

SER:

AHC -

Se

B

**CENTRAL**  
**AHC**  
**021-1763**  
**C.1**

2535



LA MARGINALIDAD URBANA EN CHILE:

SITUACION Y TENDENCIAS

FERNANDO SALAMANCA

DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO  
EN EL SEMINARIO "DESARROLLO Y DIS  
TRIBUCION DE LA POBLACION CHILENA"  
AGOSTO 1978.



**ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO**

ismael valdés vergara 348 of. 102 fono 384265 - santiago - chile

LA MARGINALIDAD URBANA EN CHILE: SITUACION Y TENDENCIAS

INTRODUCCION

LA MARGINALIZACION URBANA

ACCION DEL ESTADO

OBRAS PUBLICAS

PROGRAMAS ORGANIZACIONALES Y DE TIPO ASISTENCIAL

EL COMPORTAMIENTO MARGINAL

LA ARTICULACION POBLACIONAL ESTATAL

TENDENCIAS PREVISIBLES

CONCLUSION

NOTAS

## INTRODUCCION.

El patrón de distribución de centros poblados, expresa en nuestro país la particular inserción de nuestro desarrollo socio económico en la economía mundial y su especificación interna.

Tal red de asentamientos humanos está además influenciada por la acción del Estado y de las diversas fuerzas sociales que articulan sus intereses en nuestra estructura social.

Producto de estas condiciones, el sistema de centros poblados tiene, a nivel nacional, marcados desequilibrios económicos y sociales, que son particularmente evidentes si se contrastan con el Area Metropolitana, que acumula ingentes magnitudes de recursos humanos y materiales.

Esta concentración en el Area Metropolitana se traduce en que los niveles de vida favorecen ampliamente a la población urbana y principalmente metropolitana. Sin embargo, difícilmente podría afirmarse que esta ventaja espacial se distribuye homogéneamente en la población metropolitana. La distribución de los beneficios urbanos se rige por los patrones de estratificación social característicos de una sociedad subdesarrollada. Por lo tanto, la discusión de fondo sobre la distribución de la calidad de vida, solo es parcialmente valedera si se toman indicadores urbano-rurales. La segregación social y económica también se cumple al interior de la ciudad, por lo que adquiere crucial importancia el estudio de los mecanismos segregativos de los beneficios urbanos, y sobre todo, el sistema de reproducción y ampliación de las desigualdades intraurbanas, interesando particularmente las variables de corte espacial que actúan como factores precipitantes o intervinientes de este proceso de marginalización.

## LA MARGINALIZACION URBANA.

La interrogante básica sobre el comportamiento de la marginalización urbana es la identificación de los elementos que intervienen en la regulación y, eventualmente, en la reproducción de las desigualdades sociales intraurbanas; con el fin de contextualizar el universo marginal, se enfatizarán las dimensiones de contenido ecológico espacial.

Los actores o elementos característicos que gravitan sobre el universo marginal a nivel intrametropolitano son, por una parte, la acción del Estado, tanto en sus políticas sectoriales (vivienda, equipamiento, obras, etc.) como en sus programas de organización y asistencia social; por otro lado, se puede identificar primariamente a la acción reivindicativa poblacional como la otra polaridad de la situación.

Remitiremos nuestro análisis al área metropolitana de Santiago, y discutiremos la evolución de la marginalización urbana tomando como base una definición ecológica de ésta; a sabiendas de sus limitaciones teóricas. Este acercamiento permite un manejo adecuado de los datos existentes, y es, de alguna manera, reflejo de la marginalización estructural.

#### ACCION DEL ESTADO.

Se ha enfatizado usualmente que una dimensión básica del comportamiento marginal son las acciones orientadas a la demanda y gestión del consumo colectivo.

Es por ello que la política de vivienda del Estado es un síntoma clave de la conducta del Estado frente a este contexto.

La oferta de vivienda estatal ha experimentado una fuerte disminución en los últimos años, estando su nivel por debajo de las exigencias mínimas para cubrir el déficit vegetativo. (1)

Es conocido que la política estatal de vivienda, por la acción de diversos mecanismos segregativos, no tiene como sujeto principal a los sectores de extrema pobreza, por lo que es relevante determinar el destino de la construcción de viviendas orientada a los sectores de pobreza crítica.

El sistema de Comités Habitacionales Comunales (CHC) es el mecanismo diseñado para cubrir prioritariamente estos sectores; no obstante la magnitud de la demanda acumulada por consumo colectivo de los sectores de pobreza crítica en el sistema CHC, sólo compromete aproximadamente un tercio de la oferta de vivienda estatal. (2)

Estas dos situaciones, la disminución drástica del nivel de construcciones habitacionales y el grado de exclusividad del sistema CHC, no modifican substancialmente el patrón deficitario de la oferta de vivienda en Chile y, más aún, tienden a mantener el efecto segregativo a nivel espacial de las políticas de viviendas en Chile. Tales consecuencias, ecológicamente segregativas, han sido estudiadas en Chile y algunas de sus pautas tienden a agudizarse actualmente.

Un elemento importante en tal lógica segregativa es la tendencia en el aparato estatal a considerar a los demandantes de vivienda según submercados definidos por el ingreso. Es sintomática entonces, la creciente importancia que adquiere el apoyo financiero del Estado al sistema de financiamiento hipotecario, que por sus modalidades se concentra en sectores de medios y altos ingresos. Aún así, este sistema ha generado hasta la fecha una cantidad escasa de vivienda, teniendo mayores efectos en la agilización del mercado de viviendas construídas. (3)

Podríamos esquematizar entonces que la acción directa del Estado en la generación de espacio habitacional tiene una pauta segregativa, que afecta particularmente a los sectores de pobreza crítica.

#### OBRAS PUBLICAS:

Otro elemento en la demanda de espacio es la dotación de equipamiento y obras públicas. En la asignación de recursos de obras públicas es estratégica la orientación ya sea a una dotación de infraestructura de redes a la población, o la inversión de gran magnitud. En nuestro país, por el nivel de inversión comprometido es sugerente la experiencia del Metro.

Sin entrar en consideraciones técnicas, es evidente que el monto de inversión en obras públicas que absorbió el Metro, afectó el monto de inversiones alternativas como las destinadas a cubrir los déficits de alcantarillado y agua potable en Santiago (4), los cuales alcanzan niveles particularmente críticos. Se añade a esto, la plusvalía territorial generada por el Metro, que conduce a diversos fenómenos de especulación de suelos, con efectos expulsivos para la población de menores ingresos, que

por la lógica del mercado de suelos es progresivamente desplazada de las cercanías de esta vía rápida.

Las consecuencias para la población urbana marginalizada son, por lo tanto, la pérdida de algunas ventajas locacionales intrametropolitanas y su reasentamiento en la periferia, con los consiguientes aumentos en sus costos urbanos indirectos (transporte, infraestructura, etc).

#### PROGRAMAS ORGANIZACIONALES Y DE TIPO ASISTENCIAL.

Los sectores poblacionales en nuestro país estuvieron, en mayor o menor grado, insertos en estrategias político-organizacionales; la consideración se basaba en el carácter crítico que asumía en Chile la demanda por espacio colectivo y el potencial, tanto motivacional como organizativo, de los sectores marginalizados.

La preocupación de organizar estos sectores no ha estado ajena al modelo de desarrollo actual, en cuanto se han dado una serie de iniciativas tendientes a articular a los sectores poblacionales como agentes de movilización y apoyo gubernamental.

Aunque inicialmente la acción estatal estuvo centrada en iniciativas de control ideológico, posteriormente adquirió una formalidad institucional principalmente expresada en el DL 1289 en que las organizaciones poblacionales y funcionales de ámbito local formaron instancias consultivas en el Municipio, que se define como el nivel menor de la Administración interior del Estado. (5)

Paralelamente, es notable la cantidad de organizaciones comunitarias creadas en los últimos años. (6)

Estos tres indicadores -el rigor del control ideológico, la estructura jurídica del gobierno local, y el interés en crear organizaciones vecinales- definen un cuadro en que se evidencia el interés del Estado en articular orgánicamente al sector marginalizado en el sistema de apoyo gubernamental.

Si este sistema tiene un carácter de adscripción corporativa, es una analogía extrema; no obstante, es importante retener estos antecedentes, para contrastarlos con los propios de la dinámica poblacional.

#### EL COMPORTAMIENTO MARGINAL.

El patrón histórico de la participación local en Chile tendió a ser ascendente hasta 1973. Actualmente se advierte -y diversas investigaciones lo demuestran- una baja marcada en la tasa de participación local. (7)

La explicación de esta baja no solo es explicable por la inexistencia de organizaciones político-partidistas, sino también por el sistema de generación de dirigentes vecinales, y trabas de funcionamiento de la organización vecinal.

Homogeneizados someramente los diversos antecedentes de investigaciones vecinales, y tomando como base los niveles de participación local prevalecientes en 1973, se nota una baja de la participación en Juntas de Vecinos de alrededor de un 50%; siendo notable, en cambio, el incremento substancial de la participación en organizaciones religiosas, con un aumento del 300%, y en organizaciones deportivas, con un incremento de un 100%.

Por otra parte, los Centros de Madres estarían manteniendo una tasa de participación aparentemente similar al periodo anterior a 1973.

El incremento de participación en organizaciones funcionales como las de tipo religioso, deportivo o cooperativo, indica que el nivel participativo, aunque menor, se mantiene en otras organizaciones. Sobre las causas de tal reorientación, ellas pueden extenderse desde la búsqueda de canales precarios de articulación de intereses, hasta la orientación motivacional hacia metas colaterales a la reivindicación urbana. De cualquier manera, este es un campo de investigación de particular relevancia.

En la investigación urbana es frecuente aludir al grado y tipos de aspiraciones marginales; usualmente el poblador manifestaba una fuerte o-

orientación a identificar problemas de urbanización, a manifestar un grado relativo de percepción societal e indicios escasos de subculturación y mecanismos de autosegregación psicológica y social.

Actualmente en la población marginalizada del Area Metropolitana, tales indicios psicosociales no parecen haber sufrido mayores modificaciones; por lo que el substrato motivacional sigue siendo una importante reserva para futuras instancias de participación local.

Sin embargo, es sintomática la inexistencia estructural de una subcultura de la pobreza en la población marginal, a pesar del deterioro de sus niveles de vida.

Es notorio, más bién, el desarrollo de estrategias de supervivencia, en que la población marginalizada desarrolla un modelo socio-organizativo de sostén, que expresa principalmente en el empleo informal recurrente, la ampliación de las relaciones familífsticas, la descapitalización y el endeudamiento, la migración de retorno y diversas formas de conducta desviada (8).

Estos mecanismos de ajuste de la pobreza crítica urbana son reveladores de la capacidad poblacional para sobrellevar un deterioro marcado de su calidad de vida.

Formalmente, el nivel organizativo a nivel poblacional es bastante alto: tanto las Juntas de Vecinos como los Centros de Madres tienen una cobertura integral en las comunas chilenas (9). Sin embargo, si se contextualizan estos datos con las instancias vecinales que tienen síntomas de vida organizativa, la cantidad sería bastante menor. Se añade a esto un factor de incertidumbre, cual es la discrepancia entre cifras oficiales de organización poblacional. Sintéticamente se podría afirmar que el nivel organizacional del universo marginal es, desde un punto de vista práctico, de un funcionamiento relativo.

#### LA ARTICULACION POBLACIONAL ESTATAL.

Un punto particularmente sensible es la modalidad que adquiere la rela

ción entre el universo poblacional y el aparato del Estado. Los antecedentes parecieran esbozar la hipótesis de que tal relación actualmente no adquiere el carácter de una estructura corporativa adscrita orgánicamente al aparato gubernamental; dadas las limitaciones y tendencias segregativas de las políticas estatales sobre consumo colectivo, la orientación clientelista no tiene substrato real en los beneficios generados por el Estado.

Se suma a esta precariedad de la relación poblador-Estado, la crisis de legitimidad que se deriva del mecanismo cooptativo de generación de dirigentes poblacionales, los cuales, por el sistema utilizado, no son producto de una selección alternativa rigurosa; de ahí que la capacidad organizacional de los organismos de base se resienta en forma evidente.

Es importante añadir que, a pesar de las vías jurídicas derivadas del DL 1289 para conectar a la acción poblacional con el nivel de gobierno interior local, tal relación es esporádica y de relativa productividad (10).

Se puede conjeturar entonces, que la relación es formalmente inestable, esporádica, y no está acompañada con los beneficios urbanos que el Estado otorgaría a estos sectores.

#### TENDENCIAS PREVISIBLES.

Uno de los fenómenos característicos de la urbanización de los países subdesarrollados es la creciente importancia que adquiere el espacio como variable contribuyente a la mantención y reproducción de desigualdades sociales.

Evidentemente los referentes de condicionantes espaciales son de causa - acción histórica y estructural, y adquieren particular relevancia en zonas densas y heterogéneas como las áreas metropolitanas. Tales condicionantes espaciales son particularmente críticas cuando actualmente existen evidencias crecientes sobre la existencia de fenómenos como:

- un incremento de las migraciones intrametropolitanas, producto de la acción segregativa del mercado de suelos

- un asentamiento precario y consolidado en la periferia, negativo por el tipo de localización y acceso a los beneficios urbanos para sus moradores.
- el aumento del hacinamiento por la baja de la oferta total y estratificada de vivienda estatal.
- la liberalización del mercado de suelo y del crecimiento metropolitano.

Estos condicionantes espaciales, que afectan negativamente a la población marginal, en la actualidad se agudizan y reproducen el componente espacial segregativo de la estructura social desigual de nuestro país.

Es crucial, por lo tanto, pesquisar las tendencias del comportamiento del universo marginal a futuro. Es motivo de preocupación entonces, la alternativa propuesta de transferir el sistema de vivienda de interés social al de subsidios, que es de competencia del sector constructivo privado.

Del mismo modo, las modificaciones tendientes a liberalizar el mercado de suelos agrícolas pueden incidir en migraciones rurales urbanas y su remate en el flujo a zonas metropolitanas.

Lo mismo puede colegirse de una mayor agilización del mercado de suelos urbanos y regulaciones sobre uso de suelos.

Estos elementos contribuyentes afectan y agudizan la consolidación de un sistema reproductor de desigualdades sociales intraurbanas, en el cual adquiere carácter crítico el comportamiento de los factores espaciales.

### CONCLUSION.

Las situaciones expuestas configuran a grosso modo el estado de situación de la marginalidad urbana en Chile. Aunque el tratamiento del complejo fenómeno del universo marginal está realizado en forma esquemática; es particularmente urgente la necesidad de realizar investigaciones pormenorizadas sobre importantes aspectos del comportamiento marginal, esbozados

superficialmente en este artículo. Sin embargo puede afirmarse, aún con la precariedad de los antecedentes disponibles, que los sectores marginales urbanos mantienen su relevancia como sujetos importantes y necesarios en la reflexión sobre el desarrollo sociopolítico en nuestro país.

#### NOTAS.

- (1) La construcción estatal de viviendas alcanzó en 1976 a 15.351 unidades y en 1977 a 20.889 unidades, siendo el promedio histórico de construcción estatal de viviendas en el período 1965-1975 de 39.000 viviendas y la cifra mínima de construcción de viviendas para cubrir el crecimiento vegetativo y el reemplazo por deterioro, de 48.000 unidades aproximadamente.

Ver Arellano, Juan Pablo: Elementos para una política de vivienda social. CIEPLAN, 1976.

Mensaje Presidencial 1976-1977.

- (2) Mensaje Presidencial 1976-1977 la cantidad exacta de CHC construidos en 1977 es de 5.877 unidades.
- (3) En el informe social de ODEPLAN de 2° Semestre de 1977
- (4) Mensaje Presidencial 1976-1977
- (5) DL 1289 Diario Oficial de 12 de Diciembre de 1975
- (6) Sólo en el bienio 1976-1977 se crearon alrededor de 400 organizaciones poblacionales. Ver informes sociales de ODEPLAN 1976-77.
- (7) Específicamente CIEPLAN registra en 1976 para una población marginal del área Oriente de Santiago una participación del 6%; y el Censo Poblacional de Las Condes entrega una tasa del 16% aproximadamente de participación. Otras cifras provisorias comunales reafirman estas tasas. Ver Cortazar, R. Moreno E. y Pizarro C.

Condicionantes sociales y culturales de las políticas de erradica-

cación de la pobreza. CIEPLAN 1976.

I. Municipalidad de Las Condes - Censo Poblacional.

- (8) Datos principalmente elaborados por: Friss, P. "La difícil búsqueda de la sobrevivencia" en Mensaje - Febrero 1978.
- (9) Ver Mensaje Presidencial 1976-1977, que entrega un total de 1.725 Juntas de Vecinos funcionando de acuerdo al Ministerio del Interior. Sin embargo, en "Hoy" la cifra total entregada por el Ministerio es de más de 3.000. Una discrepancia notoria se percibe en las cifras sobre Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, dado que el Mensaje Presidencial registra 149 y en declaraciones ministeriales a revista "Hoy", ellas alcanzan a 70. Es por ello que tiene cierta consistencia diferenciar entre funcionamiento formal y efectivo. Ver Revista "Hoy" 10 de Mayo 1978.
- (10) Preocupación en tal sentido ha manifestado El Mercurio en su página editorial del 29 de Julio de 1978, y en declaraciones de dirigentes de Unidades Vecinales a El Mercurio (24 de Julio 1978).
- (11) La conciencia del efecto segregativo del mercado de suelos y políticas de vivienda ha sido reconocida internacionalmente específicamente en las Recomendaciones de HABITAT. pp. 78-96 Ver: Banco Interamericano de Desarrollo.

HABITAT: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. 1976.