeconómica de cada cual.

En lo que sigue analizaremos otras formas de segmentación que se reproducen junto con el despliegue de este nuevo modelo en dos dimensiones fundamentales: la espacial y la laboral.

Santiago de Chile y el sistema urbano nacional, 1970-2000

Los dos rasgos básicos del sistema urbano chileno son su alto grado de urbanización y la marcada concentración de la población urbana en Santiago.⁴ En efecto, un 86.5 por ciento de la población chilena habitaba en ciudades, según el último Censo de 2002; y Santiago concentraba un 35.8 por ciento de la población total del país y un 44.9 por ciento de los habitantes urbanos de Chile. La ciudad capital de Chile registraba al 2002 5'426,685 habitantes, lo que representa 6.7 veces más población que la ciudad que le sigue en tamaño, Valparaíso.

Estos rasgos básicos del sistema urbano nacional han persistido a lo largo del periodo analizado, sin ser modificados por el cambio de modelo económico. Esta es, sin duda y en principio, una situación paradójica, ya que el primer modelo, el de industrialización sustitutiva, descansaba fuertemente en la concentración geográfica del mercado interno, mientras que el modelo de apertura externa se supone que estimularía una desconcentración de actividades económicas en el territorio nacional. Aún más, la forma marcadamente alargada y estrecha de Chile haría esperar que el cambio desde una economía de mercado interno a otra exportadora tuviera efectos notorios sobre la organización del territorio y el sistema urbano nacional.

A pesar de la persistencia de dichos rasgos básicos, sin embargo, pueden anotarse cambios de cierta importancia. Los principales consisten en el papel más protagónico que llegarían a jugar algunas ciudades intermedias, el descenso de las tasas de crecimiento demográfico de Santiago, y un cierto retroceso en la "primacía urbana" en Chile. Como veremos, estos cambios secundarios se relacionan con rasgos específicos de la nueva economía, centrada en el sector exportador.

Revisaremos primero el rol demográfico de Santiago dentro del sistema urbano nacional en el periodo 1970-2002 y luego las tendencias de la economía chilena y su expresión territorial, con especial atención al papel económico de Santiago.

Evolución del rol de Santiago en el sistema urbano nacional

Santiago juega un papel gravitante y persistente en el sistema urbano nacional en comparación con las ciudades que le siguen en tamaño. En efecto, el índice de primacía urbana de Chile, definido como el cociente entre la población de

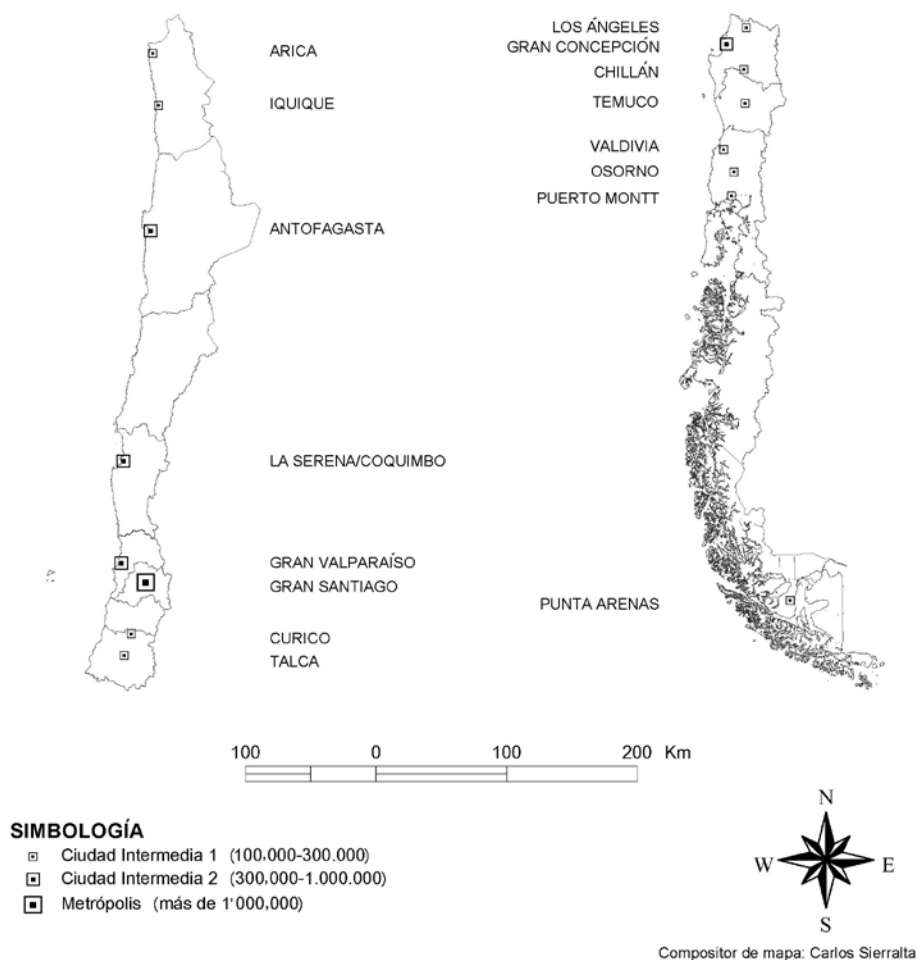
⁴Por Santiago, ciudad de Santiago o Área Metropolitana de Santiago entenderemos el conjunto de población urbana de las 32 comunas de la Provincia de Santiago, más la población urbana de las comunas de Puente Alto, San Bernardo y Padre Hurtado (esta última comuna se considera parte de la mancha urbana sólo a partir del año 2002).

la ciudad mayor y la suma de la población de las tres ciudades que le siguen en tamaño, es relativamente alto en comparación con la realidad latinoamericana. En 2002 Santiago era 3.1 veces la suma de Valparaíso, Concepción y Antofagasta (véanse cuadro 6 y mapa 1).

En 1970 el índice de primacía urbana había alcanzado 4.1 puntos. El tránsito desde el modelo de sustitución de importaciones al de apertura externa podría haber ayudado a ese descenso, aunque debe considerarse otro factor: la conurba-

MAPA 1

PRINCIPALES CENTROS URBANOS DE CHILE, 2002



CUADRO 6
CHILE: ÍNDICE DE PRIMACÍA DE LAS CIUDADES
MÁS POBLADAS DEL SISTEMA URBANO, 1970-2002

Ciudad	1970		1982		1992		2002	
	Población	Ciudad	Población	Ciudad	Población	Ciudad	Población	Ciudad
AMS	2'684,439	AMS	3'903,466	AMS	4'754,901	AMS	5'426,685	
Valparaíso	252,708	Gran Valparaíso	534,353	Gran Valparaíso	750,713	Gran Valparaíso	815,325	
Concepción	208,275	Gran Concepción	472,928	Gran Concepción	610,380	Gran Concepción	667,725	
Viña del Mar	188,385	Antofagasta	185,486	Antofagasta	225,316	Antofagasta	295,792	
Antofagasta	126,192							
Índice de primacía	4.1 (3.5)*		3.3		3.0		3.1	

AMS: Área Metropolitana de Santiago.

Índice de primacía urbana: cociente entre la población de la ciudad mayor y la suma de la población de las tres ciudades que le siguen en tamaño.

*Al incorporar al cálculo la ciudad de Antofagasta, de 126,192 habitantes en 1970, el índice es de 3.5.

Fuente: Elaboración propia con base en Censo INE, 1970, 1982, 1992, 2002.

ción entre Valparaíso y Viña del Mar desde 1982, que llevó a incorporar una nueva ciudad al cálculo del índice a partir de ese año (en vez de 4.1 el índice sería de 3.5 en 1970 al considerarlas conurbadas desde esa época). En lo fundamental, la relación de tamaño entre Santiago y las siguientes ciudades muestra una tendencia a la baja, sin perder los altos niveles de primacía. Incluso, durante el periodo intercensal 1992-2002 el índice experimentó nuevamente una leve alza.

Una segunda característica de un sistema urbano es la relación rango-tamaño que exhibe. Esta relación es usualmente examinada para tener una apreciación global del sistema. Un supuesto comúnmente manejado –y que ha estado, sin embargo, rodeado de críticas y controversias– dice que un sistema ajustado a la “regla rango-tamaño” es superior a otro que no presenta tal ajuste. El ajuste se nota cuando se grafica en forma semilogarítmica la relación entre tamaño demográfico y rango de las ciudades, o categoría de los servicios que ofrecen. Un sistema urbano “equilibrado” genera una línea recta y uno “no equilibrado”, como el chileno, líneas quebradas (véase gráfica 2).

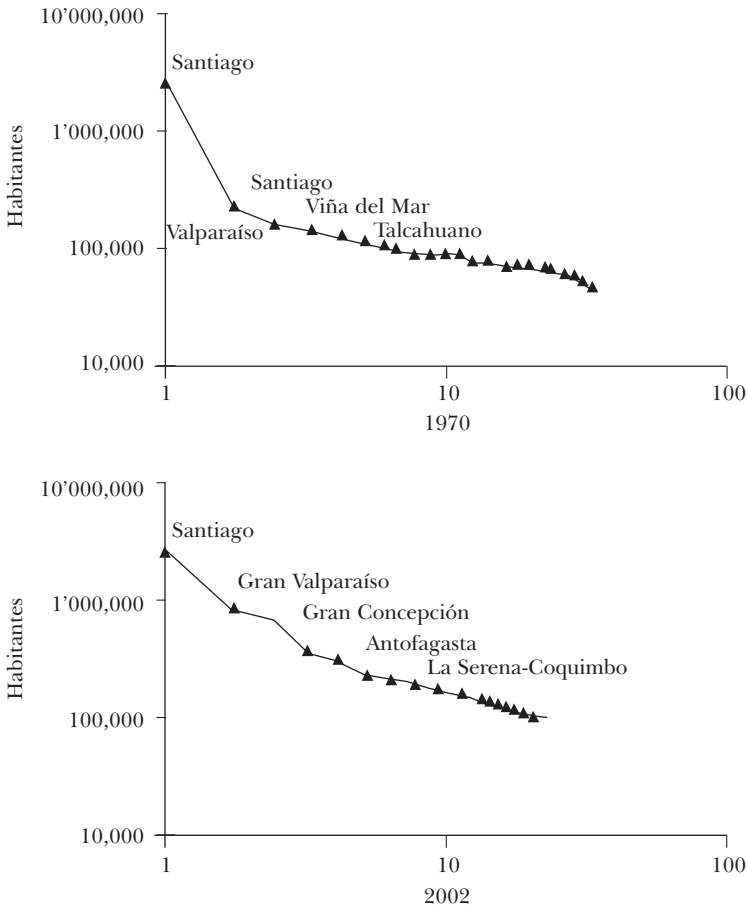
La principal modificación de la relación rango-tamaño en Chile en el periodo 1970-2002 se refiere a una cierta atenuación del “quiebre” entre Santiago y las ciudades que le siguen. La curva ha tendido a la situación ideal de una recta, cambio que resulta coherente con la disminución más reciente del índice de primacía urbana. Es razonable atribuir esta modificación a la activación de las economías regionales que el modelo de economía abierta ha estimulado. Sin embargo, como comentaremos más adelante, el ascenso de las ciudades intermedias se presenta como un fenómeno ocasional y pasajero, lo que restaría atributos de estabilidad al mayor equilibrio que parece haber alcanzado el sistema urbano chileno.

Al examinar un tercer rasgo del sistema, las tasas de crecimiento de las ciudades, podemos constatar que en el periodo de estudio se registran modificaciones importantes en los ritmos con que crecen los centros urbanos según su tamaño. El telón de fondo de estos cambios es el de un descenso del crecimiento de la población nacional propio de las fases avanzadas del ciclo demográfico.

Mientras que las principales ciudades del país han visto caer su ritmo de crecimiento, las ciudades intermedias lo han aumentado. Dentro de las primeras, la caída es más fuerte en Santiago que en Valparaíso y Concepción. En efecto, la tasa media anual de crecimiento demográfico de Santiago fue 2.4 puntos menor en el periodo intercensal 1992-2002 en comparación con el periodo 1970-1982, mientras que en Valparaíso y Concepción esa disminución fue sólo de 0.9 y 1.9 puntos, respectivamente (véase cuadro 7).

En contraste, el ritmo de crecimiento de las ciudades intermedias ha aumentado en el periodo de estudio. Sin embargo, como señalamos antes, ese aumento ha sido sólo en algunas ciudades y periodos limitados. Casos desta-

GRÁFICA 2
CHILE: RELACIÓN RANGO-TAMAÑO DEL SISTEMA URBANO NACIONAL,
1970 Y 2002



cados han sido el fuerte crecimiento de Iquique, Copiapó y de la conurbación La Serena-Coquimbo en los periodos intercensales 1970-1982 y 1992-2002; el de Rancagua entre 1970 y 1982; el de Curicó entre 1982 y 1992; y los casos de Temuco, Arica, Punta Arenas, Los Ángeles y Calama entre 1970 y 1982 (véase cuadro 7). Estos periodos probablemente encuentran explicación en auges económicos locales, generalmente vinculados con booms exportadores.

El volumen significativo de las migraciones interregionales representa un cuarto aspecto sobresaliente del sistema urbano chileno. A lo largo de todo el

CUADRO 7
 CHILE: TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL PARA LAS CIUDADES MÁS POBLADAS DEL SISTEMA URBANO,
 1970-2002

	1970	Ciudad	1982	Ciudad	1992	2002	TACP ¹		TACP	
							1970-1982	%	1982-1992	%
AMS	2'684,439	AMS	3'903,466	AMS	4'754,901	5'426,685	3.8	2.2	1.4	
Valparaíso	252,708	Gran Valparaíso	534,353	Gran Valparaíso	750,713	815,325	1.8	4.0	0.9	
Viña del Mar	188,385									
Concepción	208,275	Gran Concepción	472,928	Gran Concepción	610,380	667,725	2.8	2.9	0.9	
Talcahuano	145,542									
Antofagasta	126,192	Antofagasta	185,486	Antofagasta	225,316	295,792	3.9	2.1	3.1	
La Serena	64,011	La Serena	87,503	La Serena- Coquimbo	220,172	302,131	5.3	2.6	3.7	
Coquimbo	53,015	Coquimbo	86,747							
Temuco	111,937	Temuco	159,295	Temuco	210,587	232,528	3.5	3.2	1.0	

Iquique	64,435	Iquique	110,153	Iquique	145,139	214,586	5.9	3.2	4.8
Rancagua	86,958	Rancagua	140,421	Rancagua	179,638	206,971	5.1	2.8	1.5
Talca	94,388	Talca	130,831	Talca	159,711	193,755	3.2	2.2	2.1
Arica	87,795	Arica	139,948	Arica	161,333	175,441	5.0	1.5	0.9
Puerto Montt	63,929	Puerto Montt	85,542	Puerto Montt	110,139	155,895	2.8	2.9	4.2
Chillán	87,825	Chillán	120,962	Chillán	145,759	148,015	3.1	2.0	0.2
Calama	68,455	Calama	99,256	Calama	106,970	136,600	3.7	0.8	2.8
Osorno	69,179	Osorno	96,996	Osorno	114,239	132,245	3.4	1.8	1.6
Valdivia	82,813	Valdivia	101,126	Valdivia	112,712	129,952	1.8	1.1	1.5
Copiapó	48,279	Copiapó	69,670	Copiapó	98,188	125,983	3.7	4.1	2.8
Los Angeles	49,178	Los Angeles	74,188	Los Angeles	94,716	123,445	4.2	2.8	3.0
Punta Arenas	61,769	Punta Arenas	95,735	Punta Arenas	109,110	116,005	4.6	1.4	0.6
Curicó	41,820	Curicó	52,963	Curicó	77,733	100,506	2.2	4.7	2.9
Coronel	54,801	Coronel	67,290	Coronel	79,677	91,469	1.9	1.8	1.5
San Antonio	49,752	San Antonio	63,875	San Antonio	74,742	83,435	2.4	1.7	1.2
País	8'884,768	País	11'329,736	País	13'348,401	15'116,435	2.3	1.8	1.3

¹ TACF = Tasa Anual de Crecimiento de la Población.

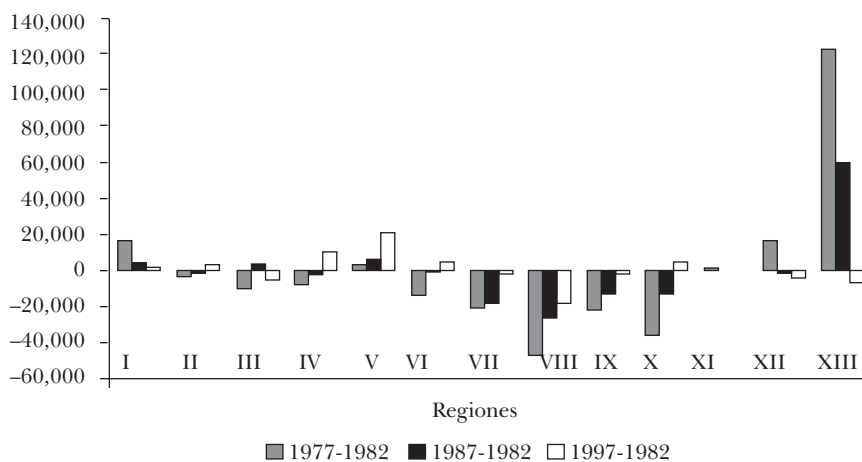
Fuente: Elaboración propia con base en Censo, INE: 1970-1982-1992-2002.

periodo estudiado Chile presenta saldos migratorios internos elevados. En cada uno de los tres periodos migratorios quinquenales que los censos permiten estudiar (1977-1982, 1987-1992 y 1997-2002) el porcentaje de la población total del país que cambió de región fue, persistentemente, de un 5.2 por ciento. El total de personas que se mudó de región en esos tres quinquenios fue de 2'075,122, volumen equivalente a la suma de la población de las cuatro ciudades chilenas que seguían a Santiago en 2002.⁵

En estos tres periodos, la región metropolitana fue la que ejerció mayor atracción de migrantes interregionales, pero su participación fue disminuyendo fuertemente. Entre 1977 y 1982 absorbió un 41.2 por ciento del total de estos migrantes; entre 1987 y 1992, un 33.7; y entre 1997-2002 apenas un 28.3 por ciento. En este último quinquenio, incluso, la emigración desde la región metropolitana superó a la inmigración. Salieron 234,082 habitantes y llegaron 221,853 (véase gráfica 3).

Después de las crisis asociadas al reemplazo del antiguo modelo, fase en que Santiago perdió peso económico en el sistema urbano, el largo periodo de crecimiento económico que se inauguró en 1985 significó la recuperación

GRÁFICA 3
CHILE: SALDOS MIGRATORIOS REGIONALES,
1977-1982, 1987-1992 Y 1997-2002



⁵Chile tiene 13 regiones, cuyas capitales son las principales ciudades del sistema urbano. En el caso particular de la región metropolitana, la ciudad de Santiago representó en 2002 el 89.5 por ciento de la población de la región.

sostenida del rol predominante de Santiago en la economía chilena, desde un 42.1 por ciento del PIB ese año hasta un 47.8 por ciento en 1998 (véase cuadro 8). Estas cifras, sin embargo, no quitan importancia al cambio que presentó la organización del territorio chileno con la nueva economía de diversificación de

CUADRO 8
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
EN EL PRODUCTO BRUTO REGIONALIZADO, 1970-1996
(En moneda constante de 1986)

<i>Año</i>	<i>% de participación</i>
1970	47.6
1971	47.7
1972	48.2
1973	47.5
1974	43.9
1975	42.3
1976	41.3
1977	42.3
1978	43.9
1979	44.9
1980	44.9
1981	45.5
1982	42.8
1983	42.3
1984	42.3
1985	42.1
1986	42.9
1987	43.8
1988	43.8
1989	44.7
1990	44.8
1991	45.7
1992	46.9
1993	47.8
1994	46.8
1995	47.5
1996	47.5
1997	48.1
1998	47.8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile (Banco Central de Chile, 1999).

exportaciones. Varias regiones expandieron simultáneamente su sector de economía externa, cuando lo tradicional de Chile era su carácter monoexportador. Esta debe ser la explicación básica de que el sistema urbano chileno aparezca hoy más “equilibrado” que antes, con una mayor presencia relativa de las ciudades intermedias.

En suma, en el periodo 1970-2002, y pese a la transformación profunda de la economía nacional, se observa una persistencia de los rasgos básicos del sistema urbano chileno, en particular, el importante peso demográfico y económico que mantiene Santiago. A pesar de que esta ciudad ha disminuido sus tasas de crecimiento demográfico –lo mismo ha sucedido con el índice de primacía urbana– ello no ha significado que haya perdido su posición como eje central del sistema urbano nacional. La “reestructuración económica” que ha experimentado Chile aproximadamente desde 1985 ha convertido al Área Metropolitana de Santiago en el nodo de atracción de empresas de alta tecnología, de servicios avanzados y del sistema financiero nacional.

Estructura interna de Santiago: malignidad y cambios en la segregación

La ciudad de Santiago ha experimentado un marcado proceso de suburbanización a lo largo del periodo de estudio, creciendo hacia sus bordes. Del total de 35 comunas que conforman hoy la ciudad, las periféricas son las que en promedio han crecido más rápido, especialmente las comunas que concentran población de bajos ingresos en las direcciones sur y poniente. En cambio, la mayoría de las comunas internas del área metropolitana perdieron población en el último periodo intercensal, habiendo algunas que venían experimentando esta reducción desde antes, como el caso destacado de la comuna central de la ciudad, también llamada Santiago.

Es precisamente en estas comunas periféricas de bajos ingresos donde se concentran los problemas actuales de empleo, informalidad económica y parte importante de los problemas de inseguridad ciudadana. La estructura espacial segregada a gran escala que Santiago ha exhibido tradicionalmente por condición social, parece estar contribuyendo especialmente hoy a agravar estos problemas. La geografía de oportunidades ha pasado a ser una variable crítica de la sobrevivencia de los más pobres bajo el contexto de precarización del empleo e incertidumbre introducido por la reforma económica, la inseguridad laboral y una desigualdad social marcada y persistente. El alto nivel de segregación espacial que es tradicional de Santiago se ha vuelto más grave que antes (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Sabatini, 2004).

Sin embargo, la segregación residencial parece estar mudando su escala en amplias zonas de la ciudad. Se intensifica, pero en una escala geográfica menor. El cambio es tan importante que amerita hablar de una ruptura del patrón tradicional de segregación. Ocurre principalmente por la dispersión hacia zonas de la periferia urbana, que es mayoritariamente pobre, de desarrollos de barrios cerrados para grupos medios y altos (*gated communities*) así como de nuevos *shopping centers* y grandes supermercados. La concentración e internacionalización del capital inmobiliario, la liberalización de los mercados de suelo y la realización de obras de infraestructura destinadas a elevar la competitividad de la ciudad, son factores clave detrás de este cambio. Si antes, por razones tanto materiales, simbólicas como de funcionamiento de los mercados de suelo, los proyectos modernos fueron concentrándose en una suerte de cono geográfico con vértice en el centro y dirección hacia el nororiente, ahora ello ha dejado de ser necesario. La ciudad entera aspira a ser “moderna” dejando atrás el largo periodo en que intentó construir una suerte de “ciudad de país desarrollado” recluida a ese cono (Sabatini, 2003). La ruptura del cono parece ser actualmente una posibilidad estructural y una tendencia en muchas de las grandes ciudades de América Latina (Sabatini y Cáceres, 2004).

Complementariamente, el cambio ocurre por la tendencia de los grupos pobres a acercarse físicamente a las áreas residenciales o de actividad más pujantes con el fin de mejorar su geografía de oportunidades. La precarización de los empleos y el retroceso de la política clientelista comandada por los partidos políticos durante las últimas décadas, han debilitado la integración funcional de los habitantes pobres a la ciudad. La localización en el espacio ha pasado a ser comparativamente más importante que antes en el acceso a oportunidades laborales y a los circuitos de la vida urbana, en general. La vivienda popular de las zonas centrales pasa a tener mayor demanda y precio que la vivienda popular de la periferia (Sabatini, 2004).

Sin embargo, estos cambios en el patrón de segregación espacial, por importantes que resulten desde el punto de vista de la efectividad de futuras medidas de control de la segregación, no han logrado erradicar la aglomeración a gran escala de la pobreza como rasgo básico de la ciudad, condición que estaría favoreciendo la aparición del “efecto gueto” en el medio urbano chileno (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

En los apartados siguientes, concentraremos nuestra atención en un análisis de la estructura de oportunidades de integración social que enfrentan estos grupos urbanos espacialmente segregados y de menores recursos en tres áreas prioritarias: trabajo, criminalidad y movilización social.

Trabajo, segmentación laboral e informalidad en el ámbito urbano

Algunos elementos conceptuales

El carácter segmentado que asume el trabajo en los países latinoamericanos y su vinculación con la temática de la pobreza no es un fenómeno nuevo. Desde la década de 1960 se ha venido discutiendo el problema de integración económica y social que enfrentan los migrantes rurales y los trabajadores urbanos de menor calificación relativa a las oportunidades de ingreso, protección y bienestar social que brindan el mercado, el Estado y la propia sociedad. En esta discusión se entronca el concepto de informalidad que apunta a definir el fenómeno de integración heterogénea y fragmentada a las oportunidades de trabajo que caracteriza el desarrollo del continente.

En América Latina, el desarrollo de este concepto se vincula con los trabajos de la OIT, específicamente con los trabajos de su filial, PREALC. En sus inicios, la OIT concibe la informalidad vinculada al fenómeno de insuficiencia dinámica que, a juicio de la CEPAL, caracterizaba el desarrollo de los países de la región. Es en este contexto que se genera un sector de actividades económicas denominado informal que crece junto con el sector moderno y que emplea fuerza de trabajo que no es absorbida por este último y, por lo tanto, no está integrada a las ventajas de la modernización (Tokman, 2000). Adicionalmente, la informalidad aparece como un fenómeno fundamentalmente urbano, asociado a niveles de ingresos bajos y, por lo tanto, estrechamente vinculado a la situación de pobreza en la que se viven importantes segmentos sociales de los países en desarrollo.

Durante la década de 1980, otros autores introducen una nueva perspectiva para analizar la informalidad poniendo el énfasis en la regulación estatal y la relación o el rol que juegan estas actividades con el resto de la economía (Portes *et al.*, 1989). Según esta perspectiva, se excluyen de la informalidad las actividades ilícitas (por ejemplo, drogas) en tanto la informalidad no se dedica a la elaboración de productos finales ilícitos sino que elabora productos lícitos, pero a través de un modo de producción o de intercambio que tiende a burlar o evadir alguna regulación legal (Portes, 2000: 28).

Por otra parte, estas actividades son una característica estructural del proceso de acumulación en la periferia en la medida en que ellas, no sólo son funcionales para los pobres, sino para todo el sistema económico. De este modo, el sector informal representa un componente intrínseco de la acumulación capitalista en la periferia. La informalidad pasa a ser algo más que una estrategia de sobrevivencia al convertirse en una parte integral del funcionamiento del engraje económico de estas sociedades. Por lo tanto, ella no refiere a un problema de falta de integración, sino más bien a una forma particular de integración que

emana de la interdependencia entre formalidad e informalidad. En general, el sector informal subsidia parte de los costos de las empresas capitalistas formales recibiendo salarios inferiores al mínimo legal. Las empresas informales, por lo tanto, son una creación del propio modelo de acumulación capitalista y su presencia adquiere significación en las economías subdesarrolladas y crecientemente en los propios países desarrollados.

Ambos planteamientos coinciden en que la informalidad es un fenómeno heterogéneo. A grandes rasgos, Tokman menciona dos tipos de trabajadores: los que llegaron por motivos de movilidad descendente y los que optaron por trabajar en el sector informal con la esperanza de mejorar sus oportunidades de movilidad ascendente (Bucheli *et al.*, 2003: 5). Por su parte, Portes (2000) señala que la heterogeneidad tiene que ver con los objetivos que persigue la actividad informal. De este modo, él distingue actividades informales con tres grandes objetivos:

- a) Informalidad de supervivencia: cuyo objetivo es lograr la sobrevivencia del individuo o su familia, por medio de la producción directa de dicha subsistencia o de la producción y venta de bienes o servicios en el mercado.
- b) Informalidad de explotación dependiente: cuyo objetivo es lograr mayor flexibilidad en los procesos productivos y menores costos en las empresas del sector formal, por medio de contrataciones no registradas y de subcontrataciones de emprendimientos informales.
- c) Informalidad de crecimiento: cuyo objetivo es lograr acumulación de capital en empresas pequeñas, gracias a la movilización de redes solidarias, mayor flexibilidad laboral y costos más bajos.

De este modo, la informalidad se disocia definitivamente de la pobreza en la medida en que algunas de estas actividades tienen posibilidades de acumulación y generan ingresos más o menos adecuados para vivir.⁶ Adicionalmente, la distinción formal/informal se establece definitivamente a nivel de las actividades y no de los individuos. Estos últimos pueden transitar entre ambos tipos de actividades sin por ello desnaturalizar la distinción.

En el marco de esta discusión, y utilizando tanto la perspectiva de la OIT como la de Portes o de la regulación, nos interesa revisar la evolución que ha tenido el fenómeno de la informalidad urbana en Chile a partir de la introducción del nuevo modelo de acumulación. Desde ya digamos que este nuevo patrón de

⁶Al respecto los datos para Chile del Servicio de Impuestos Internos (SII) señalan que el porcentaje de microempresas que eran clientes del sistema financiero nacional había subido desde un 32 por ciento en 1994 a un 39.5 por ciento en 2000. Asimismo, un porcentaje no despreciable de ellas se había conectado con los mercados de exportación (*El Mercurio*, 11 de noviembre de 2003).

apertura económica y globalización ha significado una transformación tanto de la formalidad como de la informalidad. La tendencia dominante de estos años ha sido hacia una diferenciación y fragmentación de las oportunidades de trabajo asociadas, por una parte, a la transformación del marco de protección y regulación laboral y, por la otra, a las nuevas condiciones de competitividad y crecimiento de la economía. Tal como señala Esping-Andersen (1999), la creciente terciarización de la economía promueve un proceso de diferenciación productiva muy superior a la existente bajo el modelo industrialización manufacturero, al tiempo que las nuevas formas de producción generan importantes vínculos de subcontratación que promueven el desarrollo de las pequeñas unidades de producción.

Al respecto los datos señalan que, a lo largo de la década de 1990, la importancia relativa de las micro y pequeñas empresas (MYPE) aumentó, alcanzando a un 82.1 por ciento del total de las empresas registradas por el Servicio de Impuestos Internos el año 2001. De éstas, la gran mayoría se concentraban en los rubros de comercio, finanzas, servicios y transporte (Corfo, 2003).

En el ámbito urbano, esta diferenciación productiva y expansión de las MYPE ha ido acompañada por la existencia de un importante contingente de personas que laboran en actividades informales, lo cual, dados los objetivos de nuestro proyecto, requiere de una atención particular.

Características y evolución de la informalidad en la región metropolitana

En este apartado analizaremos la evolución de la informalidad durante la década de 1990, combinando los enfoques anteriores y considerando los datos que nos entregan las encuestas de Caracterización Socioeconómica (Casen) para el total de la fuerza de trabajo ocupada en la Región Metropolitana de Santiago.⁷

Desde la perspectiva de la OIT, la tendencia dominante durante estos años ha sido hacia una relativa reducción del empleo en el sector informal de la economía⁸ (véase cuadro 9). Llama la atención el carácter anticíclico de esta tendencia, especialmente si consideramos que los últimos años de la década tuvieron un carácter recesivo, lo que teóricamente debiese haber favorecido el crecimiento de la informalidad. Una posible explicación es que las actividades informales se han ido conectando crecientemente al funcionamiento de las empresas for-

⁷Lamentablemente, no disponemos de datos que permitan describir la evolución de la informalidad a partir de la década de 1980. El análisis de esta sección se basa en datos elaborados por los autores a partir de los de la Casen para los años respectivos.

⁸La OIT operacionaliza el concepto de informalidad de la siguiente manera: empleadores o asalariados de empresas de hasta cinco trabajadores, trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, servicio doméstico, familiares no remunerados. Una tendencia similar a ésta se observa si consideramos el total de los ocupados urbanos del país.

males, las cuales generan mayores encadenamientos hacia ellas en los periodos de expansión que en los de recesión. También es posible suponer, especialmente en el corto plazo, que muchos de los desempleados del sector formal encuentran barreras para incorporarse a la informalidad en términos de sus propias expectativas de mantenerse en el mercado de la formalidad, o bien, por falta de recursos sociales y materiales para emprender por cuenta propia.

CUADRO 9
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO
FORMAL E INFORMAL SEGÚN CATEGORÍAS DE EMPLEO, 1990-2000

<i>Definición de acuerdo con la OIT</i>	1990	1994	1998	2000
<i>Formal</i>	63.7	63.0	64.7	66.0
Empleador	1.8	1.9	1.9	2.0
Obrero	58.5	58.0	59.6	60.7
CP profesional o técnico	3.4	3.1	3.1	3.4
<i>Informal</i>	36.3	37.0	35.3	34.0
Empleador	0.8	1.8	2.5	2.1
Obrero	9.9	8.2	9.5	8.0
CP no profesional ni técnico	17.6	18.8	15.7	16.0
Servicio doméstico	7.0	7.0	6.6	6.9
Familiares no remunerados	1.1	1.2	1.0	1.1
Total	100%	100%	100%	100%
N (miles de ocupados)	1,769.9	1,972.9	2,191.7	2,190.9
<i>Definición de acuerdo con el enfoque de Regulación</i>				
Cotiza	69.2	68.7	67.7	66.1
No cotiza	30.8	31.3	32.3	33.9
Total	100%	100%	100%	100 %
N (miles de ocupados)	1,788.1	2,125.5	2,252.9	2,295.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta Casen.

Por otra parte, desde la perspectiva de la regulación, la informalidad –medida a partir de un *proxy* como falta de cobertura previsional– crece a lo largo de todo el periodo estudiado.⁹ Esto hace pensar que el aumento de la desprotección de los trabajadores no es un fenómeno resultante de los ciclos económicos

⁹Existe una alta correlación entre la no cobertura previsional, la no existencia de un contrato escrito de trabajo y una mala cobertura de salud. Sin embargo, se optó por la dimensión previsional como *proxy* de informalidad porque era la variable que contaba con información para un mayor número de casos y que, a diferencia de la salud, el no estar cubierto implica efectivamente desprotección.

CUADRO 10

CHILE: CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS OCUPADOS URBANOS, 1990 Y 2000

1990	Sin contrato ³	No cubierto	Acceso precario salud ²	Pobres	Educación insuficiente ⁴	Bajos ingresos ¹	Trabajan menos 35 horas	Base	% sobre total
Empleador 1-5 trab.	—	43.9	28.2	1.1	31.7	6.6	9.6	29,115	0.8
Empleador 6-9 trab.	—	48.6	38.4	2.6	27.3	2.8	6.4	27,146	0.8
Empleador 10-49 trab.	—	35.7	24.5	2.3	19.9	3.6	6.9	23,010	0.7
Empleador 50 y más trab.	—	23.3	14.4		10.4	0.3	5.9	10,295	0.3
Asalariado 1-5 trab.	26.6	35.7	36.4	35.2	55.2	77.2	11.2	371,899	10.7
Asalariado 6-9 trab.	18.8	24.6	28.5	32.2	48.3	68.9	7.7	233,355	6.7
Asalariado 10-49 trab.	11.0	12.4	18.2	25.1	42.4	56.5	9.0	690,757	20.0
Asalariado 50 y más trab.	6.2	6.6	12.6	22.5	38.6	42.6	4.3	1'020,965	29.5
CP no prof. ni técnico	10.9	70.2	64.8	26.6	75.7	46.0	27.1	663,952	19.2
CP prof. o técnico	—	54.9	42.7	6.0	—	22.6	28.9	105,738	3.1
Servicio doméstico	33.5	48.2	40.5	50.1	84.9	95.9	17.9	243,225	7.0
Familiar no remunerado	—	80.0	57.6	17.0	64.0	96.4	18.1	42,183	1.2
Total	14.2%	30.4%	31.2%	26.2%	51.0%	54.3%	12.5%	3'461,640	100.0 %

Empleador 1-5 trab.	—	52.3	31.2	2.0	33.6	15.8	13.2	114,111	2.5
Empleador 6-9 trab.	—	44.3	20.3	1.0	19.2	6.9	10.3	30,788	0.7
Empleador 10-49 trab.	—	29.9	10.9	0.1	11.0	3.5	3.0	48,249	1.1
Empleador 50 y más trab.	—	24.9	8.6	1.4	19.2	4.9	10.4	11,293	0.3
Asalariado 1-5 trab.	44.5	42.5	30.0	19.9	48.8	87.7	12.1	426,526	9.5
Asalariado 6-9 trab.	27.9	27.1	21.0	17.1	43.2	81.0	10.1	252,416	5.6
Asalariado 10-49 trab.	18.2	18.7	13.2	12.4	37.0	68.7	10.1	810,517	18.1
Asalariado 50 y más trab.	9.4	9.7	7.3	8.9	28.0	55.0	5.5	1'566,056	34.9
CP no prof. ni técnico	—	82.4	58.2	12.5	67.0	59.7	28.8	746,232	16.6
CP prof. o técnico	—	66.3	36.8	1.0	—	27.3	28.6	133,651	3.0
Servicio doméstico	56.0	54.8	32.9	21.1	75.9	98.8	26.0	293,983	6.5
Familiar no remunerado	—	90.6	47.7	8.1	51.8	—	35.1	55,358	1.2
Total	21.6	34.7	23.6	11.7	41.4	63.0	13.7	4'489,180	100.0

¹Incluye trabajadores que laboran 35 horas semanales o más y que ganan menos de dos salarios mínimos a valores constantes del año 2000. El salario de 1990 en pesos del año 2000 ascendía a 58,156 pesos. Los trabajadores de FEAA han sido clasificados como asalariados, según el tamaño del organismo en que se desempeñen.

²Incluye trabajadores sin cobertura de salud (particulares) y con cobertura en el sistema público, en el rango de indigentes (de acuerdo con el Fondo Nacional de Salud, Fonasa).

³La pregunta por contrato de trabajo está diseñado sólo para los asalariados y el servicio doméstico; sin embargo, en el año 1990 también se registraron respuestas entre los cuenta propia no profesionales ni técnicos, probablemente debido a un error en del trabajo de campo. Incluye a los trabajadores con menos de 12 años de escolaridad.

⁴Incluye a los trabajadores que tienen una escolaridad inferior a la educación media completa.

Fuente: Elaboración propia según datos encuestas de Caracterización Socioeconómica de Hogares, Casen.

de expansión o recesión sino más bien de una transformación estructural del mercado de trabajo que, en muchos casos, se asocia con un fenómeno de precarización de las condiciones laborales (véase cuadro 10).

Mirado por rubros, la importancia de la informalidad se concentró hacia finales de la década, al interior de los rubros comercio (48.7 por ciento del total del empleo en el sector durante el año 2000), servicios personales y comunales (38.4 por ciento), transporte, almacenaje y comunicaciones (3.3 por ciento) y construcción (31.8 por ciento). Sin embargo, prácticamente en todos los rubros decreció la importancia relativa de la informalidad. La excepción la constituye el comportamiento de la construcción, sector en el cual el empleo informal creció desde un 26 por ciento en 1992 a un 31.8 por ciento en 2000, probablemente vinculado a la transformación productiva de esta actividad crecientemente organizada alrededor de pequeñas empresas de subcontratistas especializadas en el desarrollo de tareas específicas (por ejemplo, yeseros, pintores y mueblistas).

Desde la perspectiva de la regulación, se aprecia un crecimiento de la proporción de trabajadores desprotegidos y no cubiertos por el sistema de previsión social dentro de los rubros de comercio (desde un 46.4 por ciento en 1992 a un 49.4 por ciento en 2000) y en servicios personales (desde un 31.1 a un 33.1 por ciento) que, como dijimos, son sectores en los que se concentra el empleo informal. En el resto, la proporción de trabajadores desprotegidos tiende a ser menor que en los dos sectores anteriores, manteniéndose relativamente constante a lo largo de la década. La excepción nuevamente se da al interior de la construcción y de los servicios financieros y a las empresas en los cuales esta proporción descende desde un 39.6 a un 33.2 por ciento en el primer caso y desde un 21.4 a un 25.9 por ciento en el segundo.

Al analizar la evolución de la informalidad según sexo se observa que, desde la perspectiva de la OIT, son las mujeres las que en mayor proporción se dedican a este tipo de actividades. Es así como, en el año 2000, del total de las mujeres ocupadas en la fuerza de trabajo en la región metropolitana, un 40.9 por ciento trabajaba en actividades informales contra sólo 29.3 por ciento de los hombres. En ambos casos, estos porcentajes eran similares –aunque levemente más altos– al inicio de la década. Del total de las mujeres en actividades informales, la mayor proporción trabajaba en servicio doméstico (16.9 por ciento en 2000) y como cuentapropistas (13.3 por ciento). En el caso de los hombres, la mayor proporción de los informales se concentraba en actividades por cuenta propia (17.7 por ciento del total en 2000). Llama la atención que el porcentaje de hombres en la categoría de empleadores informales subió del 0.9 por ciento en el año 1990 a un 2.6 por ciento en 2000.

Si asumimos la perspectiva de la regulación, se observa que tanto en el caso de los hombres como de las mujeres aumenta la proporción de trabajadores

urbanos sin cobertura de seguridad social. Sin embargo, la intensidad es mayor entre las mujeres –cuya proporción sube desde un 34.8 por ciento en 1990 a un 36.4 por ciento en 2000– mientras que entre los hombres ella pasa desde un 28.4 a un 32.2 por ciento en el mismo periodo.

Al desagregar los datos por edad, se observa que la informalidad, en la versión OIT, es una actividad realizada de preferencia por la población de más edad. Entre los trabajadores de 35 a 64 años se observa una tendencia bastante estable a lo largo de la década con una informalidad de alrededor de un 40 por ciento y con una leve tendencia a la baja. Por su parte, en el segmento de trabajadores de más edad (65 años y más) la informalidad en el año 2000 ascendía hasta un 54.7 por ciento y en el tramo de los más jóvenes (15 a 24 años) ella alcanzaba a un 28.2 por ciento. Esta situación sugiere que una parte de la informalidad estuvo relacionada con estrategias de movilización del recurso trabajo de los hogares (viejos y jóvenes) para incrementar la generación de ingreso, no obstante que entre los más jóvenes también se aprecia una tendencia a la reducción de la proporción ocupada en el sector informal y hacia un aumento sostenido en su ocupación como trabajadores dependientes en el sector formal.

Por último, se observa una clara tendencia hacia el emprendimiento informal por cuenta propia y como empleador a medida que se avanza en la edad de los trabajadores. Esto probablemente se relaciona con la experiencia y las necesidades de capital que son necesarias para establecerse de un modo independiente, así como también con la alta valoración que para muchos asalariados tiene el trabajar en forma independiente debido a la posibilidad de obtención de mejores ingresos y condiciones de trabajo que como asalariados del sector formal.

Desde la perspectiva de la regulación, se aprecia que tanto en el segmento de los trabajadores informales jóvenes (15 a 34 años) como en el de los más viejos (65 y más) aumenta la proporción de trabajadores desprotegidos entre 1990 y 2000. Esta tendencia es particularmente pronunciada entre los trabajadores de más edad –cuya proporción aumenta desde un 39.5 a un 62.3 por ciento en el periodo– muchos de los cuales probablemente están acogidos a planes de jubilación y optan por seguir trabajando “sin cobertura” con la idea de incrementar sus ingresos para suplir sus bajas pensiones. En el caso de los más jóvenes (15 a 24 años) ocurre algo similar, si bien con menor intensidad (desde un 37.1 a un 40 por ciento). Esto puede estar relacionado con el ingreso a empleos de baja calidad, o bien, con el hecho de que algunos deliberadamente retardan su incorporación a los planes de previsión como forma de maximizar el ingreso presente hipotecando, en parte, su bienestar futuro.

En suma, ambas perspectivas dan cuenta de la reproducción de un conjunto de actividades que se articulan funcionalmente con las necesidades del resto de la economía y del nuevo modelo de acumulación. La prueba de esto es que ellas se reproducen junto con los ciclos de expansión y de recesión del sistema económico.

Por otra parte, los empleos desprotegidos y de mala calidad crecen tanto al interior de lo que la OIT define como sector formal e informal, si bien en proporciones diferentes (véase cuadro 10). Al interior del sector informal, las ocupaciones más desprotegidas se dan entre los trabajadores por cuenta propia, los de servicio doméstico y entre los asalariados de las microempresas. En tanto que, en el interior de las actividades formales, la tendencia ha sido hacia un aumento en la proporción de trabajadores sin contrato y sin previsión, especialmente en el segmento de asalariados de las empresas pequeñas que ocupan entre 10 y 49 trabajadores.

El resultado ha sido que la proporción de trabajadores asalariados en ocupaciones sin un contrato escrito de trabajo aumentó sostenidamente desde un 14.2 por ciento a comienzos de la década hasta un 21.6 por ciento al término de la misma. Algo similar ocurrió con la proporción de los no cubiertos por programas de previsión social. También se observa que las condiciones de trabajo dentro del sector informal varían entre los diversos tipos de ocupaciones. Si bien la mayoría de estas ocupaciones tienden a compartir una situación de desprotección relativa, una proporción apreciable de los empleadores de este sector percibe buenos ingresos, claramente más elevados que quienes trabajan de un modo asalariado al interior de este mismo sector e incluso del así llamado sector formal. Por lo tanto, la pobreza no es un atributo único de la informalidad. Por el contrario, los datos señalan que la proporción de trabajadores en condición de pobreza es mayor entre los asalariados de las empresas chicas del sector formal que entre los empleadores del sector informal.

De este modo, podemos concluir que el nuevo modelo de acumulación parece haber ampliado las buenas y malas oportunidades de trabajo dentro del sector formal e informal. Ello acrecienta la heterogeneidad del mundo del trabajo y segmenta el acceso al ingreso, la protección y la ciudadanía social. Es por ello que el nuevo patrón de crecimiento va acompañado de una importante desigualdad y vulnerabilidad social que tiene como una de sus caras más preocupantes el aumento en los índices de criminalidad, especialmente al interior de las grandes áreas urbanas.

Criminalidad e inseguridad en Santiago, 1980-2000

El objeto de esta sección es analizar una forma de repuesta social que ha surgido en la ciudad como producto de las nuevas modalidades de segmentación

social y la importante desigualdad existente en la estructura de oportunidades sociales.

La criminalidad que analizaremos, con base en estudios y estadísticas disponibles, puede ser vista como una estrategia alternativa de adaptación a nuevas formas de exclusión y de acceso a los patrones de consumo que van ganando significación, especialmente entre los jóvenes.

El aumento de la criminalidad es un fenómeno global que ha afectado tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo. Sin embargo, la magnitud del problema es variada, ocupando América Latina el segundo lugar entre las regiones más violentas del mundo (Búvinic *et al.*, 1999). En este contexto, al menos dos hechos presentan a Chile como un caso de excepción. Por una parte, Chile, a diferencia de otros países de la región, presenta tasas de delitos contra la propiedad y lesiones significativamente menores. De hecho, las tasas de denuncias en todos los tipos de delitos en la última década son las más bajas del continente. Sin embargo, en la reciente Encuesta de Victimización hecha por el Ministerio del Interior en 2003, aparece un nivel de delitos contra la propiedad similar al de otros países de América Latina (Ministerio del Interior, 2004).¹⁰

Por otra parte, en Chile se constatan altos niveles de confianza en las instituciones policiales, especialmente en Carabineros (institución policial dedicada a la prevención y control del delito). Distintas encuestas de opinión registran que esta alta confianza en Carabineros cruza todos los niveles socioeconómicos, aunque con valores más importantes en los estratos altos. La percepción ciudadana de tener una policía profesional y honesta diferencia a Chile de los demás países de la región, donde la policía es reconocida por el abuso de la fuerza y las prácticas de corrupción (Sozzo, 1998). Pese a esta menor importancia de la criminalidad en comparación con el resto de América Latina, Chile muestra una clara tendencia de incremento de las denuncias de los delitos contra la propiedad y las personas, así como también una proliferación de hechos urbanos habitualmente asociados a la violencia, como el incremento de la vigilancia privada, el amurallamiento de conjuntos habitacionales y el abandono progresivo de los espacios públicos.

La violencia urbana en Chile

Desde mediados de la década de 1970, varios indicadores dan cuenta de una tendencia clara al crecimiento de la criminalidad en Chile. En primer lugar, la tasa de delitos contra la propiedad ha aumentado sostenidamente, pasando de 658.7 delitos por cada 100,000 habitantes en el año 1977 a 1,428.9 en 2000. La

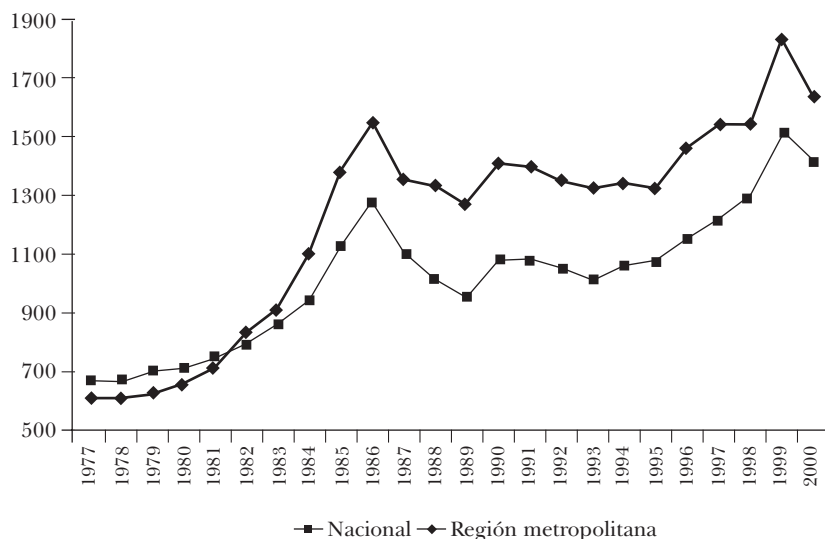
¹⁰Es probable que una proporción comparativamente alta de delitos menores, como los que afectan a partes y piezas de vehículos, no se denuncien. Esta brecha entre denuncias y delitos efectivamente ocurridos se conoce como "cifra negra".

tendencia al crecimiento es más pronunciada en la región metropolitana que en el resto del país. Los incrementos más significativos se observan entre los años 1982 y 1986, lo que en parte puede ser explicado por la crisis económica, el desempleo y el deterioro de las estructuras de oportunidades que erosionó los recursos y activos de los hogares, especialmente los de menores recursos. Sin embargo, un dato significativo es que la criminalidad, en su dimensión de delitos contra la propiedad, siguió aumentando a pesar de la fase de crecimiento económico. Ello hace pensar que la relación entre pobreza y criminalidad está lejos de ser lineal (véase gráfica 4).

Por otra parte, en la región metropolitana los delitos contra las personas también muestran una tendencia al crecimiento. El aumento de estos delitos es especialmente notable en los últimos años, lo mismo que el incremento en el uso indiscriminado de la violencia y el uso de armas de todo tipo en la perpetración de estos delitos. En efecto, la tasa de denuncias de robo (delito donde la persona victimizada está presente) ha pasado de 322.8 denuncias por cada 100,000 habitantes en el año 1977 a una de 1,047.4 en 2000.¹¹

GRÁFICA 4

CHILE 1977-2000: TASAS DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD

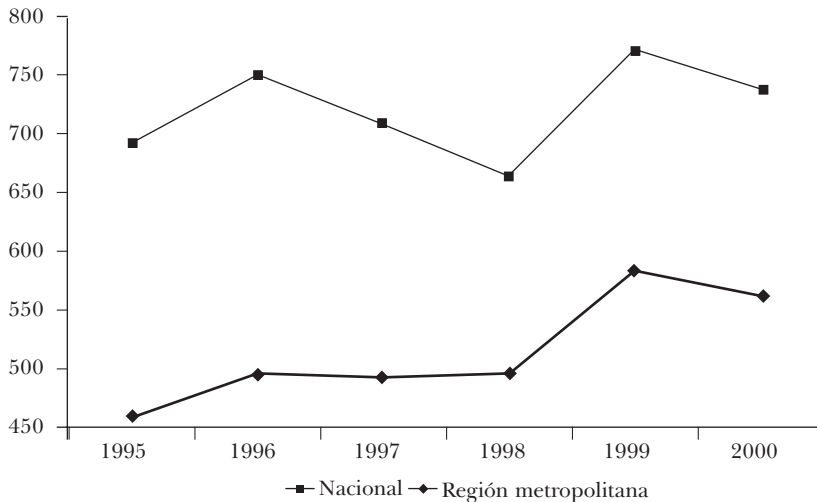


Fuente: Elaboración de Lucía Dammert en base a los Anuarios Estadísticos de Carabineros de Chile.

¹¹ Cifras elaboradas por Lucía Dammert con base en el Anuario de Estadísticas Criminales de la Fundación Paz Ciudadana.

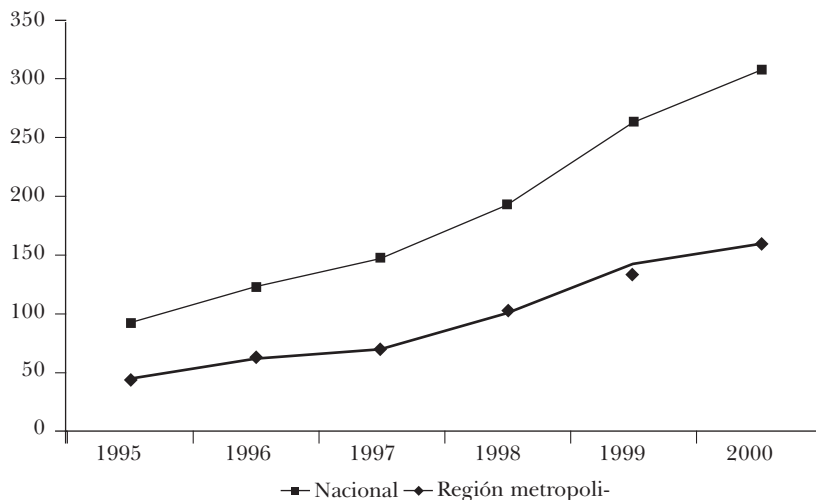
Tanto el robo con fuerza (delito cometido contra la propiedad) como el robo con violencia (delito contra las personas que involucra amenaza o intimidación) son mayores en la región metropolitana que en el resto del país, y muestran una tendencia hacia el crecimiento entre los años 1995 y 2000 (véanse gráficas 5 y 6). Si comparamos las cifras, tenemos que el robo con violencia presenta una tendencia mayor al crecimiento y amenaza con convertirse en un importante problema público durante la presente década, afectando la calidad de vida de los ciudadanos y generando una sensación de inseguridad en los espacios públicos y privados. Aunque sus causas y rasgos aún están en discusión, los especialistas señalan que un porcentaje importante de la población chilena presenta altos niveles de ansiedad y temor hacia la delincuencia. Estas investigaciones han constatado que, si bien en todos los países los niveles de inseguridad difieren de los niveles de victimización, la brecha es mayor en el caso de Chile. De hecho, encuestas de victimización anteriores a la de 2003 mostraban que el porcentaje de víctimas de cualquier delito no superaba el 30 por ciento mientras que aquellos que sentían temor de ser víctimas estaba por sobre el 80 por ciento (Dammert y Lunecke, 2002). En la encuesta de 2003 también se registra esta brecha, aunque con la diferencia de que el nivel de victimización se incrementó hasta sobrepasar el 50 por ciento (Ministerio del Interior, 2004).

GRÁFICA 5
CHILE Y REGIÓN METROPOLITANA 1995-2000:
TASAS DE DENUNCIAS DE ROBO CON FUERZA



Fuente: Elaboración de Lucía Dammert con base en los Anuarios Estadísticos de Carabineros de Chile.

GRÁFICA 6
CHILE Y REGIÓN METROPOLITANA 1995-2000:
TASAS DE DENUNCIAS DE ROBO CON VIOLENCIA



Fuente: Elaboración de Lucía Dammert con base en los Anuarios Estadísticos de Carabineros de Chile.

Hacia una tipología de territorios seguros e inseguros

Ya está dicho que la región metropolitana ocupa un rol protagónico en el aumento de la criminalidad. Sin embargo, parece relevante analizar la localización de la criminalidad dentro de ella, ubicando en el espacio tanto a la víctima como a los victimarios.

Es posible elaborar una geografía delictiva en la que se diferencien los lugares de residencia de la víctima y del victimario, el lugar de ocurrencia y la tipología delictual (Carrión, 2001). En el caso de la región metropolitana la localización de delitos –según las denuncias realizadas durante el año 2001– muestra una relativa focalización territorial. Los delitos contra la propiedad tienden a localizarse de preferencia en comunas de clase media y media alta; en tanto que los delitos contra las personas, en comunas residenciales pertenecientes a estratos socioeconómicos más bajos (véanse mapas 2 y 3).

Un análisis más detallado de estos datos muestra que en sólo tres comunas (Santiago, Providencia y Las Condes) se concentraron el año 2002 más del 50 por ciento del total de denuncias de la RM, es decir, el 14 por ciento del total nacional (Ministerio del Interior, 2003). Esto permite corroborar la hipótesis de

la especificidad territorial de los delitos, así como evidenciar tendencias preocupantes de incremento en algunos territorios periféricos de la RM.¹²

La principal tarea de las políticas públicas de seguridad es identificar los territorios que concentran a los victimarios, para avanzar en la identificación de los factores de riesgo. Esta información se obtiene del registro de los detenidos, y puede ser interpretada desde una doble perspectiva. Por un lado, el lugar donde ocurrió la detención y por otro el lugar de residencia del detenido. En relación con el primero, en el año 2001 las comunas con las cinco tasas más altas de detenidos por delitos de mayor connotación social, fueron Santiago, Cerrillos, Estación Central, La Florida y San Miguel. Respecto del lugar de residencia del detenido, en el año 2002 cuatro comunas presentan los mayores valores: Puente Alto (9.9 por ciento), La Pintana (9.4 por ciento), La Florida (6.9 por ciento) y Peñalolén (6.4 por ciento) (Ministerio del Interior, 2003). En ambos casos se trata de comunas de nivel socioeconómico predominantemente medio y medio bajo, lo que tiende a confirmar la hipótesis del traslado y alta movilidad de los delincuentes, lo mismo que a erosionar el concepto de que existirían territorios seguros e inseguros en la ciudad.

¿Desde territorios de la pobreza a espacios de la criminalidad?

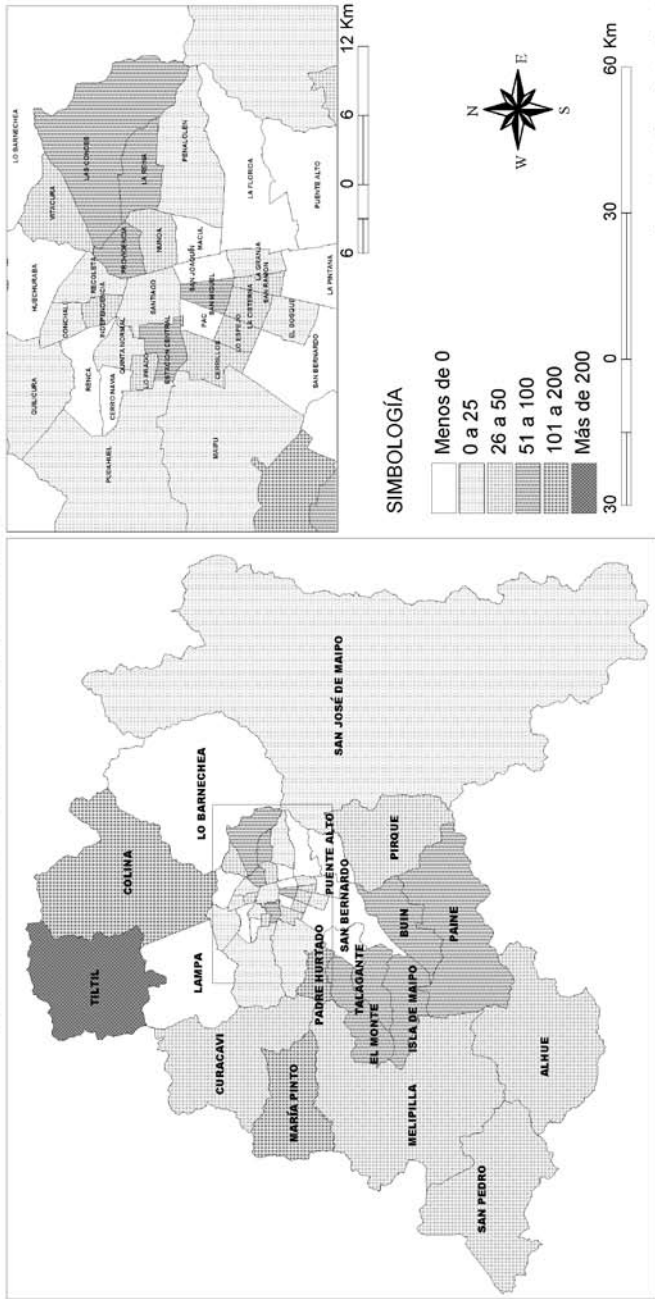
La relación entre concentración espacial de la pobreza y aumento de la criminalidad pasó a constituir uno de los pilares del pensamiento criminológico moderno (Barkan, 1997; Sozzo, 1998). A nuestro juicio esta conclusión ha permitido la elaboración, muchas veces prematura, de hipótesis que relacionan mecánicamente los niveles de pobreza con los de criminalidad. De hecho, lo propio de la situación en la Región Metropolitana de Santiago durante esta última década ha sido el aumento de las tasas de criminalidad en el marco de una reducción sostenida de los niveles de pobreza absoluta, lo que nos obliga a ampliar la mirada.

De manera necesariamente hipotética nos parece que el crimen evoluciona inversamente a las oportunidades de integración social que brinda a sus habitantes la ciudad, y a las expectativas que éstos se hacen de aquéllas. De este modo, la precarización de los empleos, especialmente aquéllos de menor calificación relativa, la desprotección y permanente amenaza de desempleo prolongado, y el bajo retorno económico que obtienen los que no logran acceder a una educación de buena calidad, serían algunos de los factores que favorecen el aumento de la delincuencia. A ellos se agregan las crecientes expectativas de consumo que el crecimiento económico alienta, lo que lleva a muchas personas,

¹²Paradójicamente la mejoría en las condiciones de vida de los sectores más modestos los transforma en víctimas de la delincuencia en sus propios barrios.

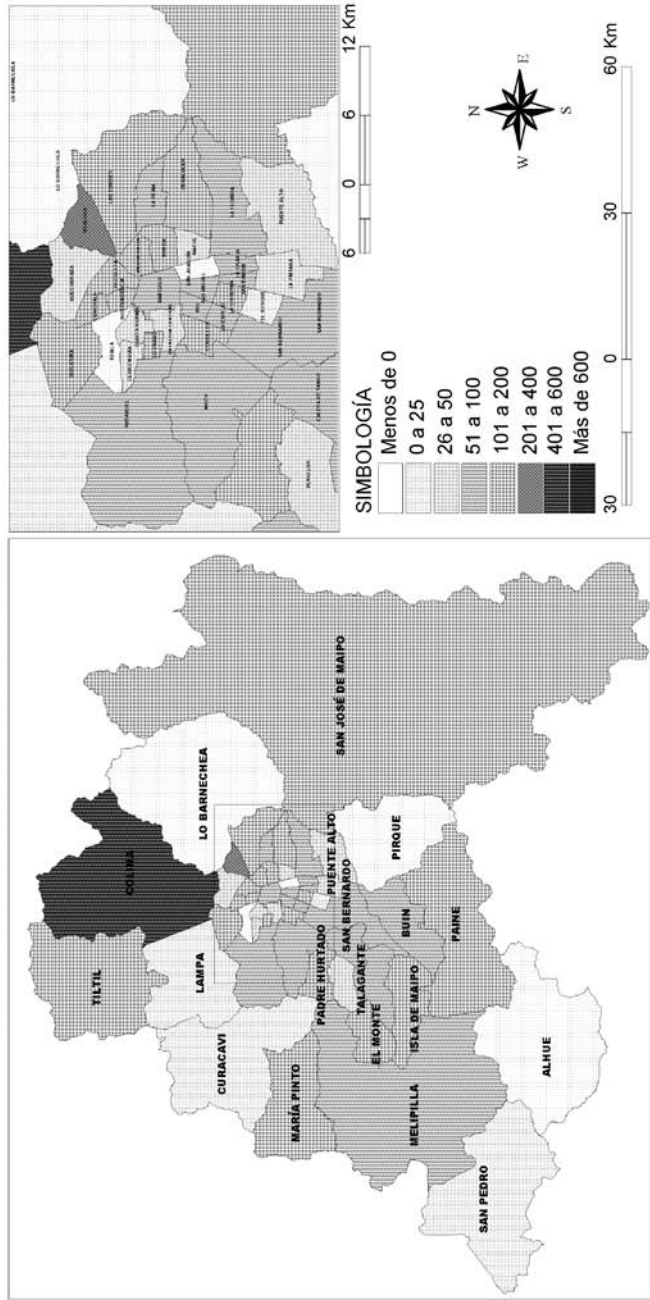
MAPA 2

REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO: TASA DE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD, 1999-2001



MAPA 3

REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO: TASA DE DELITOS CONTRA LAS PERSONAS, 1999-2001



Compositor de Mapa: Carlos Sierralta

especialmente jóvenes de extracción popular; a intentar vías rápidas e ilegales de acceso al ingreso. En esta misma línea, la ampliación de las oportunidades de ingreso y empleo propias del proceso de crecimiento económico durante estos años, y la activa acción social del Estado, muy probablemente contribuyeron a mitigar el crecimiento de la criminalidad. Ambos factores explican, en parte, por qué las tasas de criminalidad en Santiago están por debajo de los niveles de otras ciudades del continente.

Sin embargo, la delincuencia está lejos de ser un fenómeno que pueda ser explicado por factores puramente económicos. Es claro que existen otras variables de carácter social que también afectan la estructura de oportunidades de integración social y que pueden estar jugando un rol significativo en el crecimiento de los índices de criminalidad urbana. En primer lugar, como hemos argumentado antes, se cuenta la “malignidad” que ha cobrado la segregación urbana de Santiago para los grupos populares en el contexto del nuevo modelo de desarrollo. La incorporación al mundo del crimen parece requerir una larga experiencia previa de frustración, rechazo y discriminación, lo que suele ocurrir en algunas “poblaciones” periféricas donde se aglomeran los grupos más desfavorecidos.

Por otra parte, en los hogares de Santiago, especialmente los más pobres, han aumentado los niveles de violencia intrafamiliar, el consumo de alcohol y drogas y el abandono del sistema escolar, hechos todos que contribuyen a minar el portafolio de recursos de integración social de las personas y constituyen posibles activadores de conductas delictuales.

Este breve recuento de variables confirma la característica multidimensional y multicausal de la criminalidad y, por ende, recalca la necesidad de profundizar los estudios que permitan alcanzar mejores explicaciones del crimen urbano. Hemos sugerido, como hipótesis, su relación con las oportunidades y expectativas de integración social que ofrece el nuevo modelo de desarrollo, antes que con la pobreza o las desigualdades.

En lo restante de este trabajo nos interesa analizar una última forma de acción social orientada a combatir la exclusión y la vulnerabilidad social: la organización y movilización de los grupos populares. Nos interesará saber cuáles son las características que adquiere la movilización popular en el marco del desarrollo de la nueva economía y su peculiar dialéctica de exclusión e integración sociales.

Nuevas formas de movilización popular: el caso de los rellenos sanitarios

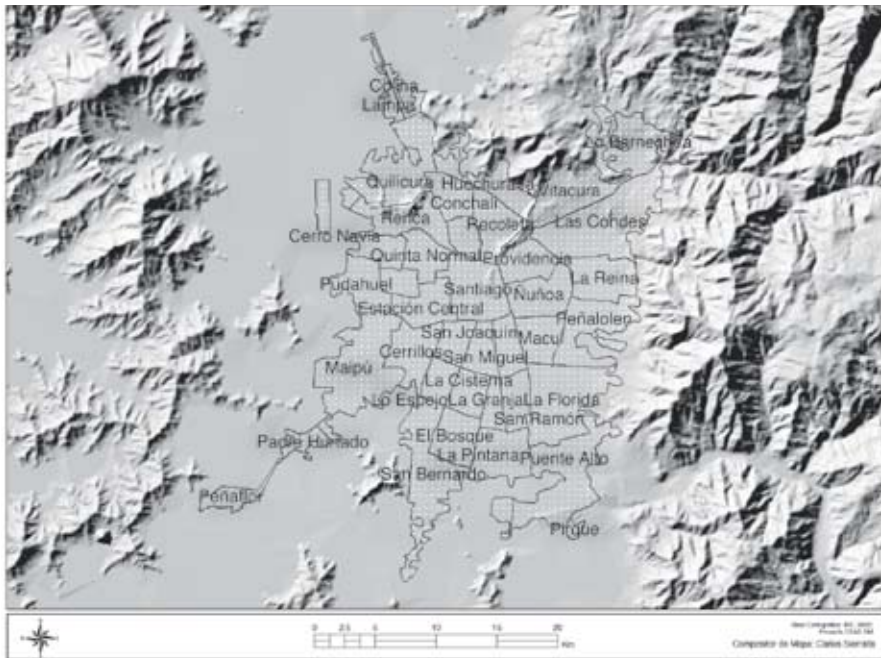
Santiago parece hoy por hoy un verdadero desierto en materia de movilización social de los grupos pobres, especialmente si se le compara con la efervescencia

que mostraron los años sesenta.¹³ En los tiempos más cercanos tal vez lo más masivo, persistente y organizado han sido las movilizaciones de vecinos en contra de los proyectos de nuevos rellenos sanitarios. Hemos estudiado en terreno la reciente movilización de los habitantes de distintos barrios de la comuna periférica de Maipú contra la construcción de rellenos sanitarios (véase mapa 4).¹⁴

El conflicto ambiental de Maipú nos parece, en medida importante, representativo de los cambios que han sobrellevado el sistema y la cultura política chilena después de los años sesenta y específicamente desde la recuperación de la democracia en 1990. La evaluación más acuciosa de estos cambios quedará, sin duda, pendiente. Nuestro propósito es más modesto: mostrar los contrastes, por cierto también las persistencias, entre las movilizaciones de los pobres de Santiago de los años sesenta y las actuales. Los conflictos de la basura presentan, sin embargo,

MAPA 4

ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO Y DIVISIÓN COMUNAL



¹³ Por “años sesenta” entenderemos el periodo más amplio en que tuvieron lugar las ocupaciones ilegales de terrenos por pobladores organizados políticamente entre finales de la década de 1940 y comienzos de la de 1970.

¹⁴ El estudio implicó entrevistas grabadas a 15 personas, incluyendo dirigentes y vecinos integrados a la movilización e informantes clave de fuera de la comuna, además de visitas a terreno y revisión de prensa.

un atributo que no se encuentra en muchas otras de las movilizaciones actuales de vecinos en defensa de su calidad de vida amenazada por proyectos de inversión privada, obras públicas o políticas estatales. Se trata de conflictos en torno a un tipo de proyecto, el relleno sanitario, que virtualmente no conlleva beneficios para el lugar donde se emplaza. Proyectos de otro tipo, como carreteras o plantas industriales, suelen implicar externalidades positivas y no sólo negativas, como empleo, mejoramiento de infraestructuras urbanas o activación de la economía local. El hecho de ser proyectos tan marcadamente negativos para su entorno limita el espacio de las negociaciones que estos conflictos ambientales desencadenan entre vecinos, autoridades e inversionistas, negociaciones que son parte integrante de las nuevas formas de la política que parecen estar emergiendo en Santiago. Habrá que tener en cuenta esta peculiaridad a la hora de interpretar el conflicto de Maipú.

La guerra de la basura de Santiago

En Santiago no es factible aplicar alternativas de incineración de la basura como la que aplican algunos países desarrollados, tanto por su alto costo como por tratarse de un valle con elevados niveles de contaminación atmosférica. La construcción de rellenos sanitarios es un pie forzado. En 1984 se construyó el primer relleno sanitario de la ciudad en la comuna de Cerrillos bajo el nombre de Lo Errázuriz. Hasta entonces los desechos sólidos se depositaban en “vertederos” o “botaderos”. Parece un signo de los tiempos el que este mejoramiento técnico, el reemplazo de vertederos por rellenos, haya coincidido con el primer gran conflicto de la basura en la ciudad, el conflicto de Lo Errázuriz.

Hubo, por cierto, anteriores disputas por la disposición final de las basuras, pero esta fue la primera que llegó a ser un evento de notoriedad pública, recogido en la prensa, y que movilizara a tantas personas y organizaciones de la ciudadanía; entre otros, a los grupos ecologistas, que en esa ocasión hicieron su estreno en sociedad. Sin duda, la conciencia ambiental crecía más rápido que las mejoras técnicas en el manejo de la basura. Otros hechos que facilitaron el desasosiego de estos pobladores fueron la pobreza y el desempleo que campeaban por esos años en los barrios pobres de Santiago, y la inauguración de movilizaciones abiertas y masivas contra la dictadura –las llamadas protestas nacionales que tuvieron lugar entre 1983 y 1985.

En noviembre de 1984 la comunidad de la escuela pública número 227 alegó que emanaciones de gases provenientes del relleno Lo Errázuriz recién construido enfermaban a los niños, lo que desencadenó numerosas movilizaciones callejeras de vecinos de las poblaciones Santiago, Villa Francia, Villa Corhabit, Robert Kennedy y Los Nogales –esta última ostenta el galardón de haberse ori-

ginado de la primera “toma” de terrenos organizada políticamente en Santiago en 1948. En contraste, las poblaciones Oreste Plath y Presidentes de Chile, también cercanas, no participaron e incluso se opusieron a las movilizaciones. Muchos de sus vecinos se habían involucrado en la economía de la basura (reciclaje) durante el largo periodo de crisis económica y alto desempleo que comenzara en 1976 y terminara recién hacia 1985, año en que la economía chilena inauguró el ciclo de 14 años de alto crecimiento antes descripto.

Desde inicios de la década de 1990, cuando las autoridades comenzaron a buscar sitios para nuevos rellenos –la vida útil de Lo Errázuriz terminaría en 1995–, ha tenido lugar una seguidilla de conflictos ambientales generados por vecinos organizados que rechazan esos proyectos. Esas movilizaciones han incluido a las de los mismos vecinos de Lo Errázuriz, relleno que recién fue cerrado en 1999. Como parte de las negociaciones que este conflicto generó, las autoridades construyeron un parque de tres hectáreas en el sitio yermo de 27 hectáreas que el relleno dejara como herencia. Luego sobrevendría el atiborramiento y cierre del relleno Cerros de Renca, agudizando aún más la guerra de la basura en la ciudad.

Con la vuelta a la democracia, la movilización de la población en defensa de su calidad de vida y la acción de los grupos ecologistas se facilitaron enormemente. Los gobernantes autoritarios siempre estarán tentados de reprimir estas movilizaciones, acusándolas de estar al servicio de sus enemigos políticos. Probablemente así se pueda explicar que el ecologismo se mantuviera tan atrasado en el Chile de Pinochet en comparación con la mayoría de las naciones latinoamericanas que recuperaron la democracia antes que Chile.

Típicamente, estos conflictos se han suscitado en Santiago entre las empresas que manejan y lucran con la disposición de la basura (las empresas Emeres y Cerros de Renca, formadas por la asociación de distintos grupos de municipios de Santiago), las autoridades públicas a cargo de resolver el problema de dónde depositar los residuos sólidos de Santiago (Intendencia, Comisión Regional del Medio Ambiente, Servicio de Salud del Ambiente, etcétera), y las comunidades territoriales y autoridades municipales de los lugares escogidos.

Hacia 1995 y con el fin de hacer frente a la multiplicación de conflictos que generaba en ese momento el tema de la basura en Santiago, el gobierno regional, a través de su Comité Regional de Infraestructura y Ordenamiento Territorial (CRIOT) definió criterios para la localización de los probablemente tres o cuatro grandes rellenos sanitarios nuevos que se debía construir. En un contexto de juego de intereses y presiones, especialmente marcado por la influencia de Emeres, la CRIOT decidió finalmente que esos rellenos deberían estar en comunas de la periferia norte, sur y poniente de la ciudad. Los proyectos en Maipú se inscriben en esta decisión.

La periferia oriente, donde se concentran los grupos de más altos ingresos, que generan más basura per cápita, quedó fuera de la búsqueda. Siendo los costos de transporte tan importantes en la recolección y disposición de basuras, resulta injustificada dicha omisión. Los mayores precios del suelo en la periferia oriente no parecen un argumento suficiente, pero sí la fuerza de vecinos influyentes para oponerse a un posible relleno sanitario (Lerda y Sabatini, 1996). En 1970 el gobierno chileno había encargado el primer estudio técnico para determinar el emplazamiento de futuros proyectos que adoptarían la tecnología del relleno sanitario. Cinco sitios fueron identificados, dos de los cuales estaban en la zona Oriente (AICE, 1972).

Los conflictos ambientales, incluidos los que suscitan los proyectos de relleno sanitario, son en realidad conflictos político-distributivos con dimensiones ambientales (Sabatini, 1998). La concentración de los proyectos ambientalmente más agresivos, como cárceles o rellenos sanitarios, en la periferia más pobre de las ciudades, se trate de Santiago, Los Ángeles en los Estados Unidos o cualquier ciudad de América Latina, justifica denominar como “popular” a toda movilización ciudadana de oposición a esos proyectos.

A modo de ejemplo, los vecinos de Til-Til, comuna pobre del norte de Santiago, resistieron varios intentos por construir en su comuna rellenos sanitarios para Santiago durante la segunda mitad de la década de 1990. Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos, fue allí donde se construyó el primero de los nuevos rellenos sanitarios para Santiago. En diciembre de 1995, a poco de estar aquél en funcionamiento, el alcalde se quejaba de que los vecinos de Til-Til, por ser pobres, habían recibido en los últimos años tres proyectos que los afectaban negativamente: además del enorme relleno sanitario, un tranque de relave de la mina de cobre La Andina y la cárcel de alta seguridad de Punta Peuco, donde se encontraba recluido el ex general Manuel Contreras, jefe de los servicios de inteligencia de la dictadura en su etapa más represiva (Sabatini, 1998).

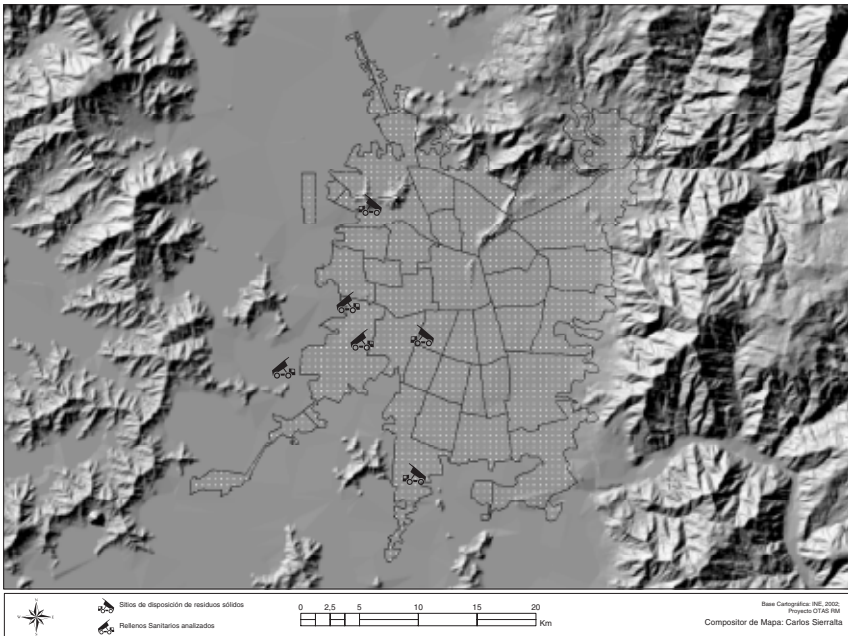
La movilización de Maipú contra los rellenos sanitarios

Del total de los nuevos rellenos sanitarios que debían construir, las autoridades asignaron dos a la comuna de Maipú. El primero de ellos sería el relleno El Olivo, en el sector de Casas Viejas, al norponiente de la comuna; y el segundo, el relleno Santiago Poniente en Rinconada de Maipú, al surponiente (véase mapa 5).

Las dos movilizaciones en contra de los nuevos rellenos presentan rasgos comunes:

MAPA 5

ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO, 1978-2003.
SITIOS DE DISPOSICIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS



1. La calidad de vida, la justicia y el valor de las viviendas constituyen en ambas movilizaciones las razones que empujan a la acción –motivaciones que analizaremos con detalle más adelante.
2. La solidez y fundamentación de los argumentos técnicos presentados por la comunidad con asesoría de profesionales, fueron claves en dar fuerza a ambas movilizaciones.
3. En ambos conflictos los dos intendentes que ha tenido la región metropolitana han actuado en forma parecida. Han exhibido una capacidad de diálogo muy escasa con la comunidad. Incluso, ni siquiera los magros mecanismos de participación ciudadana que el Reglamento de Evaluación Ambiental estipula, fueron aplicados en forma completa.
4. Fue común a ambas movilizaciones un alto grado de autonomía en relación con los partidos políticos.
5. Por último, ambas movilizaciones fueron capaces de congregarse a jóvenes y adultos. A pesar del rol preponderante que tienen los adultos-propietarios en las movilizaciones los jóvenes participan activamente en las movilizaciones.

Hay también elementos que establecen importantes diferencias entre ambos conflictos:

1. En términos sociales, mientras el conflicto en contra del relleno El Olivo movilizó a una amplia variedad de actores de distinta condición social y actividad, el segundo conflicto movilizó casi exclusivamente a personas pobres.
2. En términos geográficos, un relleno se localizaría cercano a zonas urbanas y el otro más alejado del borde urbano. El Olivo se proyectó construir a escasos metros de áreas residenciales urbanas. Los residentes de Casas Viejas vivían a menos de 100 metros del futuro relleno, y a menos de 600 metros existían condominios residenciales de clase media. El relleno Santiago Poniente, en cambio, se localiza en un área agrícola de la comuna, comparativamente más alejado de zonas residenciales.

La distinta suerte que corrieron los vecinos de Maipú en su resistencia a los dos proyectos hace de estas dos diferencias algo teóricamente relevante, al menos en principio. Una menor segregación espacial de los pobres y una mayor densidad de actividades y usos del suelo elevarían la posibilidad de éxito de movilizaciones suscitadas por conflictos ambientales como los de la basura.

Los pobres de Santiago son hoy mayoritariamente propietarios de viviendas construidas a través de los programas de vivienda social. Entre el 70 y el 80 por ciento de las familias pobres de la ciudad son propietarias (con o sin deuda) de casas en conjuntos de vivienda social, incluidos los “allegados” (sin casa), que por lo general son parientes del jefe de hogar –Tironi (2003) entrega algunas estimaciones cuantitativas más específicas. Según el censo del 2002, un 72.5 por ciento de los hogares chilenos ocupaban una vivienda que era propia o que estaban pagando.

De acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2002, Maipú era la segunda comuna con mayor población en la ciudad de Santiago, después de Puente Alto. La tasa de variación intercensal entre 1992 y 2002 fue de 82.6 por ciento, lo que significó un aumento de 200,000 habitantes aproximadamente. Según los datos de la Casen de 2000, del total de 90,769 hogares de la comuna, un 6.2 por ciento era pobre (Encuesta de Caracterización Socioeconómica, Casen, Mideplan, 2000). De tal forma, los “sin casa” de los años sesenta han sido reemplazados por familias de pobres-propietarios como sujetos principales de los movimientos populares urbanos. Los “sin casa” de hoy viven allegados en casas de parientes-propietarios, y no se organizan porque el camino hacia la vivienda propia más claro no son las “tomas” sino que la Libreta de Ahorro para la Vivienda que permitirá acceder a un Subsidio Habitacional.

Las demandas públicas de los pobres de Santiago se refieren hoy, principalmente, a la calidad de la vivienda social, al equipamiento e infraestructura urbana de su sector (entre otras cosas para evitar inundaciones), a los servicios de transporte público, a la protección contra la delincuencia y al rechazo u objeción a proyectos de inversión u obras públicas que puedan amenazar la calidad de vida de su barrio y sector, afectar su salud y su principal inversión económica, su casa. De este modo, la lucha por la integración social a la ciudad del marginado de ayer se ve reforzada y complementada hoy en día por una defensa de la calidad de vida en el espacio urbano que ellos lograron conquistar.

La primera movilización en Maipú significó la creación de un Comité de Defensa del Medio Ambiente a finales de 1999. Al momento de concluir nuestro trabajo en terreno en julio de 2003, el Consejo de Defensa del Medio Ambiente estaba conformado por 25 juntas vecinales y por 55 socios provenientes de diferentes villas y “poblaciones”. Las acciones de movilización que organizadas por el consejo han incluido marchas, protestas tanto en las calles del centro de Santiago como en lugares públicos de la comuna, “velatones” en las noches, asambleas masivas en el municipio y otros recintos, recolección de firmas de respaldo a cartas enviadas a las autoridades, quemas de imágenes del intendente de la región metropolitana, caravanas de vehículos hacia el centro de Maipú, eventos artísticos y campañas de obtención de firmas de respaldo al movimiento en el centro de la ciudad. Edgardo (53 años de edad, microempresario de excedentes industriales y vicepresidente del Consejo de Defensa del Medio Ambiente de Maipú) cuenta sobre otras acciones: recursos de amparo, envíos de cartas a los tribunales de Justicia y entrega de peticiones a la Comisión Nacional del Medio Ambiente, a la Intendencia de la Región Metropolitana y al Presidente de la República. Recurrir a la prensa o a la televisión es una acción común de los vecinos de Maipú.

Motivaciones para participar

¿Qué motiva a personas como Ernesto y Angélica María a ser parte y encabezar una organización como el Consejo de Defensa del Medio Ambiente de Maipú? Ellos dicen que es su vocación de servicio a la comunidad. Es probable que, además, haya motivaciones más personales, como la de hacer una carrera personal de dirigente que les permita proyectarse más allá del medio relativamente limitado de su barrio e, incluso, de su comuna.

Ernesto, presidente del Consejo de Defensa del Medio Ambiente, tiene 54 años y es casado y padre de cuatro hijos. Reconoce que desde muy joven participó en política. Fue secretario y presidente del comando juvenil Maipú de Salvador Allende durante la campaña electoral de 1970. Ernesto participó acti-

vamente en la movilización popular contra el relleno Lo Errázuriz en la década de 1980. Explica que, a su parecer, muchos de los que se movilizaban contra el vertedero Lo Errázuriz no tenían, en realidad, interés por el tema ambiental, sino que aprovechaban el problema para oponerse a la dictadura. Uno de los cambios experimentados por Ernesto desde entonces fue su alejamiento del Partido Comunista. A su juicio los problemas actuales deben enfrentarse desde un punto de vista social y no político: “Participé durante 24 años en el Partido Comunista. Dejé de pertenecer al Partido Comunista a principios de la década de 1990 porque no me daba confianza. Las cosas se enfrentan hoy de manera integral y no parcelada como antes.”

Su papel en el Consejo de Defensa del Medio Ambiente lo ha convertido en un líder reconocido y respetado por vecinos y dirigentes de la comuna. Pero su fama e influencia trascienden a Maipú. Tiene un cargo en la Red Nacional de Acción Ecológica, Renace, sección Región Metropolitana de Santiago, y es integrante del Consejo de Desarrollo Sustentable de Chile, una entidad asesora del gobierno nacional integrada por personas provenientes de los diferentes sectores de actividad del país, incluidos dirigentes sindicales, empresariales y religiosos.

Angélica María, soltera, poeta, 50 años, es tesorera del Consejo de Defensa del Medio Ambiente. Se autodefine como líder con vocación de servicio. Nació en el seno de una familia de origen humilde de la ciudad de Talca. Angélica María fue muchos años profesora de bordado, tejido y matemáticas de mujeres pobres de la comuna Quinta Normal de Santiago. A diferencia de Ernesto, ella no ha pertenecido a partido político alguno, pero al igual que él, participar en el Consejo de Defensa le ha llevado a integrarse a otras organizaciones, como la Coordinadora de Mujeres de Maipú, el Consejo de Salud de Maipú y el Consejo de Desarrollo de la Municipalidad de Maipú.

Los perfiles de Ernesto y Angélica María nos permiten argumentar que la pertenencia a alguna organización sigue siendo el medio a través del cual los grupos populares urbanos de ayer y de hoy se movilizan e intentan lograr sus objetivos sociales o políticos. Además, todo parece indicar que el cargo de dirigente les abre oportunidades de desarrollo personal que otros pobladores no tienen, una motivación individual que parece tradicional entre los dirigentes de pobladores de Santiago (Sabatini, 1995).

Nuestros entrevistados, todos participantes en el movimiento, fueran dirigentes, vecinos, empresarios, autoridades locales o agentes externos, coincidieron en señalar a la defensa de la calidad de vida como la motivación principal de su acción. La justicia y la equidad fueron otros motivos mencionados por la mayoría de los entrevistados; y un tercero se relaciona con los posibles impactos negativos sobre el valor de las propiedades.

Así, los ciudadanos de Maipú establecen conexiones entre calidad de vida, justicia y plusvalías, las tres motivaciones mencionadas para integrarse a la acción colectiva. La instalación de un relleno sanitario podría afectar desde la salud hasta el valor de las propiedades y es, al mismo tiempo, injusta en el sentido que Maipú está recibiendo los desechos de otras comunas.

La ambigüedad entre las identidades sociales de poblador y de pobre –o populárlico, como decía Violeta Parra– siguen sin resolverse, pero parecen haber cambiado su centro de gravedad. Antes, se trataba de los “sin casa”, personas pobres de origen proletario o subproletario, integrantes de los llamados “sectores populares”, que luchaban por un título de dominio sobre un sitio urbano. En cambio, los pobres urbanos que se movilizan hoy lo hacen en función de su identidad como pobladores plenos, como propietarios inmobiliarios, más que como pobres o desheredados. Por eso y porque los tiempos son distintos, sus demandas, alianzas y formas de lucha han cambiado tanto.

Según Angélica María, la organización que lidera el movimiento contra la basura “la integran vecinos de Maipú, aquellos que somos maipucinos de corazón”. El poblador era antes un proyecto; llegar a ser poblador o habitante de una “población” era el objetivo. Hoy el poblador es una realidad y su lucha es dejar de ser poblador y transformarse en santiaguino o chileno.

El estigma territorial, que opera como una amplificación peligrosa del estigma social, es una de las peores amenazas que enfrentan los pobladores. Por eso la segregación espacial de los pobres hasta conformar grandes zonas homogéneas en pobreza, es tan peligrosa hoy y más peligrosa que ayer (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Para el poblador de hoy, su norte parece ser el derecho a la ciudad; y la integración espacial y política con otros grupos sociales, un elemento crítico para tener éxito. En contraste con las movilizaciones fuertemente clasistas de los años sesenta, los pobladores de hoy se involucran en movilizaciones pluriclasistas. La diferencia de resultado de las movilizaciones populares contra los dos proyectos de relleno sanitario de Maipú, como hemos comentado antes, demuestra la importancia de integrar movilizaciones populares en que “lo popular” sea sinónimo de masivo más que sinónimo de pobre o proletario.

Los grupos pobres de Santiago buscan, igual que los pobladores de los años sesenta, la integración a la sociedad, pero las claves para lograrlo son distintas que las de décadas atrás. La lucha contra la segregación residencial, creemos, irá creciendo cada vez más en tanto los pobres vayan tomando conciencia que al estar segregados de otros grupos disminuye sensiblemente su posibilidad de defender sus derechos ciudadanos y su calidad de vida frente a proyectos y decisiones ambiental y socialmente agresivas.

Otro rasgo de las motivaciones que tienen los vecinos de Maipú es una cierta imprecisión que, como argumentaremos, resulta ser ventajosa. Distintas personas presentan sutiles y no tan sutiles variaciones en las razones que arguyen para actuar. Entre posibles otras, hay especificidades de género y las hay ideológicas. Entre las primeras destaca el que las mujeres den un giro práctico al concepto de calidad de vida, vinculándolo preferentemente a la salud, cosa que los hombres no hacen.

Las variaciones ideológicas no son menores, aunque no alcanzan a amenazar la unidad del movimiento o, incluso, posiblemente la fortalecen. Como no hay manifiestos ni documentos programáticos tan elaborados como los que son usuales cuando las movilizaciones populares son comandadas por partidos o grupos políticos, las variaciones del discurso resultan funcionales al objetivo de convocar a un número mayor de personas. Cierta ambigüedad y falta de definición en las razones para actuar colectivamente hacen posible que concurran más personas y energías al movimiento.

La movilización popular contra la basura de Maipú ha ofrecido espacio a dirigentes de distintas ideologías políticas. En medida importante, ello ha sido así porque a nivel de la base social los discursos de la defensa del medio ambiente, del derecho del pueblo a la justicia y el bienestar, y de la razón que asiste a los propietarios a proteger su patrimonio económico, están mezclados de maneras impensadas y sorprendentes. Sin duda, conocer esas imbricaciones es una tarea de investigación pendiente.

El papel de las organizaciones políticas y de base en la movilización

La mayoría de los dirigentes de las movilizaciones de Maipú son claros y explícitos en describir su relación con los partidos. Su movimiento no es “político” sino “social”; los partidos políticos, si quieren apoyarlos, son bienvenidos, pero no ocupan ningún lugar en la definición del trabajo. Y podrían permanecer ausentes, como de hecho ocurre la mayor parte del tiempo.

Renata se hizo socia y participante activa del Consejo de Defensa del Medio Ambiente “por defender mi comuna, por defender el espacio donde van a vivir mis hijos”. De acuerdo con lo que supimos de otros dirigentes, ella es socialista. Explica la relación con los partidos con gran simpleza: “El consejo trabaja con todos los colores políticos”, y luego agrega algo más personal, “Yo siempre he dicho: mientras sea dirigente social la política pasa a segundo plano. Milito hace dos años en un partido político pero nunca mezclo nada”.

Este rol subordinado de los partidos a las organizaciones de base tiene antecedentes en otros sectores de actividad. Por ejemplo, la directiva de la Asocia-

ción Chilena de Ferias Libres, ferias dedicadas a la venta de frutas y verduras en las calles de los distintos barrios de las ciudades chilenas, presenta similar situación. Varios de sus dirigentes son militantes o ex militantes de distintos partidos políticos, pero eso se maneja como una cuestión personal que no tiene mayor peso en la marcha de la organización (Stillerman, 2003).

Esta ausencia de los partidos políticos representa un cambio en la relación que llegó a ser tradicional entre los grupos pobres políticamente movilizados y los partidos políticos. En los años sesenta, más que representar a la base social, el partido la movilizaba. En buena medida la sociedad civil era creada por los partidos, de la misma forma que la sociedad chilena es, hasta cierto punto, una creación histórica del Estado, que la antecede. Hoy, ante la ausencia relativa del partido político como mediador “clientelista” entre la base social y el Estado, y más allá de los motivos que dicha ausencia tenga, emerge más genuinamente la sociedad civil. Los pobres parecen ser hoy actores políticamente más autónomos de lo que eran en los años sesenta.

Pero, ¿quién sustituye actualmente a los partidos políticos en la función de intermediación entre las luchas locales y puntuales que emprenden las organizaciones voluntarias, por una parte, y el Estado y las políticas públicas, por otra? La integración a redes de organizaciones de base parece la única alternativa existente hoy en Chile. “Renace” ofrece esa conexión a las organizaciones locales. Álvaro Gómez, su presidente, concibe el apoyo que ellos prestan a las organizaciones de la siguiente manera:

Renace le permite a la organización local sacar el conflicto del lugar. La base que tenemos nosotros para desarrollar un conflicto es “sacarlo del lugar”. El único medio que tiene cualquier organización a lo largo del país es unirse a alguna organización que tenga cierto “aparataje”... La primera reacción de los vecinos es decir “sáquenme el proyecto de aquí”, y la idea es señalarle a las personas que ese problema no sólo lo pueden tener ellos sino que todo el resto de la comunidad. Renace hace las veces de catalizador del conflicto.

Edgardo valora el apoyo de Renace: “Nosotros junto con Renace hemos podido dialogar con la Comisión Nacional del Medio Ambiente, otorgando validez al vínculo que tenemos con ellos”.

¿Es mayor la autonomía política entre estas organizaciones de base en comparación con la de los años sesenta? Todo parece indicar que sí. Los comités “sin casa” operaban como verdaderos apéndices de los partidos políticos, mientras que los “comités de defensa de algo” se nos ofrecen a todas luces como más independientes. Sin embargo, sería muy aventurado concluir que el clientelismo podría haber sido erradicado.

Potencial de la movilización

Tal vez el mayor potencial político que tienen conflictos como los de la basura es que apelan a intereses comunes a todas las personas. Según Ernesto, el movimiento que él encabeza se articula en torno a un hecho claro y simple: “La idea es que compartimos un objetivo común. Si nos va a llegar la mierda, nos llegará a todos.”

El que las demandas populares apunten a necesidades o preocupaciones universales tiene implicancias políticas favorables. Por una parte, más y más vecinos pueden integrarse a las movilizaciones y, por otra parte, las movilizaciones pueden despertar simpatías y apoyos fuera de la comuna. En el extremo, las demandas por calidad de vida son globales. Además, el movimiento puede ir sumando nuevos temas relativos a la calidad de vida, dado que ésta es bastante amplia y con límites poco precisos. Ernesto señala:

Nosotros, además, nos ocupamos de temas como salud, colegios, de las inundaciones en sectores residenciales, como el caso de villa Los Héroes, un conjunto de vivienda social, del alcantarillado, de la llegada de la planta de tratamiento de aguas servidas “La Farfana”, en fin, de diferentes inquietudes de nuestros dirigentes vecinales.

Lograr involucrar a más vecinos que los perjudicados directamente por el proyecto es un objetivo político clave para los dirigentes. Trascender el ámbito comunal es un propósito explícito y parece realizable.

Álvaro Gómez analiza el papel político del movimiento “de grano a grano” que Renace ha ayudado a formar en Chile con base en la coordinación de una extensa red de organizaciones de base:

Nosotros tenemos la certeza de que es básicamente por presión que hemos logrado hacer algo... Mi experiencia es que ningún representante de la “bancada verde” sirve.¹⁵ Aquí los métodos de algunos políticos no sirven. A este nivel nadie se “moja el potito”. Sólo algunos apoyan, pero al final la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, al igual que la Comisión Nacional del Medio Ambiente, pesan casi lo mismo que un paquete de cabritas. Hacen mucho bulto pero nada más.

Cuestionado directamente sobre la potencialidad política que asigna a movilizaciones como la de Maipú, Álvaro Gómez cree necesario primero “desmarcarse” del tema de los partidos políticos: “Cada uno elige a qué partido pertenece o cómo busca su representación.” Y a continuación agrega: “La energía de estas movilizaciones se logra porque hay un sesgo de injusticia.”

¹⁵ Grupo de parlamentarios de distintos partidos que trabajan el tema ambiental.

¿No será que organizaciones como Renace están tomando el rol de “escuela de líderes” que en el pasado cumplieron los partidos políticos, especialmente el Partido Comunista entre los sectores populares? El poder amplio de convocatoria que tiene la demanda por la defensa de la calidad de vida es valorado por los líderes de las movilizaciones. Ellos dicen moverse por objetivos “sociales y no políticos”. La política divide; las demandas sociales unen.

Paradójicamente, afirmar el carácter “social” y no “político” de las movilizaciones parece clave para darle más relevancia política. De hecho, las movilizaciones populares de resistencia a la instalación de rellenos sanitarios en Santiago, incluidas las de Maipú, han empujado algunos cambios en la gestión pública, entre los que se cuentan: el cambio de escala de la gestión ambiental pública desde la comunal a la metropolitana; la cancelación de una serie de proyectos ya decididos, incluso ambientalmente visados, como El Olivo en Maipú; y la instalación en la discusión pública, aunque aún tenue, de las cuestiones de justicia distributiva que comporta la localización de los rellenos sanitarios casi invariablemente cerca de áreas residenciales pobres.

Sin embargo, las autoridades siguen estableciendo relaciones con las comunidades locales dominadas por el lenguaje del experto que comunica decisiones técnicas inapelables. Incluso, en el caso de Maipú, las autoridades han llevado los conflictos al campo del clientelismo. Pamela relata así el encuentro de los dirigentes del movimiento de Maipú con el intendente de la región metropolitana:

Tuvimos una reunión con el intendente y él nos dijo que acá en Maipú teníamos lo que nos merecíamos por el alcalde que elegimos. Yo le entregué una carta al intendente y al resto de las instituciones competentes para que nos ayudaran, pero no hicieron nada. El intendente nos dijo: “Señora, usted qué quiere que le haga; ustedes tienen lo que se merecen.”

Otra manifestación de clientelismo es la que ocurre cuando los proponentes de los proyectos o personas interesadas en su realización tratan de comprar voluntades entre sus opositores potenciales o manifiestos. Estos intentos de cooperación son habituales en los conflictos ambientales locales, y sobre ellos descansa un tipo informal, no explícito, de negociación ambiental (Sabatini, 1998).

Tanto en el conflicto suscitado por el relleno El Olivo como en el del relleno Santiago Poniente las empresas ofrecieron este tipo de tratos a grupos de vecinos. Pamela se queja:

A nosotros en la comunidad nos dividieron. Vino la gente de Coinca (empresa propietaria del relleno Santiago Poniente) a ofrecer “compensacio-

nes”, esto es, plata a alguno de nuestros vecinos. Algunos se fueron con ellos, pero nunca recibieron nada [...] Los de Coinca decían que les hacían un regalo a las personas. No reconocían que era una forma de “compensación”. Ellos son los culpables de que alguno de nuestros vecinos hayan bajado los brazos.

Los arreglos clientelistas que hemos denominado extorsión cruzada promueven, sin embargo, el desaliento, debilitando la movilización. Igual resultado tiene el que cunda la sensación entre los vecinos de que todo está ya resuelto y, por lo mismo, nada se saca con hacer movilizaciones: “La participación social es débil cuando todo viene cocinado”, nos dijo Edgardo.

Consideraciones finales

Las actuales movilizaciones de los pobres de Santiago, ejemplificadas en las que han tenido lugar en Maipú en torno a la basura en años recientes, exhiben una serie de rasgos que las diferencian del movimiento de pobladores de los años sesenta. Se trata de movilizaciones populares antes que de movilizaciones de pobres. Involucran o pueden involucrar a grupos sociales no pobres. En segundo lugar, se trata de movilizaciones de propietarios más que de familias “sin casa”; y de residentes de una zona más que de personas de una determinada condición social. Canalizan, por lo tanto, demandas que tienen más de territoriales que de reivindicaciones “clasistas”.

La ausencia de los partidos políticos es, sin duda, una de sus notas más sobresalientes, especialmente si se piensa en la importancia que tuvieron aquéllos en los años sesenta. Sin embargo, el menor peso de los partidos políticos en las movilizaciones populares de hoy no debe hacer perder de vista que muchos de los líderes de éstas se formaron en las verdaderas escuelas de dirigentes que fueron los partidos en el pasado. Existe un capital social que se construyó antes y en que participaron activamente los partidos políticos, un capital que inevitablemente irá menguando con el paso del tiempo y deberá ser sustituido de alguna forma.

La emergencia de un grado apreciable de autonomía política en las movilizaciones actuales nos permite hablar con propiedad de sociedad civil. Justamente, esa robustez de la sociedad civil se debería, en gran medida, a la retirada de los partidos políticos y las relaciones clientelistas que ellos establecían con la base social. Hoy los partidos parecen estar relativamente encapsulados en el Estado, participando en las negociaciones con que se va construyendo y remozando la alianza estratégica entre Estado y economía corporativa, alianza que parece pie forzado de la globalización y las estrategias de elevación de la competitividad de las economías nacionales.

Un reciente estudio comparativo sobre movimientos sociales, sociedad civil y democracia en cinco países del Cono Sur, arribó a conclusiones coincidentes con los rasgos que exhibe la movilización de Maipú: 1. han emergido “nuevos” actores políticos en las últimas décadas, como ambientalistas, mujeres, indígenas o vecinos de la periferia urbana popular; 2. han surgido nuevos espacios de acción política centrados en temas que movilizan a distintas clases sociales, como el medio ambiente, la exclusión territorial y las discriminaciones de género y raza; 3. se ha iniciado la construcción de una nueva cultura centrada en los derechos de los ciudadanos y en la participación, en reemplazo de la matriz discursiva asociada a propuestas de transformación social de tiempo atrás; 4. se han abierto camino nuevos estilos de hacer alianzas políticas en torno a la búsqueda de resultados concretos, aun cruzando diferencias ideológicas; y 5. se han afirmado, como valores de los nuevos actores sociales, la autonomía frente al Estado y los partidos políticos (Albuquerque, 2004).

Estos cambios son de tal envergadura que nos plantean preguntas de fondo sobre el futuro de la democracia en nuestros países y ciudades. ¿Cuál será el rol de los partidos políticos en la canalización de las demandas de los ciudadanos movilizados por los nuevos temas?, ¿la debilidad que exhiben hoy los partidos en este rol de mediación es causa o efecto de las nuevas formas de movilización “desde abajo” que proliferan en las ciudades?, ¿el clientelismo que canalizaban y organizaban los partidos en su relación con los movimientos de base, una vez que esta relación se ha debilitado tan radicalmente, simplemente ha desaparecido?, ¿o habrá adoptado otras formas?, ¿cuáles?

Las movilizaciones locales o barriales que hoy tienen lugar en las ciudades chilenas exhiben desconfianza hacia los partidos, incluidos los de la izquierda extraparlamentaria, y parecen contener prácticas radicalmente más democráticas que las antiguas organizaciones (Garcés y Rodríguez, 2004: 133). Las movilizaciones de los vecinos de Maipú que hemos estudiado avalan esta conclusión. Sin embargo, ¿cuánto de este cambio no se deberá a que nuestros antiguos esquemas de análisis no nos dejaban ver lo que siempre hubo: acción colectiva que mostraba realidades idiosincráticas y populares, que trasuntaban demandas de reconocimiento e integración social?, ¿acaso los afanes de integración social no han sido siempre las motivaciones de fondo de las movilizaciones populares, lo mismo hoy que ayer? ¿pueden las nuevas formas de movilización popular explicarse como reacciones frente a las formas de agresión ambiental, étnica, laboral y territorial del capitalismo de nuevo cuño?, ¿cuánto más agresivo es el capitalismo actual con los grupos populares en comparación con la sociedad clasista, autoritaria y centralista tradicional de la América Latina?

Parece algo formal decir que los nuevos modos de movilización popular proliferan ante la ausencia de los partidos políticos. En este sentido, no debe-

mos descartar una influencia en la otra dirección: que los cambios en las movilizaciones populares urbanas hayan ayudado a hacer superfluos a los partidos. Por ejemplo, en comparación con la lucha por la vivienda, la lucha por la ciudad genera un escenario político distinto, tendiente a formas más locales y variadas, menos ideologizadas y menos clasistas de acción política.

Es cierto que las movilizaciones actuales de los pobres de Santiago siguen teniendo un innegable componente de clase. Los rellenos sanitarios y otros proyectos rechazados localmente, como cárceles, aeropuertos o cementerios, se localizan por lo general en áreas pobres de la ciudad; y la segregación residencial de gran escala según condición socioeconómica, un rasgo marcado de Santiago, hace que la resistencia territorial sea al mismo tiempo una resistencia “clasista”.

Sin embargo, el cambio que está experimentando el patrón de segregación residencial de la ciudad, específicamente la reducción de su escala, un cambio impulsado tanto por el desarrollo del sector inmobiliario privado de los últimos 20 años como por las estrategias desplegadas por grupos pobres para defenderse de la inseguridad económica (Sabatini, 2003; Sabatini y Cáceres, 2004), ayuda a impulsar la transición desde las identidades de clase a las identidades territoriales entre los grupos pobres de la ciudad. Debe advertirse, sin embargo, que la segregación residencial que afecta a la mayoría de los hogares pobres presenta la gran escala tradicional y, al mismo tiempo, que los efectos negativos de la segregación para estos grupos se han agudizado con la precarización del empleo de las última décadas, dando pie a que se pueda hablar de que el fenómeno ha cobrado “malignidad” (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

La resistencia exitosa al relleno sanitario El Olivo fue fruto de una movilización popular territorial antes que fruto de una movilización popular “clasista”. Como dijimos antes, en estas movilizaciones lo popular es sinónimo de masivo más que sinónimo de pobre. Sin duda, ayudó a ese cambio el hecho que el espacio urbano que iría a ser afectado por el relleno sanitario estuviera ocupado por residentes de clase media y actividades comerciales modernas, y no sólo por residentes-propietarios pobres. Una menor segregación social del espacio, o una segregación de menor escala, es un factor clave en el éxito de las nuevas formas de movilización de los pobres de Santiago, éxito que sin duda define, en sí misma, una forma de integración social. La periferia popular de Santiago está acogiendo proyectos comerciales e industriales y conjuntos residenciales para grupos medios en muchos sectores, como es el caso del área próxima al frustrado proyecto El Olivo, ayudando así a mejorar las posibilidades de logro de las nuevas movilizaciones de los pobres de la ciudad.

El panorama que se nos presenta es sin duda desafiante y lleno de interrogantes. El futuro de los movimientos sociales urbanos y, en general, de la democracia en América Latina es abierto y, hasta cierto punto, incierto. La “política movi-

mientista” (Uggla, 2000) que ha emergido en las últimas décadas, y de la cual las movilizaciones de Maipú son un buen ejemplo, expresan vitalidad democrática pero también desconfianza en el sistema político y distanciamiento respecto de los partidos. Resulta paradójico que, aun cuando la democracia política se ha consolidado a pesar de condiciones sociales y económicas tan adversas, los sistemas políticos muestren debilidades tan graves como las señaladas (Uggla, 2001). ¿Movilizaciones como la de Maipú son reveladoras de cambios de fondo en nuestra manera de hacer política o, más bien, llamados de atención de una población abandonada por el Estado y los partidos políticos?, ¿o ambas?

Lo que hemos conocido en terreno de la movilización de los vecinos de Maipú contra los rellenos sanitarios y lo que la “guerra de la basura de Santiago” nos muestra, nos hace abrigar la esperanza de que hay en marcha modificaciones sustantivas en la forma de practicar la política y de expresar las demandas ciudadanas. A modo de ejemplo, podemos destacar el carácter político-distributivo de conflictos ambientales urbanos como el suscitado por la construcción de nuevos rellenos sanitarios en Santiago. Los conflictos ambientales permitirían reinstalar en la política latinoamericana la vieja demanda distributiva, tan maltrata y denostada por el *mainstream* neoliberal en todos estos años.

Conclusiones

El nuevo modelo de desarrollo y acumulación ha generado en Santiago la habitual dinámica latinoamericana de integración desigual y segmentada, aunque ahora bajo parámetros laborales, sociales y espaciales distintos. Asistimos a fenómenos de segmentación social inéditos, lo mismo que a oportunidades de movilidad y de integración social desconocidas.

Por otra parte, este nuevo modelo ha generado una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades de integración a la protección y bienestar social, pero al mismo tiempo un vigoroso crecimiento económico que ha permitido una reducción significativa de los niveles absolutos y relativos de pobreza.

Ha ocurrido una importante transformación de la estructura social asociada a esta combinación entre mejoría material y desigualdad acuciante y persistente. El sistema productivo se ha diversificado en lo ocupacional generando buenas y malas oportunidades de integración social. Mientras para algunos se han abierto oportunidades de movilidad, para otros se han generado nuevas condiciones de vulnerabilidad y de exclusión del *mainstream* de la nascente sociedad de mercado.

Mirado desde un punto de vista del sistema de ciudades, el nuevo modelo ha tendido hacia un desarrollo, aunque moderado e inestable, de algunos espacios regionales como consecuencia de la expansión de la estructura primario-

exportadora. Sin embargo, el enorme peso demográfico y económico que ejerce Santiago dentro del sistema urbano no ha sido cuestionado. A pesar de haber disminuido sus tasas de crecimiento demográfico, lo mismo que su primacía urbana, Santiago no ha perdido su posición de eje gravitante del sistema urbano nacional. La reestructuración económica que ha experimentado Chile en las últimas décadas ha convertido a Santiago en el nodo de atracción de empresas de alta tecnología, de servicios avanzados y del sistema financiero nacional. La competitividad de Santiago como ciudad para los negocios internacionales ha crecido persistentemente en el ámbito latinoamericano.

La ciudad se ha hecho más compleja. A pesar de que la segregación residencial se ha intensificado, las distancias físicas entre grupos sociales y, en particular, entre los barrios pobres y los espacios residenciales y comerciales de las élites se han estrechado en algunos sectores de la ciudad. Sin embargo, los grupos populares han seguido la tendencia histórica a concentrarse en aglomeraciones de pobreza, con el agravante de que hoy la segregación ha adquirido rasgos de “malignidad” de los que carecía antes. El “efecto gueto”, consistente en todo tipo de procesos de desintegración social, parece haberse instalado en muchos barrios populares de Santiago. Esta ciudad, con tendencias tan disímiles, combina de formas nuevas e inesperadas la exclusión con las oportunidades de integración social, planteando nuevos desafíos a las políticas sociales y urbanas.

En el mundo del trabajo, el nuevo modelo también introduce transformaciones significativas. A diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de los países de la región, en los que ha crecido la informalidad, en Chile el empleo dependiente en el sector formal es el que ha mostrado mayor dinamismo. Y, dentro de él, son las empresas más grandes las que han ganado importancia relativa en la generación de empleo.

También ha crecido el segmento empresarial, destacadamente las empresas de pequeño porte, agregando heterogeneidad a la estructura económica. De tal forma, no es posible seguir argumentando que toda actividad de pequeña producción está vinculada a la sobrevivencia y la pobreza. El aumento en la cantidad de pequeñas empresas debe interpretarse, parcialmente al menos, como una expansión de las oportunidades de ingreso y acumulación derivadas del crecimiento económico y las nuevas formas de subcontratación.

Sin embargo, la informalidad, lejos de reducirse, mantiene toda su importancia. Mirada desde el punto de vista de la OIT, la informalidad chilena es un fenómeno relativamente estable que afecta a aproximadamente un tercio de la población urbana ocupada, y que muestra una leve tendencia hacia la baja en la última parte de la década. Por contraposición, en la perspectiva de la no regulación o falta de cobertura, este es un fenómeno en crecimiento que al final

de la década afectaba al 35 por ciento de la población ocupada urbana. Estas diferencias hacen pensar que lo que se mide desde una y otra perspectiva son fenómenos diferentes. Mientras en la perspectiva de la OIT se da cuenta de la evolución de una serie de actividades con características “menos modernas”, en el enfoque de la falta de cobertura se da cuenta de una creciente precarización del empleo que afecta a personas que se desempeñan tanto en las empresas formales como en las actividades “no modernas” o informales. Lo realmente nuevo y significativo del caso chileno parece ser la expansión de este último fenómeno. La expansión del empleo desprotegido y de mala calidad es un rasgo permanente del nuevo modelo, que no depende de sus ciclos de expansión o recesión, que cruza lo que la OIT entiende por formalidad e informalidad, y segmenta más claramente la estructura de oportunidades laborales que brinda el nuevo modelo de acumulación.

Así, hay razones para pensar que en Chile las formas tradicionales que presentaba el fenómeno de la informalidad se están redefiniendo a la luz de las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas. El trabajo parece perder eficacia como medio de integración. Ya no hay un dilema entre crecimiento y estancamiento, sino que un problema de vulnerabilidad y exclusión propio del nuevo patrón de crecimiento global.

Una de las respuestas a este nuevo patrón de integración/exclusión es el que se relaciona con el aumento de la criminalidad. A pesar de que Chile muestra un índice de criminalidad menor que muchos países de América Latina y una confianza mayor en las instituciones jurídicas y policiales, los índices de criminalidad contra la propiedad y las personas han estado creciendo en el país, especialmente en la ciudad de Santiago. Hay una “geografía del delito” dentro de la ciudad de Santiago que sugiere dos lógicas: que el riesgo de ser victimizado (delitos a las personas) es relativamente ubicuo, y que opera una suerte de mecanismo distributivo (delitos a la propiedad) concentrados en las áreas más afluentes de la ciudad.

Las causas del aumento de la criminalidad no estarían vinculadas con aumentos de la pobreza o la desigualdad social, sino más bien con factores relacionados con la falta de oportunidades de integración social. El aislamiento de los pobres y la segmentación de las oportunidades sociales contribuyen a reforzar en los grupos urbanos excluidos problemas de violencia intrafamiliar, deserción escolar, vagancia y drogadicción, que precipitan, especialmente entre los más jóvenes, la adopción de patrones criminales de conducta.

La movilización social, reacción tradicional de los sectores populares urbanos ante la adversidad, muestra cambios notables en relación con situaciones pretéritas. Ella tiene menos prestancia política y menos visibilidad, pero muestra signos de una transformación profunda. A pesar de su carácter reactivo

y, *stricto sensu*, conservador, las movilizaciones de los residentes de la periferia popular contra los proyectos de relleno sanitario parecen portadores de cambios de gran trascendencia en la manera de practicar la política. Su autonomía política, la desaparición del papel que otrora jugaran los partidos políticos, el retroceso consecuente del clientelismo, al menos en sus formas tradicionales, y el reemplazo del sujeto político –las familias “sin casa” dejan paso a los grupos de pobres-propietarios; y el grupo social, a los residentes de un barrio– son tal vez los cambios más importantes.

Ahora las demandas tienen más de territoriales que de reivindicaciones “clasistas”. Esta metamorfosis de las movilizaciones populares, aunque aún pendientes de un mejor escrutinio, particularmente en lo referente a las nuevas formas de clientelismo que posiblemente estén anidando en ellas, muestra una contundencia que está a la altura de los cambios que ha sobrellevado Santiago bajo la nueva economía.

[Julio de 2004]

Bibliografía

- AICE Consultores (1972), *Evacuación y disposición final de la basura en el área metropolitana de Santiago*, Santiago, Dirección de Planificación y Presupuesto del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (2004), “Movimientos sociales y sociedad civil en la construcción de la democracia en los países del cono Sur”, en M. Albuquerque (ed.), *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*, San Pablo, Instituto Polis.
- AYRES, Robert L. (1998), *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Mundial.
- BANCO CENTRAL DE CHILE (1999), *Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000*, Santiago, Chile.
- (2000), *Información financiera 1978-2000*, Santiago de Chile, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
- BARKAN, Steven (1997), *Criminology: A Sociological Understanding*, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- BLUMSTEIN, Alfred y Joel Wallman (1999), *The Crime Drop in America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRUNNER, José Joaquín y Gregory Elacqua (2003), *Informe Capital Humano en Chile*, Santiago, Universidad Adolfo Ibáñez, escuela de gobierno.
- BUCHELI, Manuel *et al.* (2003), “Insumos para la elaboración de un proyecto sobre informalidad”, documento de trabajo presentado en la conferencia sobre Ur-

- banización Latinoamericana a Finales del Siglo XX, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, febrero.
- BÚVINIC, Mateo *et al.* (1999), *Notas técnicas sobre la violencia*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CARPIO, Jorge *et al.* (eds.) (2000), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fondo de Cultura Económica.
- CARRIÓN, Fernando (2001), "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana", *Revista de Administración Pública y Sociedad*, núm. 14, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP), "Informativo 2001", www.cepchile.cl, Santiago de Chile.
- CEPAL (2002), *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago, CEPAL.
- COLOMA, FERNANDO Y PATRICIO ROJAS (2000), "Evolución del mercado laboral en Chile: reformas y resultados", en *La transformación económica de Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN DE CHILE (CORFO) (2000), *La Pyme en Chile*, Santiago de Chile, Ministerio de Economía.
- (2003), *La situación de la micro y la pequeña empresa en Chile*, Santiago de Chile, Ministerio de Economía.
- DAMMERT, Lucía y A. Lunecke (2002), *Victimización y temor en Chile. Análisis teórico-empírico en doce comunas del país*, Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- y M. Malone (2003), "Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile", aceptado para publicación en *Bulletin of Latin America Research*, Londres.
- ENCUESTAS DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA (CASEN) (1990 y 2000), Ministerio de Planificación y Cooperación Nacional (Mideplan), Santiago de Chile, www.casen.cl
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1999), *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- FONTAINE, Juan Andrés (1993), "Transición económica y política en Chile (1970-1990)", *Estudios Públicos* núm. 50.
- GARCÉS, M. y M.A. Rodríguez (2004), "Participación social en Chile: una visión histórica desde la participación como conquista social y oferta estatal en Chile", en M. Albuquerque (ed.), *La construcción democrática. Desde abajo en el Cono Sur*, San Pablo, Instituto Polis.
- HACHETTE, Dominique (2001), "La reforma comercial", en *La transformación económica de Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- HERRERA, Soledad y Eduardo Valenzuela (2003), "Movilidad residencial y movilidad social", en *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos: balance de una década*,

- Cuadernos Bicentenario, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE), Censo de Población y Vivienda, 1970, Santiago de Chile.
- , Censo de Población y Vivienda, 1982, Santiago de Chile.
- , Censo de Población y Vivienda, 1992, Santiago de Chile.
- , Censo de Población y Vivienda, 2002, Santiago de Chile.
- , Ciudades, Pueblos y Aldeas, 2002, Santiago de Chile.
- , Santiago de Chile, www.ine.cl, 2002.
- LAGOS, Ricardo (1995), *Effects of Extreme De-regulation of the Labour Market: Chile 1974-1990*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, Documento núm. 17.
- LARRAÍN, Christian (1986), *Impacto de la crisis sobre el nivel y la estructura del empleo público*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago de Chile.
- LARRAÍN, Patricio y Ricardo Vergara (2000), *La transformación económica de Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- LEÓN, Arturo y Javier Martínez (2001), "La estratificación social chilena hacia finales del siglo XX", *Serie Políticas Sociales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- LERDA, Sandra y Francisco Sabatini (1996), "De Lo Errázuriz a Til-Til: el problema de los residuos domiciliarios de Santiago", *Serie Estudios de Casos núm. 8*, Cieplan y Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- MANZI, Jorge y E. Helsper (2003), "El sentido de la seguridad en Santiago", Documento de Trabajo, Ministerio del Interior, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN NACIONAL (MIDEPLAN) (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en Chile*, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE CHILE (1999), *Informe anual de estadísticas comunales*, Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile.
- (2001), *Encuesta comunal de victimización 2001*, Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago.
- (2001), *Informe anual de estadísticas comunales*, Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago.
- (2001b), *Informe anual de estadísticas nacionales y regionales*, Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Santiago.
- (2003), www.interior.gov.cl
- (2004), *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2003*, Santiago, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadísticas.
- OLIVEIRA, Orlandina y B. Roberts (1994), "Urban Growth and Urban Social Structure in Latin America", en L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. VI, parte I.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1998), *Chile, crecimiento, empleo y desafío de justicia social*, Santiago de Chile.
- PAZ CIUDADANA, Fundación (2001), *Índice de temor ciudadano*, octubre, Santiago de Chile.
- PORTES, Alejandro (2000), "La economía informal y sus paradojas", en Jorge Carpio *et al.* (eds.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fondo de Cultura Económica.
- y Kelly Hoffman (2003), "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambio durante la época neoliberal", *Serie políticas sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- *et al.* (1989), *The Informal Economy Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- ROBERTS, Bryan (1995), "The Social Context of Citizenship in Latin America", en J. Gugler (ed.), *The Urban Transformation of the Developing World*, cap. 23, Oxford University Press.
- SABATINI, Francisco (1981), "La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad", revista *EURE*, vol. VIII, núm. 23, diciembre.
- (1995), *Barrio y participación*, Colección Estudios Urbanos, Santiago, Universidad Católica de Chile-SUR.
- (1998), "Local Environmental Conflicts in Latin America: Changing State-Civil Society Relations in Chile", en Michael Douglas y John Friedmann (eds.), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, John Wiley & Sons. También publicado en *Ecología Política*, núm. 13, Barcelona; y en *Cadernos IPPUR*, vol. x, núm. 1, Río de Janeiro.
- (2003), *La segregación social del espacio urbano en las ciudades de América Latina*, Documentos del Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul núm. 35, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2004), "La segregación residencial en las ciudades latinoamericanas: causas, posibles políticas y rol de los mercados de suelo", en F. Arenas, J.L. Coll y R. Hidalgo (eds.), *Los nuevos modos de gestión de la metropolización*. Santiago, Instituto de Geografía de la PUC y Universidad de Toulouse Le Mirail, Francia.
- y G. Cáceres (2004), "Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile", en Gonzalo Cáceres y Francisco Sabatini (eds.), *Los barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración social*, Santiago, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- , Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda (2001), "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción", revista *EURE*, vol. 27, núm. 82.

- SOZZO, Miguel (1998), "Seguridad urbana y tácticas para la prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas", Documento de Trabajo, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- STILLERMAN, Joel (2003), "Hegemonic Processes and Spatial Contention in Santiago, Chile's Farmers' Markets", documento presentado en Canadian Association of Social and Cultural Anthropology Conference, mayo, Halifax, Nova Scotia.
- TIRONI, Manuel (2003), *Nueva pobreza urbana: vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*, Biblioteca Debates y Reflexiones, Santiago, Universidad de Chile y Ril Editores.
- TOKMAN, Víctor (2000), "El sector informal post-reforma económica", en Jorge Carpio *et al.* (eds.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fondo de Cultura Económica.
- UGGLA, Fredrik (2000), *Disillusioned in Democracy: Labour and the State in Post-transitional Chile and Uruguay*, Uppsala, Statsvetenskapliga Inst.
- (2001), *Political Parties and Civil Society in Latin America*. Ponencia presentada al seminario "Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of a New Millennium", Estocolmo, 4-5 de octubre, organizado por el Instituto de Estudios de Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo.
- VELÁSQUEZ, Mario (1989), "La evolución del empleo público en Chile: 1974-1985", en Adriana Marshall, *El empleo público frente a la crisis: estudios sobre América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- VELTZ, Pierre (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*, Buenos Aires, Ariel Geografía.
- WHO (2002), *World Report on Violence and Health*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- WORMALD, Guillermo y Jaime Ruiz-Tagle (1999), *Exclusión social en Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- *et al.* (2002), "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile", en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía*, Montevideo.