



**PRESENTACION**  
**PROGRAMA DE**  
**ECONOMIA**  
**DEL TRABAJO (PET)**

El Programa de Economía del Trabajo es una entidad académica y de servicio a las organizaciones laborales. Su finalidad principal es la de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del movimiento laboral chileno, mediante diversos tipos de actividades en el campo de las relaciones económicas y sociales del trabajo: investigación, docencia, capacitación, asesoría, extensión y comunicaciones.

**pet**

© Clarisa Hardy  
Inscripción N° 74.189  
Programa de Economía del Trabajo (P.E.T.)

Diagramación e Impresión Láser: Dicomgraf  
Diseño de Portadas: Eduardo Carvallo  
Supervisión de la edición: Eidos Publicidad Diseño Marketing  
Impreso por SOCIEDAD EDITORA E IMPRESORA ALBORADA S.A.

Primera Edición 1.000 ejemplares  
Derechos Reservados  
Diciembre de 1989.

## **LA CIUDAD ESCINDIDA**

(Los problemas nacionales y la Región Metropolitana)

Clarisa Hardy

Colaboración: Victoria Legassa

## CIUDAD

Suburbios de ciudad con dientes negros  
y paredes hambrientas  
saciadas con harapos de papel:  
la basura esparcida,  
un hombre muerto  
entre las moscas de invierno  
y la inmundicia:  
Santiago,  
cabeza de mi patria  
pegada a la gran cordillera,  
a las naves de nieve,  
triste herencia  
de un siglo de señoras colifinas  
y caballeros de barbita blanca,  
suaves bastones, sombreros de plata,  
guantes que protegían uñas de águila.

Santiago, la heredada,  
sucia, sangrienta, escupida,  
triste y asesinada  
la heredamos  
de los señores y su señorío.

Cómo lavar tu rostro,  
ciudad, corazón nuestro,  
hija maldita,  
cómo  
devolverte la piel, primavera,  
la fragancia,  
vivir contigo viva,  
encenderte, encendida,  
cerrar los ojos y barrer tu muerte  
hasta resucitarte y florecerte  
y darte nuevas manos y ojos nuevos,  
casas humanas, flores en la luz!

Pablo Neruda  
El Mar y las Campanas.  
(Editorial Losada. Buenos Aires. 1973)

# INDICE

INTRODUCCION	11
PRIMERA PARTE. LA CIUDAD COMO ESPACIO HABITABLE.	
<b>Capítulo I. Una Mirada al Territorio.</b>	25
1. La población urbana.	26
2. Las comunas y sus desigualdades.	32
<b>Capítulo II. Estructura Administrativa de la Ciudad.</b>	41
1. Gobierno local en la Región Metropolitana.	42
2. Municipios y segregación socio-espacial.	52
<b>Capítulo III. Política de Desarrollo Urbano: Acceso Desigual a la Tierra y a los Servicios.</b>	59
1. Política de suelos.	60
2. Los servicios: luz, agua y recolección de basura	66
3. El transporte.	72
SEGUNDA PARTE. LA CIUDAD COMO ESPACIO VITAL.	
<b>Capítulo IV. Modernización y Exclusión Económica: el Trabajo.</b>	81
1. Política económica interna y externa.	82
2. La nueva realidad ocupacional: cesantía y subempleo en la capital.	87
- La fuerza de trabajo en el país.	89
- La fuerza de trabajo en el Gran Santiago.	91
3. Pobreza urbana.	97
<b>Capítulo V. El Difícil Acceso a la Salud.</b>	105
1. La realidad del sistema de salud.	106
- Recursos financieros.	109
- Recursos físicos y humanos.	110
2. Impacto del sistema de salud en la vida de la población: mortalidad, morbilidad y desnutrición	114
3. Medio ambiente: un problema de todos.	120

<b>Capítulo VI. Techo y Vivienda Digno para Algunos.</b>	125
1. Acceso a la vivienda y déficit habitacional.	126
2. La realidad habitacional: allegados y deudores habitacionales.	132
- Hacinamiento y el problema de los allegados	135
- Los deudores hipotecarios.	139
<b>Capítulo VII. Una Educación sin Igualdad de Oportunidades.</b>	145
1. La reforma educativa en el actual sistema.	146
2. Impacto del sistema en el deterioro educacional	151
- Deterioro de la educación básica.	152
- Deterioro de la educación media.	155
- A modo de conclusión: déficit cultural a futuro.	157
<b>TERCERA PARTE. LA CIUDAD COMO ESPACIO SOCIAL</b>	
<b>Capítulo VIII. Organizaciones Sociales Tradicionales.</b>	163
1. Los sindicatos.	164
- El sindicalismo legal.	165
- El sindicalismo de facto.	168
2. La red organizativa territorial oficial.	171
- Las juntas de vecinos.	173
- Los centros de madres.	176
<b>Capítulo IX. Organizaciones Sociales de Nuevo Tipo.</b>	179
1. Los referentes políticos poblacionales.	180
- Organizaciones de Coordinación poblacional.	181
- Organizaciones metropolitanas.	182
2. Organizaciones territoriales de subsistencia:	186
- Organizaciones laboral-productivas.	191
- Organizaciones para el consumo.	193
- Organizaciones de servicios sociales.	195
- Organizaciones laboral-reivindicativas.	196

<b>Capítulo X. Respuesta Política de la Sociedad al Autoritarismo.</b>	199
1. Institucionalidad política y régimen de partidos.	200
2. Sistema de votación y comportamiento electoral en la Región Metropolitana.	205
<b>ANEXO DE CUADROS</b>	215

## INTRODUCCION.

Un par de años atrás, un grupo de centros de estudio de cinco países de América Latina -convocados por una institución holandesa de cooperación al desarrollo, NOVIB- decidimos abordar en conjunto la tarea de pensar los problemas que aquejan a las grandes ciudades, especialmente desde la perspectiva de su inmensa población, los trabajadores y sectores populares que las habitan.

Concordamos en un temario relativamente común que, además de recoger los hitos centrales de la actual problemática urbana, permitiera hacer comparables los resultados en ciudades aparentemente tan disímiles como Santiago, Lima, Bogotá, Sao Paulo y México.

De tal esfuerzo compartido surgieron estudios nacionales del que este texto forma parte. Si bien el objetivo final será la elaboración, en los próximos meses, de un libro general que recoja de modo comparado los fenómenos metropolitanos presentes en estos cinco países, nos hemos propuesto, además, la edición de libros que difundan las realidades nacionales, al interior de cada uno de los países respectivos. De modo que, al mismo tiempo que estamos editando este texto en Chile, otro tanto está ocurriendo en las restantes ciudades mencionadas.

La preocupación que nos movió a este grupo de investigadores a realizar un intento de análisis más integrado de los problemas y fenómenos que caracterizan la urbanización en la región americana, implicaba más un esfuerzo de ordenamiento y sistematización de información y estudios ya existentes, que la realización de investigación original en la materia. En rigor, hay mucho material informativo y muchas investigaciones realizadas a lo largo de la última década en el continente. El empeño de ordenar lo existente pero, además, de hacerlo desde la óptica de quienes más urgentemente viven el proceso de urbanización característico de nuestras metrópolis es, posiblemente, el mérito de este trabajo.

Este libro es, pues, resultado de tal metodología de trabajo y óptica de aproximación. No es el producto de una investiga-

ción original, pero sí intenta hacerse cargo de la información más actualizada en los diversos tópicos que, a nuestro juicio, conforman el centro de la problemática urbana en las grandes ciudades.<sup>1</sup>

Veamos, entonces, algunos aspectos relativos al procedimiento de trabajo y contenidos que especifican los materiales que finalmente componen este libro.

### **Cómo se elaboró este trabajo.**

Durante largos meses todo nuestro esfuerzo se concentró en acopiar información actualizada sobre cada uno de los distintos temas que conforman este libro. Para ello, además del trabajo personal realizado directamente desde el PET, con el apoyo de María Victoria Legassa, convinimos en hacer uso de colaboraciones externas en ciertos tópicos especializados. De esta forma, y tal como se señala oportunamente en los capítulos y secciones correspondientes, la información acerca del suelo urbano y algunos servicios fue ordenada y sistematizada por Julio Hurtado. Otro tanto realizó para nosotros Mario Lillo en relación a la institucionalidad del sistema de salud, así como sobre ciertos indicadores expresivos de la actual situación de la salud. Finalmente, Sergio Martinic y Alfredo Rojas nos aportaron un documento acerca de la problemática educacional en el país y su impacto específico en la Región Metropolitana. Víctor Zúñiga, joven economista del PET, colaboró en el ordenamiento de una exhaustiva información relativa a indicadores económicos nacionales y metropolitanos, con especial énfasis en aquéllos referidos al trabajo.

Constatamos un desigual nivel informativo en cada área

---

<sup>1</sup>.- No obstante, es necesario señalar que somos conscientes de la omisión de, a lo menos, dos grandes temas de la mayor importancia, tanto en Chile, como en las restantes metrópolis que integraban los estudios nacionales. Me refiero a la violencia, por una parte, y a la cultura, por la otra. La omisión voluntaria se debe al hecho de que ninguno de los centros de estudio participantes se especializa en estos aspectos y que, en el intento de solicitar colaboraciones externas sobre estos tópicos, descubrimos, al menos para nuestro caso, la ausencia de estudios más amplios que permitan tener visiones de conjunto sobre ambas materias.

temática, tanto en lo que se refiere a estudios previos que sistematicen avances de conocimientos, como en la actualización de las correspondientes cifras estadísticas. Allí donde fue posible trabajamos con información actualizada a 1988 y, en los restantes casos, avanzamos hasta el límite que nos permitía la información accesible. En el período de redacción de la versión final de este texto se publicaron, en determinadas materias, cifras más actualizadas que las que estábamos utilizando, pero fue imposible incorporarlas, dada la premura del tiempo. Estos hechos explican un resultado no muy parejo en todos los capítulos. Sin embargo, las tendencias detectadas no parecen alterarse mayormente por cambios cuantitativos ocurridos en los últimos años y cuyos impactos requerirán un mayor período de tiempo para poder ser evaluados.

Entre mayo y agosto de 1989 tuve una invitación de la Fundación Pablo Iglesias, en Madrid, y hacia allí partí con una gran cantidad de papeles y un iniciado borrador de trabajo. No obstante que mi estadía tenía otros propósitos y que a ello destiné en buena medida mi tiempo, logré culminar la redacción final de este escrito en España, gracias al apoyo que la Fundación me prestara para sacar adelante esta tarea pendiente.

En la versión original, más extensa que ésta, el trabajo escrito se apoyaba en más de un centenar de cuadros. En su forma final, optamos por aligerar la presentación, con fines de divulgación y ello implicó, no sólo reducir el texto inicial, sino que seleccionar un número menor de cuadros, que son los que aparecen ordenados en el Anexo del libro.

En todo el proceso de recolección de información, ordenamiento y sistematización de los materiales, así como en la elaboración de borradores de redacción sobre cada tema, la colaboración de María Victoria fue decisiva. Sin su apoyo este libro no habría podido ser elaborado.

### **Qué contenidos y resultados se desarrollan en este trabajo.**

El libro aborda, dividido en tres secciones, un conjunto de temas agrupados en diez capítulos. En la primera parte, los tres capítulos iniciales tratan de los elementos que tienen que ver

con la ciudad como espacio habitacional, es decir, como ámbito físico en el que se organizan los recursos materiales y administrativos que hacen posible la residencia de una población humana que representa, en la actualidad, casi la mitad de los habitantes del país.

La temática de la evolución demográfica de la población, por sexo y edad, su localización diferenciada en las distintas regiones del país, particularmente, al interior de una Región Metropolitana que diferencia espacialmente accesos y recursos entre comunas altamente diferenciadas y desiguales, los procesos de administración, gestión y toma de decisiones en la ciudad (las formas y mecanismos de gobierno local), los problemas del suelo y de los servicios urbanos, de la basura y el transporte son, centralmente, los contenidos desarrollados en la primera sección de este texto.

En la segunda parte se presentan todos aquellos temas que están referidos a la problemática vital que aqueja a la población del país, con especial énfasis en el modo que ello impacta a los habitantes capitalinos. De tal forma que, sucesivamente, se caracteriza la situación del empleo y de la pobreza, de la salud, el medio ambiente, la vivienda y la educación. Así como existe una estratificación socio-económica en materia de accesos a estas necesidades básicas, la Región Metropolitana es reveladora de cómo se ha ido acentuando una estratificación espacial de la población según oportunidades y satisfacción de necesidades tan vitales como las señaladas.

Finalmente, en la tercera parte, se aborda la respuesta social y política de la población urbana ante su situación. A través del análisis de lo acontecido en materia de organización de la sociedad, según se trató de organizaciones tradicionales (sindicales y territoriales) o nuevas (las emergentes formas de organización popular ante la carencia y exclusión), así como de las respuestas electorales que los distintos sectores sociales han formulado en la arena política abierta con el plebiscito, es posible advertir el peso de una voluntad nacional -con gran fuerza en el área metropolitana del país- de clara orientación y vocación democrática y participativa.

A medida que se desarrollan estos diversos contenidos, y que en razón de la variedad y cantidad de temas no han podido

ser tratados con mayor profundidad, surgen algunos aspectos a los cuales parece necesario prestar especial atención. Sin pretender efectuar una síntesis del conjunto del texto, sí parece conveniente destacar algunas ideas centrales que habrá de tenerse presente como desafío a enfrentar en un futuro proceso de democratización que se proponga cambiar el actual estado de desigualdad social y económica que vive la población en general.

En la **primera sección** del libro surgen algunas evidencias que focalizan nuestra atención en un conjunto de hechos que habrán de requerir respuestas adecuadas en los próximos años:

- En primer término, parece confirmarse una tendencia a la concentración metropolitana de la población nacional que hace prever su aumento progresivo en el curso de los próximos años, superando el 40% hacia fines de siglo. Este fenómeno tiene consecuencias sí se analiza a la luz de las actuales coberturas en materia de servicios urbanos, en la realidad de un ya sobredimensionado parque automotriz y anárquico funcionamiento del transporte público, ante la atemorizante situación de condiciones medioambientales cada vez más críticas para la salud humana y en el contexto de un gobierno interior de la ciudad que, con prescindencia de las características demográficas y de las disponibilidades de recursos, ha profundizado las desigualdades que separan a las personas dentro y entre las diversas comunas capitalinas: de modo ejemplificador es posible mencionar que, del total de los 32 municipios de la provincia de Santiago, sólo 6 revelan estar en buenas condiciones generales, mientras que 19 comunas exhiben déficits en todos los indicadores de calidad de vida. Desde otra perspectiva, mientras 3 comunas (Santiago, Providencia y Las Condes) absorben el 42% del total del gasto municipal, las restantes se hacen cargo del 58% de dicho gasto.
- Asociado a lo anterior, podemos apreciar dos fenómenos que deberían incidir en las decisiones de mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana que habita en el país y, particularmente, en la Región Metropolitana: por una parte, la tendencia a una mayor presencia relativa de población femenina en la capital respecto del resto del

país, tendencia que se visualiza habrá de mantenerse en los próximos años; y, por otra, el progresivo envejecimiento de la población, fruto de un aumento de la esperanza de vida, se recoge en la existencia de más de un millón de personas mayores de 60 años en el país, la mitad de las cuales habita en la Región Metropolitana. A medida que se avanza en los grupos de edad aumenta, progresivamente, la participación femenina, de tal modo que entre el 55% y el 60% de los ancianos (según se extiende la edad) son mujeres.

En la **segunda parte** del libro destaca, de manera común a todas las áreas de necesidades básicas, la mezcla de adelantos y carencias que caracteriza su ejercicio y solución a partir del acceso a recursos públicos y privados:

- En el ámbito del empleo coexiste un mejoramiento en las ocupaciones altamente especializados, con lo que se ha calificado de precarización del trabajo: un deterioro generalizado de las ocupaciones y remuneraciones, un sostenidamente alto empleo informal (con la participación de un tercio de la fuerza de trabajo), descalificado y mal pagado, así como la incidencia de estos fenómenos ocupacionales y de remuneraciones en la profundización de la pobreza, tanto en el país como en la Región Metropolitana, área territorial que tiende a concentrar esta problemática.

Destaca, al interior de esta realidad, la presencia de una fuerza de trabajo masculina especialmente descalificada dentro del sector informal, la mayor cesantía juvenil, la progresiva incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo y su frustración por no poder insertarse laboralmente o por tener que localizarse, mayormente, en las actividades de menores calificaciones y remuneraciones, ajenas a esfuerzos productivos (concentración ocupacional femenina en el área de los servicios personales o domésticos).

Asimismo, la pobreza, a diferencia del pasado, tiende a expresarse integralmente en todos los ámbitos de las necesidades básicas, con carencias múltiples en el plano de la alimentación, salud, vivienda, educación, etc. Saldo, no tan sólo de los problemas críticos en el aspecto laboral, sino además de políticas sociales que han visto disminuir el gasto público en

áreas que, entregadas cada vez más al sector privado, eran tradicionalmente de responsabilidad estatal, con la consiguiente reducción de los beneficiados por las acciones gubernamentales.

- En lo que se refiere a la salud, coexisten procesos de modernización con fenómenos y patologías propias de los países más atrasados: junto a la disminución de las tasas de mortalidad, especialmente infantil, y a la prolongación de la esperanza de vida, se mantienen y crecen enfermedades características de la pobreza, del hacinamiento y la insalubridad que acompaña las deterioradas condiciones de vida de la población (pediculosis, sarna, hepatitis y tífus, por mencionar las más notorias).

De igual manera, así como las estadísticas revelan que la Región Metropolitana disfruta de mejores condiciones en el sistema de salud que las restantes regiones del país, hay una desigual distribución de su acceso: el sistema estatal de salud, que debe hacerse cargo del 70% de la población, dispone del 30% de los recursos físicos o instalaciones disponibles. Situación que, consecuencia de una reducción en el gasto e inversiones en salud, se acentúa por un creciente proceso de privatización que mejora ostensiblemente las ofertas para los sectores sociales más pudientes, aquéllos que residen precisamente en las comunas de mejores recursos de la capital.

- En lo que se refiere a la vivienda, la evidencia de la desigualdad tiene alta visibilidad, con una población minoritaria que accede a casas de gran superficie y calidad, por contraste con viviendas populares que, en promedio, ofrecen solamente 24 metros cuadrados habitables para sus moradores. Al mismo tiempo y al lado del notorio mejoramiento de la construcción disponible para los sectores de mayores recursos, existe un déficit habitacional que supera el millón de viviendas y del cual, algo más de la mitad, se localiza en la Región Metropolitana.

Acompañando estas carencias habitacionales, crece el problema del hacinamiento, tanto por la proliferación del fenómeno de los «allegados» que multiplica el número de familiares que debe residir en un mismo hogar, como por las características de las viviendas de emergencia que se levantan en las comunas

más populares para acoger parte de la insatisfecha demanda habitacional. De igual modo, se mantiene el prolongado y no resuelto problema de los deudores hipotecarios, grupo social integrado por más de 600 mil familias de los sectores socio-económicos medios y bajos del país.

- Respecto de la educación, aunque el analfabetismo es casi inexistente y la escolaridad se ha prolongado -cubriendo el total de los 8 años de la enseñanza básica- la distribución de estos indicadores es, una vez más, altamente diferenciada en los distintos estamentos de la sociedad. Al igual que con los restantes servicios sociales, las carencias educacionales tienden a concentrarse en la población de menores recursos, ciudadanía que habita las áreas empobrecidas de la capital.

Es en tales sectores donde es posible encontrar, todavía, niveles de analfabetismo erradicados del resto de la sociedad. Es en tales sectores donde el promedio metropolitano de 8 años de escolaridad disminuye a 5 años, quedando los menores de los hogares populares con una enseñanza básica incompleta a futuro. Es en tales sectores donde se concentran, así, las más altas tasas de deserción escolar en la enseñanza básica y, aunque en menor proporción, en la enseñanza media. La privatización que ha acompañado el proceso de municipalización de la educación, explica esta realidad, así como el deterioro en la calidad de la enseñanza pública y la precaria situación económico-laboral que afecta masivamente al magisterio.

- En definitiva, existe una distribución espacial desigual de los accesos a los beneficios sociales. La pobreza, los menores ingresos y los trabajadores más desprotegidos tienden a localizarse en ciertas áreas residenciales, concentrándose allí el cúmulo de carencias que caracteriza a las comunas metropolitanas populares, contribuyendo a la construcción de una ciudad, como hemos titulado el libro, escindida. Una ciudad que ofrece espacios, recursos, accesos, oportunidades y soluciones en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, transporte, infraestructura urbana y condiciones ambientales desiguales a su así segmentada población residente.

Finalmente, en la **tercera parte** del libro, esta imagen de

un desarrollo urbano disociado, desigual y desequilibrado aparece generando, paradójicamente, iniciativa social. En respuesta a tal realidad, la población y, en especial, los sectores populares más afectados reaccionan organizándose, buscando respuestas colectivas a sus problemas comunes. La reconstrucción de un tejido social atomizado, la lenta pero progresiva reivindicación de derechos y el empeño por buscar mecanismos de autoayuda, ha sido la característica que ha acompañado el desempeño de las actividades sociales en el mundo pobre de nuestra capital.

Mientras alrededor del 12% de la fuerza de trabajo se agrupa en sindicatos en el país, esa proporción aumenta en la Región Metropolitana, respondiendo a una histórica tradición organizativa de los trabajadores. Se registran, igualmente, procesos asociativos barriales, tanto en lo que se refiere a las organizaciones territoriales oficiales (Juntas de Vecinos y Centros de Madres), como a las nuevas organizaciones populares nacidas en torno de la subsistencia y en las que, bajo la denominación de Organizaciones Económicas Populares, se incorpora cerca del 15% de los habitantes empobrecidos de la ciudad: talleres laborales, ollas comunes, comprando juntos, grupos de salud, comités de allegados, grupos de autoconstrucción, etc.

Esta misma disposición a organizarse es la que está detrás del comportamiento político de la sociedad y que se expresa en el reciente plebiscito que precediera el proceso de elecciones parlamentarias y presidencial. Si bien en la Región Metropolitana la mayoría optó por la alternativa del cambio democrático, es justamente en las comunas donde se concentran los problemas económicos y sociales, los trabajadores y familias de menores recursos, así como las organizaciones populares, en las que se manifiesta con mayor decisión la preferencia democrática, la búsqueda de cambios y de participación social: en las comunas capitalinas populares la votación del NO sobrepasó el 60% de los sufragios emitidos para el día del plebiscito.

### **Cuáles conclusiones destacar como desafíos democráticos.**

En el curso de 1988, dos libros contribuyeron a profundi-

zar un debate iniciado en la opinión pública con ocasión de las expectativas abiertas por la contienda política en el año del plebiscito. La **Revolución Silenciosa** de Joaquín Lavín mostraba, en sus apretadas páginas, el saldo de lo que a su juicio constituía el gran salto modernizador emprendido por Chile en la última década, fruto de las políticas estimuladas por el modelo neoliberal. Por contraste, Eugenio Tironi develaba, a través de **Los Silencios de la Revolución**, la otra cara de las modernizaciones, las carencias y exclusiones a las que gran parte de la población se habría visto sometida, precisamente, como parte de esa misma política libremercadista y autoritaria a la que aludía (y eludía) el anterior autor.

Dos libros que tendían a ilustrar las dos caras o facetas de un largo período de nuestra historia contemporánea, la existencia de lo que en su oportunidad llegó a calificarse de los dos países o los dos Chiles de estos años.

En el recorrido realizado para efectos de este libro surge con nitidez esta doble dimensión de nuestra realidad. Pero, aparece con un matiz que la hace especialmente compleja y desafiante: en rigor, se trata de la convivencia, en los mismos personajes y escenarios, de avances y retrocesos, de innovaciones y regresiones, de accesos a la modernidad y severas carencias hasta en las más elementales necesidades vitales. No se trata, pues, como algunas interpretaciones han señalado, de la coexistencia de sectores sociales incluidos o modernos con sectores sociales excluidos y al margen de la modernidad, sino de actores nacionales que, compartiendo un entorno similar, expectativas relativamente comunes y motivaciones semejantes, difieren drásticamente en las oportunidades y en los niveles de accesibilidad. Se trata de la conformación de una sociedad que combina, al mismo tiempo y en los mismos espacios, lo nuevo y lo viejo, expectativas y frustraciones, éxitos y fracasos.

Y, ciertamente, esta mayor homogeneidad socio-cultural que se confronta con una creciente heterogeneidad socio-económica, es la base de una compleja y conflictiva realidad nacional que no puede asumir el futuro solamente desde una perspectiva redistributiva. La aparente similitud de estos hechos con la marginalidad propia de los años cincuenta y sesenta, en que la aspiración societal se condensaba en expectativas de integración, es engañosa.

Las notables transformaciones en las áreas tecnológicas, que pueden simplificar la vida cotidiana de la gente y, ser, sin embargo y simultáneamente, fuente de sus peores desventuras; los vertiginosos cambios en la informática y las comunicaciones, con su oferta de un mundo mejor posible pero inaccesible; los impensados adelantos en los sistemas educativos que ofrecen nuevos modelos de aprendizaje, mientras la educación deja de ser un vehículo de movilidad social para la gran mayoría de los jóvenes; los sorprendentes avances en materia de tecnología médica que ofrece soluciones inexistentes en el pasado, que alarga la vida, que vence peleas ante la muerte, que brinda la posibilidad de procrear aún desafiando limitaciones de la naturaleza, mientras proliferan las enfermedades infecciosas, aumentan los abortos y, en general, se generalizan estados tensionales con un evidente deterioro de la salud mental, son, entre otros, síntomas visibles de que estamos frente a fenómenos nuevos que requieren soluciones imaginativas. Al menos, algo más y distinto que una mera oferta redistributiva o la sola preocupación por la integración.

La Región Metropolitana, escenario escogido para avanzar en el conocimiento de la realidad nacional, puesto que en ella se concentra casi la mitad de la población y su problemática, es una muestra de los desiguales impactos de la modernización en todas las áreas de la actividad humana.

La nueva institucionalidad política que inspira las reformas administrativas y la supuesta descentralización del gobierno interior de la ciudad, así como acerca el habitante a las instituciones y le otorga a éstas mayores competencias y recursos, asimismo le resta a la población capacidad decisoria y beneficios en el uso y manejo de los recursos. Y, si bien ello es un fenómeno compartido, es particularmente visible en las comunas populares, de menores ingresos y mayores carencias.

El mejoramiento de los servicios, la extensión de la electrificación y de la disponibilidad de redes de agua potable, la ampliación y diversificación del transporte público, son potenciales beneficios para una población que, en razón de sus desiguales ingresos y de una injusta política tarifaria, debe prescindir de las bondades de la urbanización.

El mejoramiento de las cifras de mortalidad y el aumento

sostenido de la esperanza de vida, así como abren expectativas de futuro y de inserción social en más amplios contingentes poblacionales, confronta a estos sectores a frustraciones crecientes: la educación no es más un vehículo de movilidad social, el trabajo no está garantizado, las calificaciones no aseguran progresos, ascensos laborales, ni mayores remuneraciones y la ausencia de soluciones habitacionales deteriora la calidad de la vida.

Ciertos sectores políticos, precisamente aquellos que están ligados al desarrollo de este proceso de modernización excluyente de los últimos años, han levantado una falsa opción. Sostienen que lo que está en juego en el futuro del país es mantener un camino de modernidad creciente o clausurarlo. La realidad indica que las demandas sociales dominantes, lejos de plantearse tal alternativa, sólo reclaman el justo derecho a acceder a una modernidad construida por todos pero apropiada solamente por algunos. La equidad es, hoy por hoy, un reclamo asociado a la democracia.

Las expectativas abiertas con el proceso de democratización ganado con el triunfo del plebiscito son, hay que reconocerlo, muy altas. Sin embargo, no son expectativas asociadas solamente y de manera desmesurada a mejorías materiales en un camino que la población sabe lleno de obstáculos y limitaciones, sino a una búsqueda política por romper el sino de estos tiempos: la injusta y desigual manera en que esta sociedad se ha beneficiado de la modernización. Este fenómeno adquiere particular visibilidad en una ciudad que, ayer, espacio de todos, ha terminado por escindirse en pedazos desarticulados que separan y segregan.

Sería esperanzador plantearse una actualización de este mismo texto en algunos años más y descubrir que, finalmente, y después de un no muy largo aunque tal vez difícil recorrido, la ciudad y su gente se reencuentran en la contrucción de un espacio colectivamente apropiado para beneficio de todos y cada uno de sus habitantes.

**PRIMERA PARTE.**

**LA CIUDAD COMO ESPACIO HABITABLE.**

## CAPITULO I

### UNA MIRADA AL TERRITORIO.

El desarrollo urbano que acompañó la estrategia industrialista del país creó grandes desequilibrios en la ciudad. Santiago creció sin mayor planificación, respondiendo a las presiones de una urbe en la que, aceleradamente, se comenzaron a concentrar las más importantes actividades económicas nacionales, junto con una creciente población que, atraída por las expectativas ocupacionales y de servicios, migraba desde el campo. Sucesivos gobiernos intentaron afrontar esta problemática urbana santiaguina, resultado de un incremento poblacional y del aumento y diversificación de actividades que terminaron por tornar insuficientes las ofertas disponibles en materia de vivienda, infraestructura y servicios urbanos.

El modelo imperante desde los setentas con el régimen militar acentúa, pues, una problemática anterior y la exhibe en todas sus contradicciones. Las reformas iniciadas en la última década, como intentos de solución a los desequilibrios urbanos, no han podido responder eficazmente a las necesidades existentes y, más bien, potencian algunas de sus más serias manifestaciones, tanto porque no aborda los problemas heredados, como por no hacerse cargo de los que han surgido recientemente.

Dicho de otra manera, se producen importantes desajustes internos fruto de dos fenómenos simultáneos: cambios en la composición de la población urbana y, asimismo, cambios en el uso del espacio de la ciudad.

De una parte, la concentración poblacional que se mantiene como una de las características de la Región Metropolitana -área en la que reside cerca de la mitad de la población

nacional- muestra importantes modificaciones demográficas en relación a la composición de la población según sexo y edad, esperanza de vida, tasas de natalidad y mortalidad.

De otra parte, se produce una fragmentación o segmentación de la ciudad que polariza, con más énfasis que en el pasado, la imagen y realidad de una ciudad de ricos y pobres. Así, los desiguales accesos de las familias al bienestar se reflejan en una distribución espacial del territorio capitalino con profundas desigualdades comunales.

## La Población Urbana.

La Región Metropolitana, una de las trece que componen el largo territorio nacional<sup>1</sup>, tiene una superficie algo superior a los 15 mil kilómetros cuadrados. Siendo la de menor tamaño del país, concentra sin embargo casi a la mitad de la población nacional. Según el último censo poblacional de 1982 y de acuerdo a las proyecciones estimadas para 1988, el país tiene un total cercano a las 13 millones de personas. De éstas, residen en la Región Metropolitana 5 millones, lo que representa el 40% del total nacional de habitantes.<sup>2</sup>

Ello implica que, en la capital, la densidad poblacional supera con creces la realidad nacional: mientras en el total del territorio del país se da una relación de 16,8 habitantes por kilómetro cuadrado, en Santiago esta cifra se altera drásticamente, con una densidad poblacional que expresa una relación de 327,4 habitantes por kilómetro cuadrado.<sup>3</sup>

Desde principios de siglo, fecha en que se contabilizaban alrededor de 3 millones de habitantes, la población chilena ha

---

1. Estas son las de: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Región Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bío-Bío, Araucanía, Los Lagos, Aisén y Magallanes

2. INE. **Compendio Estadístico 1988**. Ministerio de Economía. 1988. Para mayor detalle de la población nacional y metropolitana y su evolución en la última década, ver los cuadros 1 y 2 del Anexo.

3. Excluyendo el territorio antártico chileno y las aguas marítimas, la superficie nacional es de 756.623 kilómetros cuadrados (INE. 1988. *op.cit.*).

crecido considerablemente. Y seguirá haciéndolo. De acuerdo a estimaciones recientes, el país culminará el siglo con una cifra aproximada de 15 millones de ciudadanos. Prosiguiendo con una temprana tendencia a centralizar dicha población en la Región Metropolitana, la capital enfrenta ahora, y habrá de vivir a futuro, una problemática propia de las grandes metrópolis latinoamericanas.

### **Población Nacional y Metropolitana.**

Población	Total	Hombres	Mujeres
Nacional	12.748.207	6.294.428	6.453.779
Región Metrop.	5.024.446	2.411.207	2.613.239

Esta expansión de la población es el fruto de un progresivo aumento en las tasas de natalidad hasta la década que va del cincuenta al sesenta (un promedio de 37,5 por mil entre 1955-1962), así como de descensos posteriores en la tasa de mortalidad, aumentando el promedio de vida del chileno por sobre los setenta años en el período 1985 -1990.<sup>4</sup> Junto a estos fenómenos, se aprecia un temprano cambio en el tipo de población, como consecuencia del precoz proceso de industrialización que caracterizara la estrategia nacional de desarrollo instrumentada por sucesivos gobiernos. Es así que, con un dominio de la población rural hasta los años treinta, esta situación comienza a invertirse de manera constante a partir de la década del cuarenta. De acuerdo a los resultados del último censo nacional, la población rural sólo representa el 17,8% del total de la población del país.<sup>5</sup>

De modo que, la urbanización temprana del país y la

<sup>4</sup>. INE (1988). *op.cit.* pág.LIII.

<sup>5</sup>. De este reducido volumen de población rural, sólo el 3,8% está localizado en la Región Metropolitana, territorio que conserva algunas escasas áreas con presencia campesina que cumple labores mixtas desde el punto de vista ocupacional y que, desde el punto de vista de su condición de habitante, enfrenta una común problemática urbana con el resto de los ciudadanos capitalinos (INE 1988. *op.cit.* pág.LIII).

concentración poblacional que emerge de un proceso de industrialización fundamentalmente alimentado desde el centro geográfico, le otorgan a la Región Metropolitana un papel nacional preponderante, tanto desde el punto de vista de sus actividades, como del volumen de su población residente.

Recientemente, y de acuerdo a las mismas estadísticas oficiales, se modifica el comportamiento demográfico. Es así que, en términos globales, la población nacional muestra un descenso de las tasas de natalidad y de mortalidad en los últimos años: de 22 por mil y 5,9 por mil habitantes, respectivamente.

Ahora bien, desde el punto de vista de la composición por **sexo** se constata que, a nivel nacional, existe una similar presencia poblacional femenina y masculina. Desde 1977 a la fecha, las mujeres representan el 50,6% de la población total. Sin embargo, esta proporción comienza a alterarse cuando interviene el factor edad, elevándose la participación femenina a medida que la población envejece: a partir de los grupos de edad de 60 años y más, las mujeres aumentan proporcionalmente su presencia, constituyendo el 55% de la población total en el grupo de edad comprendido entre los 60 y 64 años, bordeando el 60% en los grupos de edad entre 65 y 80 años, hasta superar el 60% del total de la población, en los grupos de 80 años y más.

Por otra parte, y esta vez considerando solamente el factor **edad**, el aumento de la esperanza de vida influye en el actual envejecimiento de la población. De manera sostenida, los mayores de edad tienden a acentuar su presencia a nivel nacional: el 9% de la población del país está formado por personas mayores de 60 años. En la última década, en términos absolutos, los ciudadanos mayores de 60 años han aumentado en un 30% y representan, en el presente, a un contingente que supera el millón de personas en el país. Estimaciones proyectadas hacia el futuro confirman esta tendencia y, ciertamente, el *incremento del mundo de la tercera edad le plantea problemáticas y desafíos nuevos a la sociedad chilena.*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>. Observando los cuadros 1 y 2 del Anexo, se aprecia el crecimiento de la población de más de 60 años desde las 853.047 personas en 1977 a 1.110.438 personas en 1988.

Este conjunto de fenómenos que caracteriza el comportamiento demográfico nacional, aparece de manera más acentuada en la Región Metropolitana. En otros términos, es precisamente en nuestra capital donde se concentran los ejes dinamizadores del país, incluidos los relativos al movimiento que experimenta la población urbana.

Así como un análisis global de los factores de crecimiento demográfico muestran la tendencia al aumento de nuestra población y a su correlativo envejecimiento, especialmente basado en una disminución de las tasas de mortalidad y en un incremento de la esperanza de vida, el hecho de que en la Región Metropolitana se consoliden mayormente los avances económico-sociales que inciden en una más larga vida, explican la alta participación que, sostenidamente, ha mantenido y habrá de mantener nuestra población capitalina en el concierto nacional.

En efecto, la actual población metropolitana conformada por 5 millones de personas, que representa el 39,4% del total nacional, se estima llegará a superar los 6 millones de habitantes a finales de siglo, aumentando su participación relativa a nivel nacional: las proyecciones efectuadas por organismos públicos muestran que hacia el año 2.000 la población de la Región Metropolitana habrá de representar el 41,5% del total del país. Estas estimaciones descansan en el hecho de que los indicadores de crecimiento demográfico en el área metropolitana tienen algunas diferencias respecto de los nacionales, mostrando la población capitalina mayores esperanzas de vida que el resto de sus connacionales. De hecho, si bien en la actualidad ella ya es mayor (en 1988 bordea los 76,4 años), se presume que a finales de este siglo llegará a los 77,3 años.

En lo que se refiere a la distribución de la población metropolitana según el **sexo**, las mujeres muestran una mayor proporción, representando el 52% de la población capitalina. Las proyecciones señalan una continuidad de esta forma de distribución, manteniéndose esta mayor participación poblacional femenina en la Región Metropolitana, en las próximas décadas.

Por otra parte, también existe una diferencial relación de la población masculina y femenina metropolitana con sus

respectivos totales nacionales. Como vemos, el 39,4% de la población nacional reside en el área metropolitana, sin embargo, ello es desigual según el sexo: mientras el 38,3% del total de varones del país está en la capital, en el caso de las mujeres es el 40,5% del total de la población femenina nacional.

Esta sobre-representación de la población femenina en la Región Metropolitana apunta a señalar la manifestación de comportamientos específicos con mayor vehemencia en la capital que en el resto del territorio nacional, especialmente en lo que se refiere a necesidades y demandas propias de las mujeres, así como en otros planos del acontecer: económicos, laborales y político-electorales, por mencionar aquéllos que revisten importancia en la marcha cotidiana de la ciudad y que, por lo mismo, tienen incidencia en el diseño de políticas y estrategias de acción.<sup>7</sup>

Si atendemos a la distribución metropolitana de los grupos de **edad**, también aquí se hacen manifiestos algunos fenómenos detectados a nivel nacional. En 1977, el 54,5% de la población capitalina tenía menos de 25 años. Una década más tarde, y producto de las nuevas tasas de natalidad, este grupo de edad disminuye al 49% del total de la población metropolitana, mientras que, paralelamente, se incrementa la participación de la población de mayor edad. También en la Región Metropolitana los habitantes mayores de 60 años representan el 8,5% del total, lo que significa, en números, que casi medio millón de personas en Santiago forma parte de los grupos de la tercera edad.

El envejecimiento de la población metropolitana, siendo un fenómeno genérico, tiende a ser más acentuado en las mujeres que revelan, respecto de los varones, mayores esperanzas de vida: si consideramos al total de la población capitalina mayor de 60 años, tenemos que el 39,2% son varones y el 60,8% mujeres.<sup>8</sup>

---

7. Para efectos del análisis de la distribución de la población por sexo en la Región Metropolitana y su comparación con esta misma distribución a nivel nacional, así como para el análisis de la participación de la población metropolitana en el total nacional y según el sexo, ver los cuadros 3A, 3B y 3C del Anexo.

8. La distribución por edad en la Región Metropolitana acentúa fenómenos de índole nacional: en el país, del total de la población mayor de 60 años, el 42,4% son varones y el 57,6% son mujeres.

Esta realidad regional apunta a señalar otra especificidad: así como en general la sociedad debe asumir en su conducta presente y futura la creciente presencia de una población de más edad, de manera particular debe definir acciones específicamente orientadas a las mujeres de la tercera edad que mayoritariamente integran estos grupos y para las que no existen, hasta el momento, ofertas y servicios, públicos o privados, capaces de resolver sus necesidades. En la Región Metropolitana esta exigencia se torna aún más imperiosa, a la luz de las recientes cifras poblacionales y de las estimaciones de su proyección futura.

### **Población Mayor de 60 Años.**

Población	Total	Hombres	Mujeres
Nacional	1.110.438	471.033	639.405
Región Metrop.	426.407	166.906	259.407

Respecto de estas proyecciones, si bien se estima que en general habrá un descenso de las tasas de natalidad, en la Región Metropolitana siguen siendo más altas que en el resto del país. Es así que, mientras a nivel nacional se presume que, de una tasa de crecimiento del orden de 16,8 por mil en el quinquenio 1980-1985 se pasará, en el último quinquenio de este siglo, a una tasa aproximada de 14 por mil, en la Región Metropolitana, de una tasa de crecimiento de la población capitalina de 22,6 por mil en el período de 1980 a 1985, se estima que se descenderá a una de 18,1 por mil al término de este siglo.

Finalmente, un último aspecto que parece importante destacar en términos de la población urbana que habita en la Región Metropolitana, se refiere a su distribución espacial dentro de la ciudad. Así como las políticas desarrolladas en el país produjeron a lo largo del tiempo una concentración metropolitana de habitantes que problematiza la gestión cotidiana de la

ciudad, al interior de la capital también existen distribuciones desiguales de residentes que problematizan de manera particular la vida de ciertos barrios, en especial, en las comunas populares. En efecto, salvo las comunas de Ñuñoa y Santiago (de sectores socio-económicos medios), a sí como de Las Condes (una de la de mayores recursos), en 10 comunas populares de la Región Metropolitana habita una población superior a las 150 mil personas, con una densidad poblacional que conspira contra la eficaz marcha de esas áreas que, expuestas a múltiples demandas y necesidades sociales, cuentan -como veremos más adelante en este mismo capítulo y en el siguiente- con escasos recursos financieros e insuficientes infraestructura y servicios.<sup>9</sup>

### Las Comunas y sus Desigualdades.

Tal como se describe oficialmente, "la metrópolis santiaguina, capital del país, es el núcleo administrativo, industrial, comercial, financiero y cultural, que concentra la mayoría del quehacer nacional, aportando sobre el 30% del producto geográfico bruto".<sup>10</sup>

La nueva configuración administrativa de la Región Metropolitana agrupa a 6 provincias -Santiago, Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante- con un total de 51 comunas. Entre éstas, la de mayor significación es, sin duda, la provincia de Santiago que, con 32 comunas (correspondientes al 63% del total de comunas metropolitanas), incorpora al 84% de los habitantes capitalinos.

---

<sup>9</sup>. Las comunas más populosas de la Región Metropolitana están casi todas en la provincia de Santiago, salvo 2 de ellas (Puente Alto y San Bernardo) de las provincias de Cordillera y Maipo, respectivamente: Santiago, Recoleta, Conchalí, Cerro Navia, Maipú, El Bosque, La Pintana, La Florida, Ñuñoa, Peñalolén y Las Condes (INE. Chile. Proyecciones y Estimaciones de Población. Comunas 1980-1995. Región Metropolitana. Ministerio de Economía, 1989). Ver el cuadro 4 del Anexo.

<sup>10</sup>. INE (1988). *op.cit.* pág.LXVI. De acuerdo a cifras del Banco Central de Chile, Departamento de Cuentas Nacionales, la participación de la Región Metropolitana en el PGB nacional corresponde al 41,5% para 1986, fecha más reciente con información disponible.

## Región Metropolitana.<sup>11</sup>

Provincias	Núm.		Habitantes	%
	Comunas	%		
Santiago	32	62,7	4.237.646	84,4
Chacabuco	3	5,9	72.084	1,4
Cordillera	3	5,9	192.089	3,8
Maipo	4	7,8	267.371	5,3
Melipilla	5	9,8	107.665	2,1
Talagante	4	7,8	147.591	3,0
<b>REGION</b>				
<b>METROPOLITANA</b>	<b>51</b>	<b>100,0</b>	<b>5.024.446</b>	<b>100,0</b>

Hasta 1980 la Región Metropolitana estaba conformada por 35 comunas y, a partir del decreto ley 1-3.260 firmado en marzo de 1981, se crean 17 nuevas comunas, todas adscritas a la Provincia de Santiago (ex Area Metropolitana). El proceso de subdivisión comunal que dio origen a este mayor número de comunas capitalinas tenía, como motivación explícita, facilitar la gestión de los gobiernos municipales sobre la base de disminuir la población comunal a ser atendida en cada área territorial. Ello implicó, no sólo una reforma administrativa de creación de nuevas comunas sino, y como veremos más adelante, un conjunto de medidas adicionales de redistribución de la población metropolitana, con el propósito de facilitar un segundo criterio implícito en la nueva subdivisión comunal, tal es, el intento de provocar una mayor homogeneidad en las condiciones socio-económicas al interior de cada comuna.

<sup>11</sup>. Fuente: INE (1988). *op.cit.* Cuadro 121-03. Población Estimada al 30 de Junio, según Regiones, Provincias y Comunas. Pág.8 y 9. Para mayor detalle ver el mencionado cuadro 4 del Anexo.

Antes de estas modificaciones, y no obstante importantes heterogeneidades internas que se explican por la convivencia, dentro de una misma zona, de una población con relativas desigualdades en sus condiciones de vida, ingresos y trabajo, la ciudad se fue estructurando de acuerdo a un patrón de crecimiento y conurbación que le dio ciertos rasgos a la configuración espacial santiaguina. La expansión física metropolitana, que ha ido ampliando a lo largo de los años los límites de la ciudad, se acompañó de un proceso de diferenciación de áreas territoriales con funciones, significados, tipos de actividades y población características.

De acuerdo a un estudio reciente sobre este fenómeno, la ciudad de Santiago mostraba, hacia 1982, una tendencia a organizarse espacialmente en una combinación de círculos concéntricos, entre los que se distinguen cuatro niveles de agregación y diferenciación comunales, como se describe a continuación.<sup>12</sup>

Un primer importante nivel estaría constituido por el distrito central comercial y su extensión en una espina dorsal de la capital, en el que se ubicarían las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes, Vitacura, La Reina y Ñuñoa. En esta área se concentran el empleo, las finanzas, las oficinas, las entretenciones, las avenidas, los parques y las mejores residencias y servicios urbanos de la ciudad.

Alrededor de este distrito central comercial y de estas 6 comunas, se localiza una zona de maduración con residencias más bien medias y entre las que es posible distinguir las siguientes 9 comunas de: Independencia, San Miguel, Macul, La Florida, Quinta Normal, Estación Central, La Cisterna, Recoleta y Conchalí.

Un tercer nivel sería el área de crecimiento de una zona con residencias más bien modestas, pero en vías de situarse a nivel de la zona de maduración, a las que corresponderían las

---

<sup>12</sup>. Nos referimos al texto de Brahm, Luis. «Diferenciación Socio-Espacial del Gran Santiago». Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Depto. de Geografía. Universidad de Chile. 1988.

comunas de San Joaquín, Pedro Aguirre Cerda, Cerrillos, El Bosque, Renca, La Granja, Lo Barnechea, Peñalolén, Lo Espejo, La Pintana, Lo Prado y San Ramón. Dada su ubicación, en este anillo pueden incluirse, además, las comunas de Maipú, San Bernardo y Puente Alto.

Finalmente, un anillo de ocupación periférica dispersa, de muy escasa calidad habitacional, en la que se encuentran las comunas de Pudahuel, Cerro Navia, Huechuraba y Quilicura.

El crecimiento o expansión natural de nuestra ciudad principal ha seguido, tal como lo señala el estudio aludido, un proceso de configuración de anillos periféricos que se van integrando al núcleo o centro urbano primitivo, con el inevitable impacto que ello tiene en la calidad y cantidad de los servicios accesibles. Durante los últimos regímenes democráticos se intentaron algunas medidas compensatorias que pudieran servir, al menos, como paliativos a esta desigual oferta de servicios a la población citadina, buscando, dentro de las heterogeneidades urbanas descritas, algunos elementos de mayor homogeneidad.

El Estado democrático introdujo permanentes ajustes a fin de mantener una coexistencia relativamente armónica de los diferentes sectores sociales en la ocupación y uso de los espacios de la ciudad. Así, los desequilibrios urbano-ecológicos producidos por el acelerado crecimiento de la ciudad en torno del proceso industrialista, se vieron compensados por mecanismos de integración económica y de participación social y política.

En otras palabras, el acceso al trabajo de amplios sectores de trabajadores<sup>13</sup> y la institucionalización de un régimen

---

<sup>13</sup>. Con una tasa de desocupación que, entre la década del cincuenta y los sesentas, no sobrepasó el 6% de la fuerza de trabajo y que llegó a descender a menos del 4% durante los tres años de gobierno de la Unidad Popular, las carencias urbanas de los sectores populares eran susceptibles de alguna forma de compensación por la vía de prestaciones obtenidas a través del trabajo.

político democrático que facilitaba la organización política, social y territorial (vecinal), así como la expresión de necesidades y demandas de variados sectores ciudadanos, explican que las diferencias intra e intercomunales en la dotación y acceso a infraestructura y servicios urbanos -excepción hecha de los barrios residenciales de élite- no estuvieran demarcadas por límites territoriales.

Esta situación se refleja en el tipo de viviendas que se erigen en las distintas comunas y que distribuyen, por todo el territorio metropolitano, de manera relativamente homogénea, la problemática urbana y habitacional: los campamentos o asentamientos precarios que acompañaron el crecimiento urbano desmedido de nuestra capital, se instalaron prácticamente en todas las comunas, acogiendo a una población cercana al medio millón de personas en 1973.

En efecto, comunas de ingresos medios como Santiago y Ñuñoa, o abiertamente de altos ingresos como Las Condes y La Reina, tenían tanto o más campamentos a su interior, que algunas comunas de escasos recursos, tales como Pudahuel, Conchalí o Puente Alto.

Si a partir del golpe militar en 1973, el modelo neoliberal contribuye a cambiar la estructura socioeconómica y ocupacional del país, agravando desigualdades ciudadanas, las reformas urbanas y comunales introducidas por el régimen desde finales de los setentas producen modificaciones en el patrón de ordenamiento de la ciudad, trasladando al plano territorial estas desigualdades. Dichas reformas encaminadas, como adelantáramos, a mejorar la eficacia de la gestión municipal sobre la base de achicar el universo poblacional atendido, así como de orientar estrategias únicas de acción municipal por la vía de una mayor homogeneidad socio-económica intracomunal, han terminado por segregar espacialmente a los habitantes según sus desiguales condiciones de vida, configurando, con mayor fuerza que en el pasado, una ciudad dividida para ricos y pobres.

Destaca, dentro de estas iniciativas, la puesta en vigencia de una nueva política de desarrollo urbano a partir de 1979, en la que se excluye toda posibilidad de intervención estatal o

pública en el mercado de la tierra urbana. Acompañando esta medida, se incorporan 64 mil nuevas hectáreas susceptibles de transacciones comerciales y de ser urbanizadas. Gracias a esta expansión y al esfuerzo por evitar que el suelo siga siendo un bien escaso, el Estado se siente liberado de toda responsabilidad en su control y regulación.

Complementariamente, se inicia una política de erradicaciones de campamentos y radicaciones de nuevos pobladores en otras áreas de la ciudad, que permiten liberar a ciertas comunas de su presencia, con lo que no sólo se alteran los tamaños comunales, sino que se afecta su propia composición original.<sup>14</sup>

La explicación oficial para tal iniciativa se fundamenta en que la concentración de cierto tipo de problemática poblacional en áreas determinadas de la ciudad, permite orientar, de manera focalizada, las políticas y acciones gubernamentales, elevando la eficiencia en la gestión y uso de los recursos. En la práctica, y como se verá en éste y otros capítulos, no se produce una efectiva redistribución de recursos proporcionales a las necesidades nuevas generadas por la relocalización espacial de los habitantes más pobres de la capital. En cambio, sí tiende a consolidarse un patrón de desarrollo urbano que habla de una ciudad segregada.

Como resultado de la campaña de erradicaciones y radicaciones que culmina en 1985, comunas como las de Santiago, Providencia, Las Condes y La Reina, dejan de tener pobladores en condiciones de extrema pobreza y los terrenos liberados adquieren un nuevo valor comercial, cambiando así el aspecto residencial de dichas comunas. Al mismo tiempo, la erradicación importante de campamentos que se advierte en comunas como Conchalí, San Miguel, La Cisterna, Quinta Normal y La Florida, permite consolidar los procesos de maduración de tales espacios.

---

<sup>14</sup> El análisis en profundidad de este fenómeno y sobre el cual descansa nuestra información, se recoge en el texto de Morales, E. y S. Rojas «Relocalización socio-espacial de la pobreza». Documento de Trabajo # 280.FLACSO. Chile, 1986.

La contrapartida de este fenómeno, la relocalización espacial de las familias erradicadas, conlleva un acentuamiento de las dificultades vividas por ciertas comunas periféricas, caracterizadas por su precaria situación. La Pintana, comuna que se forma de un desprendimiento de San Miguel, así como La Granja, absorben el 28% del total de las familias erradicadas. Otro tanto ocurre con la comuna de Cerro Navia, fruto de una escisión de la empobrecida comuna de Pudahuel. Todas ellas conforman, como se describiera, el anillo exterior periférico, con modestas viviendas e inadecuada infraestructura urbana y oferta de servicios.

Receptoras en importante medida resultan ser, además, comunas que todavía no logran su maduración y que mantienen una situación transicional, con marcadas desigualdades y falta de recursos: Puente Alto y Renca absorben el 12% y 11% de las familias erradicadas, respectivamente.

Esta búsqueda de homogeneidad de la población localizada al interior de las comunas, impone una estratificación socioespacial de la Región Metropolitana que, no obstante no descansar en criterios de administración y gobierno diferenciales, establece una visible segregación comunal. De modo que, homogeneizadas por el tipo de problemas y necesidades que la población y el territorio tienen, esta nueva conformación de la ciudad actúa aumentando la brecha existente entre las antiguas comunas.

La subdivisión comunal y las acciones de poblamiento intensifican la problemática de los sectores urbanos marginales, según indican las cifras. Con base en información censal, y tomando como criterio distintos indicadores de diferenciación socio-económica (superficie urbana, estructura demográfica, educación, vivienda, estructura y equipamiento comunal, etc.), se advierte que existe una concentración de déficits en un conjunto amplio de comunas, tales como: Huechuraba, Lo Barnechea, Peñalolén, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Cerrillos, Maipú, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca, Quilicura, Puente Alto y San Bernardo. Sin compartir de manera tan global los déficits en todos los indicadores mencionados, comunas tales como Conchalí, Recoleta, La Florida, La Cisterna,

Estación Central y Quinta Normal, también exhiben muy bajos puntajes en varios de estos indicadores.<sup>15</sup>

Con base en esta misma información y de acuerdo a los resultados obtenidos, es posible sostener que, en la actualidad, las comunas mejor dotadas de la capital y a gran distancia del resto, no son más de 6 (Las Condes, Providencia, Vitacura, Santiago, Ñuñoa y La Reina), en circunstancias que no menos de 19 comunas capitalinas acumulan todos los déficits urbanos y, otras 9 de ellas, revelan deficiencias de distinta magnitud.<sup>16</sup>

La comparación de esta realidad con aquélla que existía previa a las reformas urbanas de la última década, muestran un agravamiento de las carencias anteriormente vigentes y una más acentuada distribución espacial de la diferenciación socio-económica de la población citadina: así, se amplía de manera dramática la brecha existente entre el pequeño y delimitado mundo que alberga a los sectores de más altos status en la Región Metropolitana, ya no sólo con el mayoritario sector de habitantes urbano marginales, sino que, también, con el vasto y crecientemente pauperizado mundo de las capas medias.

---

<sup>15</sup>. Información procesada y analizada por Brahm, L. *op. cit.* y que se sistematiza en el cuadro 5 del Anexo. Esta información de reciente elaboración es coincidente con otros rankings comunales efectuados anteriormente y que han tenido, oportunamente, amplia difusión y utilización en diversos estudios: Gross, P. et al. «La calidad del medio ambiente físico en el área metropolitana de Santiago de Chile». Revista EURE # 15.1978; Varas, Carlos «Antecedentes para una comparación entre los municipios de la ciudad de Santiago». Depto. de Administración. Universidad de Chile. 1982.

<sup>16</sup>. Ver cuadro 6 del Anexo, con el orden de las comunas y su agrupamiento por puntajes.

## CAPITULO II

### ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD

El dominio de concepciones centralistas ha regido la estructura institucional del Estado y del gobierno del país, casi desde siempre. En estas materias se producen, tal vez, las más importantes reformas introducidas por este régimen: un intento de regionalización y descentralización que le proporciona a las regiones mayores grados de autonomía y, a los municipios, mayores atribuciones y recursos.

Sin embargo, el marco económico y político en el que se ensayan estas transformaciones, tornan más bien formal el intento de regionalizar el país, así como inviable el mecanismo de descentralización de las decisiones. No obstante los apoyos legales que están detrás de todas estas iniciativas, el poder vertical de índole unipersonal le resta efectiva autoridad a los distintos responsables de la gestión regional, provincial y comunal. De igual manera, la lógica que gobierna el acontecer económico y el dominio del mercado como único criterio regulador, mantienen los desequilibrios regionales y las diferencias locales reduciéndoles, así, capacidad propia de acción.

Podríamos caracterizar este fenómeno, no sólo como el modelo autoritario de regionalización sino, además, como un no bien resuelto proceso de cambios que, aunque se esfuerza por legalizar institucionalmente la descentralización, no logra romper el peso histórico del centralismo como concentrador del poder y de los recursos.

La Región Metropolitana no escapa a estas características. Beneficiada en los logros obtenidos dentro de la distribu-

ción nacional de recursos, lo que ciertamente le proporciona claras ventajas respecto de otras regiones del país, mantiene internamente las desigualdades entre distintas áreas de la ciudad. La supuesta autonomía de las municipalidades para gobernarse se debilita frente a un poder central fiscalizador y la disparidad de recursos entre estos distintos gobierno locales hace que algunos puedan tener espacio para decisiones, mientras otros, la gran mayoría, restrinja el ámbito de sus decisiones a aspectos bastante marginales. De alguna manera, podemos afirmar que la ciudad recoge, en su ordenamiento espacial, por una parte, la centralidad del poder y, por otra, las desigualdades sociales y económicas que hoy segregan a la población.

El potencial que la nueva institucionalidad le otorga a la ciudad para gobernarse con mayor autonomía y capacidad local de gestión está, todavía, latente y su materialización es tarea del futuro, tanto en el plano legal como en los hechos.

### **Gobierno Local en la Región Metropolitana.**

Cuando el actual régimen asume la conducción del país a comienzos de la década del setenta, su mayor crítica al pasado descansa en lo que se consideran inadecuadas relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía, especialmente en lo que se refiere a la estructura de la administración pública y a lo que estos nuevos sectores caracterizan como vulnerabilidad del Estado frente a las formas de generación del poder político.

La construcción e intento de fundación de un nuevo orden nacional, motor ideológico de la gestión política de los nuevos gobernantes, implicará un vasto proceso de reformas entre las que habrán de jugar un papel preponderante las relativas al sistema político-administrativo.

En consecuencia, se materializa una nueva división administrativa del país. En ella se contienen determinadas concepciones acerca del territorio, así como de las autoridades que habrán de regirla en los niveles nacional, regional, provincial y comunal.

A nivel nacional, el país se divide en 13 regiones, con 51 provincias y 335 comunas.<sup>1</sup> Cada ámbito territorial queda bajo la autoridad política del nivel respectivo, encabezada esta línea jerárquica por el propio Presidente de la República quien, además, hasta 1989 mantiene el cargo de Comandante en Jefe del Ejército.

Paralelamente, se establece una línea técnica, que corresponde al Sistema Nacional de Planificación, y cuyas funciones son las de coordinar y armonizar la implementación de planes y proyectos de las diferentes entidades y niveles de administración territorial del país.

Visto esquemáticamente, el sistema de gobierno y administración del Estado opera en cuatro niveles de la realidad (nacional, regional, provincial y comunal) y a través de tres líneas o subsistemas de acción (político, social y económico), cuya traducción corresponde a lo que podríamos denominar subsistemas jerárquico, participativo y técnico, respectivamente, según puede observarse en el esquema organizativo que se presenta a continuación.

La línea jerárquica o de la autoridad política está presidida, a nivel nacional, por el Presidente de la República, con la participación del Ministerio del Interior y la Junta de Gobierno. A niveles regionales, por los correspondientes Intendentes. A niveles provinciales por los Gobernadores respectivos. Y en los niveles locales por los Alcaldes Municipales.

---

<sup>1</sup>. De este total de comunas del país, 324 tienen calidad de municipios.

## Esquema Simplificado del Sistema de Gobierno-Administración del Estado.

Niveles	Participativo	Subsistemas Jerárquico	Técnico
Nacional	Consejo Nacional de Desarrollo	Presidente de la República  Ministerio del Interior  Junta de Gobierno	ODEPLAN
Regional	Consejo Regional de Desarrollo (COREDE)	Intendente Regional	Secretaría Regional de Planificac y Coordinac.
Provincial	Comité Asesor Provincial	Gobernador Provincial	Secretaría Provincial de Planificac y Coordinac.
Comunal	Consejo Comunal de Desarrollo (CODECO)	Alcalde Municipal	Secretaría Comunal de Planificac y Coordinac.

La línea técnica que acompaña a esta estructura jerárquica está encabezada, a nivel nacional, por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y le siguen, en los niveles de progresiva

desconcentración, la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación en las distintas regiones; las Secretarías Provinciales de Planificación y Coordinación a niveles de provincia y, finalmente, a niveles comunales, las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación.

Finalmente, la línea de participación social está constituida, a nivel nacional, por el Consejo Nacional de Desarrollo y, en los restantes niveles, por los Consejos Regionales, Provinciales y Comunales de Desarrollo, respectivamente. Este subsistema tiene el rango de organismo asesor y su funcionamiento está supeditado a la voluntad de las autoridades correspondientes.

Acompañando esta reforma administrativa, se redefine y dimensiona la acción del Estado, como productor de bienes y servicios públicos. En virtud de ello, se promueve la descentralización y desconcentración del aparato público administrativo (aspecto al cual haremos referencia específica al abordar los capítulos correspondientes a las temáticas del trabajo, salud, vivienda y educación), así como la privatización de servicios y empresas estatales.

Tempranamente, en marzo de 1974, en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, se plantea como punto capital de la nueva institucionalidad el criterio de la descentralización del poder. Es en torno de ésta que giran las reformas administrativas de regionalización del país, en un intento por involucrar a la ciudadanía en una nueva forma de participación en la que, superando ideologías y doctrinas, se integre e identifique con los intereses reales de la región.<sup>2</sup> La organización territorial facilitaría, pues, la generación de instancias de participación de la población rompiendo, a juicio del discurso oficial, las mediaciones tradicionales.

En cada nivel, la ley define relaciones de fiscalización, control y asesoría, así como de coordinación, recayendo la

---

<sup>2</sup>. González, R. y B. Tomic. «Municipio y Estado: dimensiones de una relación clave». PREALC. 1983, sintetizando las concepciones contenidas en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile.

toma de decisiones y el poder de sanción en las autoridades del gobierno interior, gestadas como cargos de confianza del propio Presidente de la República.

De modo que, si bien las instituciones regionales, provinciales y comunales aparecen como instancias descentralizadas del poder, el hecho de que ellas estén bajo la tuición de autoridades de confianza del Ejecutivo y que, igualmente, no exista distinción alguna entre administración y gobierno interior, las convierte en espacios desconcentrados de la autoridad, distribuidos en el territorio.<sup>3</sup>

Esta forma de desconcentración es congruente y funcional con el marco político-ideológico que lo inspira: en las subdivisiones territoriales e institucionalidad administrativa que las expresa, está presente una concepción geopolítica que asegura una distribución del poder central y una relación con la ciudadanía, altamente protegido en lo político y subsidiario en lo económico.

Y esta caracterización global se expresa al interior de la Región Metropolitana. De acuerdo al nuevo esquema de gobierno y administración interior, la máxima autoridad dentro de la estructura administrativa de la ciudad recae en el Intendente Regional Metropolitano. El área metropolitana compuesta, como se viera anteriormente, por 6 provincias y 51 comunas (34 de las cuales son propiamente metropolitanas o del Gran Santiago), obedece a la autoridad de 6 gobernadores y respectivos alcaldes, de las provincias y comunas correspondientes (como se analizará más adelante en este mismo capítulo, solamente hay institucionalizadas 24 municipalidades con sus respectivas autoridades).

El Intendente, cabeza de la línea jerárquica a nivel regional, cuenta con el apoyo de la Secretaría Regional de Planificación (SERPLAC), como organismo asesor de la línea técnica, y con el Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), como órgano de expresión de la línea participativa regional.

---

<sup>3</sup> González, R. y A. Rosenfeld. «Estado, municipio y participación local». SUR. Documento de Trabajo # 30, 1985.

A nivel provincial, éstos corresponden a la Secretaría Provincial de Planificación y al Comité Asesor Provincial.

Finalmente, en el ámbito comunal, la línea técnica está representada por la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), mientras que la participativa por el Consejo Comunal de Desarrollo o CODECO.

Si bien el Intendente Metropolitano es la autoridad encargada de coordinar los organismos involucrados en las responsabilidades que están bajo su jurisdicción (del quehacer de los municipios, del transporte, de la preservación del medio ambiente, etc), no existe, en los hechos, un gobierno metropolitano propiamente tal. Son las municipalidades, desde sus áreas de pertenencia local y, de manera relativamente independiente, quienes asumen la tarea de gobernar las diferentes unidades político-administrativas (comunales) que conforman la ciudad.

El nexo entre el municipio y la intendencia se realiza a través del Comité de Alcaldes, instancia jerárquica resolutoria presidida por el Intendente. En ella se revisan aquellos asuntos que requieren una labor municipal conjunta y los alcaldes pierden autoridad a su interior, cumpliendo solamente con un papel asesor. La relación de subordinación que se aprecia en esta instancia, le confiere al superior jerárquico cuatro atribuciones fundamentales: poder de mando, potestad disciplinaria, jurisdicción retenida y jurisdicción de conflicto (ésta última, le atribuye al superior la capacidad para dirimir contiendas de competencia entre subordinados de igual rango jerárquico).<sup>4</sup>

En la práctica, la verticalidad del mando dirige las relaciones y nexos entre los distintos niveles del gobierno interno de la ciudad, restándole a los municipios atribuciones conferidas de derecho: en efecto, el rol fiscalizador de la Intendencia y la dependencia de ésta de las autoridades centrales son un freno y límite para la operación autónoma de las municipalidades.

---

<sup>4</sup>. Pozo, Hernán. «La participación en la gestión local en el régimen autoritario chileno». FLACSO. **Documento de Trabajo**. # 287. 1986.

De modo que, las dificultades que encuentran los municipios para fortalecerse como institución, devienen del peso del aparato burocrático heredado, de su antigua tradición como organismo de administración y de la escasa autonomía real que goza en sus actuales relaciones con el gobierno central. A esta dependencia institucional, se agrega la presión que ejercen los organismos sectoriales, de carácter técnico o social, sobre cada municipio, imponiendo proyectos y planes que entran en contradicción con la propia planificación local.

Por otra parte, la pérdida de significado político de las municipalidades, así como de la participación ciudadana, dada la supresión de los mecanismos de representación existentes en el pasado que permitían la generación democrática de las autoridades edilicias -alcaldes y regidores- le traslada, una vez más, poder efectivo a las políticas gubernamentales centralmente decididas. Las municipalidades pierden, así, su rol mediador entre la ciudadanía y el gobierno y afrontan la difícil tarea de intentar ganar adhesiones, mientras deben acatar sin cuestionamiento opciones gestadas desde fuera de las demandas y necesidades locales.

Este acatamiento a decisiones superiores repercute de distintas maneras en la vida comunal y en la gestión municipal. Un caso extremo al respecto, ha sido -como se menciona en un reciente estudio sobre la materia- la implementación del programa de erradicaciones de campamentos, tal como reseñáramos en el capítulo anterior. Esta opción de política, formulada por el Ministerio de Vivienda como solución a problemas habitacionales, se realizó sin participación alguna de las municipalidades comprometidas y que, no obstante su marginalidad en la toma de decisiones, han debido hacerse cargo de los problemas económicos y sociales derivados de tales medidas (sobrepoblamiento de comunas de por sí con recursos precarios, alejamiento de pobladores de sus fuentes habituales de trabajo, inadecuada disponibilidad de servicios, etc), sin contar para ello con recursos adicionales.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>.- Situación analizada por Rackzynski, D. y C. Serrano. «Descentralización y planificación social: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago». CIEPLAN. **Notas Técnicas**. # 108. 1988.

Esta falta de autonomía acarrea, entre otras consecuencias, tensiones y presiones sobre los equipos de trabajo municipales, entorpeciendo la dinámica de su gestión. A modo de ejemplo, dentro de sus variadas funciones, los municipios, en cuanto agentes de la política social, deben cumplir tareas de selección de la población beneficiaria de tales iniciativas, así como de distribución de subsidios directos. Esta carga de trabajo, aunada a la constante demanda de organismos sectoriales de índole técnica de llenar formularios, realizar informes, así como requerimientos informativos de la Intendencia, le restan toda posibilidad de tiempo para que cumplan labores de planificación local a mediano plazo: la gestión municipal se realiza, entonces, en el estrecho horizonte de la inmediatez y de las presiones de la coyuntura.

En un serio estudio realizado en la mayor parte de las comunas pobres capitalinas<sup>6</sup>, se destaca que, con la excepción de un par de municipalidades, las restantes carecen de equipos de trabajo estables e idóneos para cumplir con los requisitos que exige la actual gestión municipal. Y esto es particularmente grave si se piensa que, precisamente, en estas áreas de la ciudad las carencias son mayores y las necesidades de programas para resolverlas se tornan urgentes. Las exigencias de estas comunas y la ineficiencia que acompaña la labor municipal redundan en un empeoramiento de la calidad de vida y del habitat de las familias residentes.

No obstante que la situación descrita es generalizada como experiencia municipal (el acatamiento a decisiones centrales ajenas a la problemática y realidad local, acción paliativa inmediata que conspira contra la posibilidad de planeación a mediano plazo, entre sus características primordiales), las prácticas administrativas crean diferencias. En rigor, el sello personal de la autoridad edilicia es determinante de los márgenes de movilidad de cada municipio y eso forma parte de lo que se ha descrito como la «alcaldización» de la gestión municipal: el poder unipersonalmente centrado en la figu-

---

<sup>6</sup>. Estudio efectuado por Raczynski, D. y C. Serrano (1988). *op.cit.* con 13 de los 18 municipios más pobres de Santiago.

ra del alcalde, por sus nexos y dependencia con el gobierno central.<sup>7</sup>

Este sello personal que el alcalde impone en el estilo del quehacer municipal permite reconocer tres tipos o formas de gestión administrativa: «se identifican 3 tipos de alcaldes y, por lo tanto, 3 tipos de municipios. Técnico-empresarial, político y burócrata. Sólo el primero logra construir un equipo de trabajo municipal capaz de coordinar propósitos, tareas y actividades en función de una imagen objetivo de la comuna. Bajo los dos restantes, hay departamentos y funcionarios municipales, entre los cuales tiende a reinar la suspicacia, la lucha por el poder, la desconfianza y la inseguridad. Tal clima redundando en una actitud profesional que consiste en hacer lo justo y necesario para no provocar tensiones, ni ofender susceptibilidades.»<sup>8</sup>

La personalización del proceso de municipalización en la figura del alcalde es consecuencia, como se decía, de las atribuciones de su autoridad local. Pero, también es fruto de la escasa participación que en las acciones locales tienen, tanto los funcionarios municipales, como la comunidad a la cual esta institución sirve. En la medida en que la línea técnica está también sometida a fiscalización jerárquica y que la participación social ha sido escasamente promovida, sólo la personalidad y capacidad del propio alcalde puede imprimirle su estilo a la acción municipal.

Tanto en materia de reglamentación, como en la práctica de los hechos, la participación es, sin duda, un aspecto débil de la actual implementación del gobierno local. La descentralización, que supone la transferencia de capacidades decisorias a los niveles locales, en todas sus expresiones (tanto de la sociedad civil como institucional), no ha prosperado en la medida que el control se mantiene centralizado y, las decisiones que le acompañan siguen, igualmente, concentradas.

---

<sup>7</sup>. Término recogido y conceptualizado en Morales, E. y S. Rojas. «Sectores populares y municipio». FLACSO. Documento de Trabajo. # 353.1987.

<sup>8</sup>. Rackzynski, D. y C. Serrano. op.cit (1988). pág. 149.

La concepción estatal de la participación, tal como ha quedado plasmada legalmente, asume el acceso y traspaso de información como criterio básico y desconoce los aspectos más decisivos de la participación (incluyendo la dimensión material de ésta, como son los recursos), así como también desconsidera las formas en que la comunidad social aspira a integrarse.

La ley orgánica sobre municipalidades que, desde 1976 hasta 1988 (fecha en la que se promulga una nueva ley), regulara la vida municipal, establecía una serie de normas para el funcionamiento de los CODECOS, es decir, de la línea de participación a nivel institucional y de las Juntas de Vecinos, como parte de la línea de participación de la comunidad. El primero, visto como un órgano asesor y, el segundo, como un puente para la relación entre la municipalidad y los vecinos.

Los CODECOS, analizados desde las atribuciones conferidas por la ley, son organismos encargados de promover, legalizar y controlar el funcionamiento de la organización comunitaria vecinal. En los CODECOS participan aquellas organizaciones vivas de la comunidad que tienen legitimidad y reconocimiento legal (desde grupos de empresarios de las zonas hasta las Juntas de Vecinos), quedando fuera organismos sindicales y las organizaciones sociales de base territorial de facto surgidas por iniciativa popular en los últimos quince años.<sup>9</sup>

De modo que la participación comunitaria propiamente tal se ejerce desde las únicas organizaciones territoriales reconocidas, las Juntas de Vecinos. Si bien la ley 16.880 de 1968 -en la que se le otorgaba reconocimiento oficial a estas organizaciones comunitarias territoriales y funcionales- no ha sido derogada, desde el inicio del régimen se le impusieron controles. El más decisivo tiene que ver con su gestación: las Juntas de Vecinos, salvo casos excepcionales en fechas recién-

---

<sup>9</sup>. En la tercera parte, en el capítulo IX, se analizará en detalle la experiencia organizativa de base a la que aludimos y cuya presencia numérica y actividades son altamente significativas, no obstante carecer de reconocimiento legal y quedar marginadas de los mecanismos institucionalizados de participación vigentes.

tes, han sido designadas directamente por los alcaldes. Su participación en los CODECOS no puede, entonces, responder a una real representación de los intereses y necesidades de una base social que carece de mecanismos propios de expresión y representación.

Dado que en 1989 se cumplen los plazos de la fase transitoria de la Constitución de 1980, se prevén elecciones de representantes de organismos comunales de base, entre las que se encuentran las Juntas de Vecinos. Anticipándose a tal situación se dicta, en abril de 1988, una nueva ley de municipalidades, en la que se definen con mayor precisión las atribuciones y competencias del municipio y sus distintos órganos. En esta nueva disposición legal, la existencia de las Juntas de Vecinos y los CODECOS se acerca a una dinámica comunitaria que, no obstante las limitaciones impuestas por la falta de gestación democrática de las autoridades, habrá de renovar una participación más activa en las acciones municipales.

Si bien estas disposiciones no aseguran cambios inmediatos en el esquema de participación vigente (no están resueltas las representaciones sociales ausentes ni las atribuciones decisorias todavía concentradas), la reapertura de un espacio cancelado por largos años, abre dinámicas sociales imprevistas que pueden alterar, de manera significativa, los procesos de democratización comunal, tanto en la generación de autoridades municipales y representantes de la comunidad organizada, como en los mecanismos de participación.

### **Municipios y Segregación Socio-Espacial.**

El proceso de reforma comunal analizado en el primer capítulo y el nuevo régimen municipal que gobierna la gestión de la ciudad en la última década, le confieren rasgos distintivos a la actual fisonomía de los municipios. Es así que, junto a las transformaciones administrativas descritas, se produce un conjunto de normas legales que institucionalizan el proyecto de descentralización en materia de gobierno, otorgándole a los municipios mayores atribuciones, competencias y recursos. De modo que, el ajuste y ampliación de funciones y atribuciones

que introduce el actual sistema de administración y gobierno a niveles regional, provincial y local o comunal (a través de las municipalidades), es particularmente significativo para entender la vida de la ciudad.

Desde el punto de vista de sus funciones, los municipios ven ampliadas sus atribuciones y competencias en lo que concierne a la planificación territorial y social de su comuna, así como en la programación, ejecución y evaluación de los programas y actividades que resultan de tal planificación. Aun cuando para traducir en la práctica estas funciones, el municipio cuenta con recursos que son sustancialmente superiores a los que contaba en el pasado, lo cierto es que la capacidad efectiva de acción municipal descansa en la generación de tales recursos que, en gran medida, provienen de las propias disponibilidades comunales: tanto las fuentes como los montos de recursos que operan las municipalidades son originadas localmente. Es éste, pues, el único y real límite que existe para el ejercicio efectivo de las competencias y atribuciones municipales.

Las extremas desigualdades que distancian a las comunas, como mencionáramos previamente, implican accesos desiguales a recursos y, por lo mismo, determinan gestiones municipales muy dispares entre municipios de altos y bajos ingresos. Es una contradicción que no tiene modo de resolverse: por una parte, cada municipalidad debe generar sus propios ingresos a partir de las riquezas disponibles en la respectiva comuna y, por otra, debe promocionar el desarrollo de la comuna con tales recursos. Aquéllas comunas que se caracterizan por la pobreza de sus habitantes y de su territorio (áreas de la ciudad con escasa o poca actividad económico-laboral), requieren, más que otras, promover iniciativas de desarrollo pero, a su vez, éstas deben emanar de sus propios recursos que, en general, son escasos, si no inexistentes. Las brechas comunales tienden, así, a sostenerse y a no encontrar salida desde las políticas estatales. La segregación espacial de la pobreza y la riqueza es, finalmente, su inevitable consecuencia.

Pero, veamos cómo opera este fenómeno en la realidad concreta, en la actuación de las municipalidades del

Gran Santiago, según se desprende de un exhaustivo estudio de reciente realización.<sup>10</sup>

Al analizar los recursos con que cuentan los municipios capitalinos es posible percibir la disparidad que caracteriza a las comunas metropolitanas. Dichos recursos municipales provienen de dos fuentes: por una parte, una fuente propia alimentada por la participación que a las municipalidades les cabe en la captación de los derechos, patentes e impuestos locales; por otra parte, una fuente externa, de origen estatal, el Fondo Común Municipal, que está orientado a distribuir recursos de las municipalidades más ricas a las más pobres, con fines redistributivos y en un intento por compensar las desigualdades comunales de origen.<sup>11</sup>

Observando las fuentes propias o internas de recursos, se constata que en las 24 municipalidades que tienen institucionalidad dentro del Gran Santiago<sup>12</sup>, las disparidades en materia de ingresos son destacadas. Considerando los ingresos municipales por concepto de tres rubros (ingreso por habitante, impuesto territorial e impuestos por patentes), tenemos que las

---

<sup>10</sup>. Los avances de la investigación referida se recogen, por el momento, en dos documentos de trabajo:

a) Raczynski, D. y C. Serrano. «Administración y gestión local: la experiencia de algunos municipios de Santiago». CIEPLAN. **Notas Técnicas**. # 22.1987.

b) Raczynski, D. y M. Cabezas. «Ingresos y gastos municipales». CIEPLAN. **Notas Técnicas**. # 23.1987.

<sup>11</sup>. Los recursos de este Fondo se distribuyen entre todas las comunas del país y su recaudación total se descompone en: 10% del total destinado a déficit municipal por gastos de operación y el 90% restante se asigna en función del número de comunas, del número de predios exentos de impuesto territorial y en proporción al ingreso mínimo por habitante en cada comuna.

<sup>12</sup>. De los 34 municipios que componen el Gran Santiago (32 de la Provincia de Santiago, más los municipios de Puente Alto y San Bernardo), sólo 24 cuentan por el momento con institucionalidad municipal. La población que carece de una municipalidad propia (y que pertenece a las comunas de Lo Espejo, Independencia, Recoleta, Pedro Aguirre Cerda, Huechuraba, San Joaquín, Vitacura y Lo Barnechea), se distribuye entre las que, a futuro, habrán de constituir las respectivas municipalidades y que serán el resultado de desprendimientos de los municipios de Conchalí, San Miguel, La Cisterna y Las Condes, respectivamente.

municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes superan con creces al resto de las comunas. Bastante por debajo de estas 3 municipalidades más ricas, y también a gran distancia de las restantes, se localizan La Reina, Ñuñoa y Maipú. Las restantes 18 municipalidades comparten una común condición de pobreza derivada de los exiguos ingresos que generan sus respectivas comunas por concepto de impuestos, derechos y patentes.

A modo de ejemplo, mientras por concepto de ingresos por habitante, las municipalidades de Santiago, Providencia y Las Condes perciben, en 1986, el equivalente de \$15.233, \$17.321 y \$10.236 respectivamente, las que le siguen lejanamente como La Reina, Ñuñoa y Maipú perciben \$6.606, \$6.461 y \$5.603 por cada habitante. Por contraste, estos ingresos en las restantes 18 municipalidades fluctúan entre los \$4.784 por habitante de Peñalolén, hasta los \$2.766 de La Florida.<sup>13</sup>

Esta desigualdad que exhiben los municipios santiaguinos para generar recursos propios se refleja en la composición del gasto que efectúan dichas municipalidades y en el impacto que éste tiene en sus respectivos habitantes. Una vez más, las 3 comunas capitalinas más ricas son las que tienen una mayor participación en el gasto total municipal que se realiza en Santiago, mientras que las restantes comunas mantienen, respecto del gasto municipal, un considerable menor gasto por habitante, proporcional a la inferior cuantía de sus ingresos. Y esto es visible en las cifras sobre la materia.

A modo de ejemplo, mientras la municipalidad de Santiago muestra un gasto de \$36.202 por habitante en 1986 y Providencia el equivalente a \$22.276 por habitante, las comunas de La Pintana, La Florida y Conchalí tienen, ese mismo año, un gasto por habitante de \$3.637, \$3.193 y \$2.228, respectivamente. Dicho de otra forma, mientras sólo las 3 comunas de

---

<sup>13</sup>. Rackzynski, D. y C. Serrano (1987) *op.cit.* Para el detalle de los ingresos en los tres rubros mencionados en todas las comunas del Gran Santiago, ver el cuadro 7 del Anexo.

Santiago, Providencia y Las Condes absorben el 42,4% del total del gasto municipal del Gran Santiago, las restantes 21 municipalidades santiaguinas se hacen cargo del 57,6% faltante.<sup>14</sup>

Hay, pues, una entendible correspondencia entre las desiguales condiciones socio-económicas de los habitantes de la ciudad y la infraestructura y dotaciones con las que cuentan sus respectivos territorios.<sup>15</sup>

Providencia, Santiago y Las Condes concentran a los estratos de mayores ingresos que, asimismo, habitan los «altos» de la capital. En estas comunas hay una baja densidad poblacional y los municipios, por ser antiguos, cuentan con una estructura municipal consolidada. En estas zonas hay una sólida infraestructura urbana, servicios adecuados, amplias avenidas y áreas verdes.

La Reina, Ñuñoa y Maipú agrupan a su interior a estratos medios de la población y su localización recorre la ciudad del sur oriente al surponiente. Exhiben, también, una baja densidad poblacional y, aunque constituyen municipios antiguos, su dotación de servicios e infraestructura urbana es menor y menos homogénea que la de los municipios que albergan a los estratos más altos.

Los 18 municipios restantes son altamente heterogéneos. En ellos conviven estratos medio-bajos y bajos, incluso población extremadamente pobre. La situación socio-económica de sus moradores, así como la emvergadura de la actividad económica que se desarrolla en dichos territorios, se refleja en el hecho de que en estas comunas tiende a concentrarse la población con ingresos más bajos por habitante de la ciudad. A su interior están, precisamente, los municipios de reciente creación y son los que, preferentemente, han incorporado a las familias erradicadas de las comunas de mayores recursos.

---

<sup>14</sup>. Información elaborada con datos de la Contraloría General de la República y que se puede ver en el cuadro 8 del Anexo.

<sup>15</sup>. Rackzynski, D y M. Cabezas. *op.cit.* pág. 33-34.

El intento de atenuar estas diferencias intercomunales -que explican los desiguales recursos a los que tienen acceso los municipios- por el mecanismo compensador del Fondo Común Municipal, ha sido poco afortunado. Sin duda, la inexistencia de este Fondo haría aún más profundas las desigualdades que distancian a los municipios capitalinos, pero su operación no logra aminorar la brecha existente. En la práctica, la descoordinación de decisiones a nivel central explica la ineficacia de este instrumento. Así, como señala uno de los estudios mencionados, la asignación de recursos del Fondo Común Municipal hacia los municipios se ha hecho en base a estimaciones de población comunal que no concuerdan con las cifras reales, puesto que no se ha incorporado el efecto demográfico que ha tenido el programa de erradicaciones en el repoblamiento de determinadas comunas. Dicha experiencia significó el traslado de un contingente poblacional del tamaño de una ciudad mediana del país e impactó, precisamente, a las comunas de menores recursos, receptoras mayoritarias de las familias erradicadas.<sup>16</sup>

Por otra parte, las asignaciones del Fondo no parecen responder tampoco a un criterio redistribuidor que asuma un marco comunal predeterminado en forma precisa, al punto que los 18 municipios de menores recursos reciben montos que no guardan ninguna proporción con las necesidades que manifiestan, ni con las realidades que representan.<sup>17</sup>

En esta misma línea de compensación de las desigualdades inter e intracomunales -esta vez resultado de la política global del régimen y de su impacto en la población que habita particularmente las zonas populares de la ciudad- existe una asignación de recursos a los municipios con carácter social. A partir de 1979, los Consejos de Acción Social (CAS) de las municipalidades, realizan un empadronamiento de aquella población considerada «objetivo» de la red social del gobierno

---

<sup>16</sup>. Rackzynski, D. y M. Cabezas. *op.cit.* pág. 48.

<sup>17</sup>. Para analizar las asignaciones del Fondo Común Municipal en cada uno de los municipios metropolitanos, ver el cuadro 9 del Anexo.

y, por tanto, beneficiaria de los recursos que, para tales propósitos, se destinan a las municipalidades. A través del CAS, las municipalidades actúan como intermediarias entre los pobladores y el sector privado (cuando se trata de proporcionar bienes o servicios), así como entre los pobladores y el Estado, para la asignación de subsidios o para su inclusión en programas de emergencia (especialmente en el ámbito del empleo, con los llamados Programas Especiales de Empleo, como se verá en el capítulo III sobre la situación económico-laboral).

Así como el Fondo Común Municipal no logra contribuir a la creación de condiciones de equidad entre comunas dotadas desigualmente de recursos y, por lo tanto, condenadas a reproducir sus propias situaciones de origen, la concepción que acompaña la práctica de la red social del gobierno canalizada a través de las municipalidades, sólo puede contribuir a asistir, sin ninguna expectativa de superación futura, la pobreza y las necesidades básicas de la población popular que la experimenta. Las distancias entre las comunas pobres depositarias de las familias de menores ingresos de la capital, respecto de aquéllas que disponen de recursos y de una población económicamente incluida en el mercado, no sólo subsisten sino que, a través de las actuales prácticas institucionalizadas territorialmente, habrán de mantenerse.

### CAPITULO III

## **POLITICA DE DESARROLLO URBANO:ACCESO DESIGUAL A LA TIERRA Y A LOS SERVICIOS.**

La temprana urbanización de la sociedad chilena concentró en la actual Región Metropolitana buena parte de las iniciativas nacionales de desarrollo, incluso en desmedro de otras regiones del país. Decir que en Santiago los servicios están extendidos hacia toda su población, que en la ciudad prácticamente nadie queda sin atención de electricidad y agua potable, que hasta los pobladores marginales se benefician de la recolección de la basura, es reconocer los avances obtenidos a lo largo de este siglo, tras sucesivos gobiernos que privilegiaron una óptica estatal y urbana centralista.

No obstante, subsisten y se agravan viejos problemas que, heredados de un crecimiento urbano acelerado con escasa proyección de futuro, afectan masiva e indiferenciadamente a amplias capas de los habitantes capitalinos: el acuciante problema del acceso a la vivienda propia y, por lo tanto, el uso de la tierra urbana y, con menor impacto inmediato, pero severas consecuencias futuras, la temática del transporte, su accesibilidad y efectos en un medio ambiente cada vez más contaminado.

Por otra parte, y resultado de tantos años de ejercicio neoliberal y de marginación estatal de sus responsabilidades de equilibrar las desigualdades estructurales del mercado, aparecen nuevos problemas que agravan la situación para determinados sectores ciudadanos: si bien existe disponibilidad de servicios, su acceso aparece limitado. La modernización que acompaña el crecimiento y expansión de muchos servicios no es disfrutable, pues, por todos.

De modo que, el análisis y reflexión sobre las políticas instrumentadas en materia de desarrollo urbano lleva a concluir que lo que está en cuestión en el actual comportamiento de la ciudad, más que las disponibilidades de bienes y servicios, es su inequitativo acceso por parte de una población altamente diferenciada.

### Política de Suelos.<sup>1</sup>

Las concepciones dominantes que han guiado la conducción económica de este gobierno aparecen nítidamente expuestas en las políticas urbanas, impactando fuertemente a los sectores de menores recursos. A partir de 1979, sustentado en los principios del libre mercado y justificándose en que el aumento de la oferta contraería los precios, se retiró toda intervención estatal sobre el mercado de la tierra.<sup>2</sup>

Esta nueva disposición gubernamental termina por completar un conjunto de iniciativas y disposiciones que favorecen la acción especulativa en torno de la tierra. En efecto, la liberalización de las transacciones, uso y subdivisión de terrenos se ve estimulada por medidas como la liberación de impuestos a sitios eriazos y la rebaja del impuesto de compra-venta de terrenos del 8% al 2% que, a partir de su vigencia en 1976, generan un importante aumento de las inversiones en el mercado de la tierra metropolitana. La posterior rebaja al impuesto de transferencia, en 1980, significa un nuevo elemento dinamizador para consolidar la relación entre constructores, financistas y promotores inmobiliarios, unificando el manejo de la tierra en un solo proyecto.

---

1. Además de la referencia bibliográfica citada oportunamente a lo largo de esta sección, hemos incorporado en la redacción algunos elementos de diagnóstico de la política urbana y comportamiento del sector inmobiliario, de un trabajo especialmente elaborado para estos propósitos (Hurtado, Julio «Diagnóstico de la situación urbana de Santiago: estructura urbana, vivienda y servicios». PET. Borrador. 1989).

2. Como se planteaba en el capítulo anterior, en esas fechas las autoridades dispusieron la incorporación de 64 mil nuevas hectáreas urbanizadas al mercado metropolitano de la tierra.

Los sólidos vínculos que empiezan a estrechar a empresarios y sector financiero, producen una elevación de los precios del suelo en aquellas zonas urbanas que tienen una importante capacidad de demanda inmobiliaria inmediata y, al mismo tiempo, congela los precios en otras áreas capitalinas en los que el sector inmobiliario desata una demanda especulativa, con miras al mediano plazo.

Esta política urbana restringe, así, el acceso de los hogares populares al suelo y a la consiguiente vivienda, aumentando la exclusión urbana de sectores sociales de por sí golpeados por reducciones en las políticas de vivienda social, por violentos desalojos frente a intentos de solución directa del problema por la vía de invasiones de terrenos, así como por la aplicación de los programas de erradicación.

Con las subdivisiones comunales iniciadas en esta década y la profundización de la segregación socio-espacial que concentra en ciertos territorios santiaguinos a los estratos de más altos ingresos, separadamente de los más pobres, y a quienes les están reservadas otras áreas excluidas de la ciudad, se terminan por consolidar los factores diferenciadores del precio de la tierra urbana. De tal suerte, que las distancias observadas en el valor de la tierra según comunas y sector, se corresponden con las diferencias que registran dichas comunas en otros indicadores socio-económicos, tal como se describiera en el capítulo anterior.

En 1985, en diferentes barrios de la comuna de Las Condes, los precios de la tierra por metro cuadrado fluctúan entre 2 y 3 Unidades Fomento, mientras que en Conchalí, Pudahuel o La Granja, el valor del metro cuadrado de terreno no supera las 0,12 Unidades de Fomento.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>. Tal como se explica en el capítulo V sobre vivienda, la Unidad de Fomento o UF es una unidad monetaria reajutable cuyo uso es generalizado en el sector inmobiliario, tanto para las transacciones de terrenos, como de viviendas. Ahora bien, para efectos de comparación, y con el fin de facilitar el análisis entre una zona y otra, el valor del metro cuadrado de tierra, en pesos, varía entre los \$600 y los \$15.000, según datos 1985 (el valor UF expresado en pesos actuales), según puede verse en el cuadro 10 del Anexo.

Esta situación discrimina, desde el punto de vista urbano, tanto la demanda como el uso de la ciudad, especializando espacios residenciales de elite, en los que se concentran, además, el grueso de las actividades ciudadinas; áreas propiamente de capas medias, que también cuentan con servicios accesibles; y, por último, zonas pauperizadas para los estratos de más bajos ingresos y que, en su carácter de «comunidades dormitorio», se mantienen distantes de las fuentes de trabajo y de los restantes servicios urbanos.

La concentración de la demanda de los estratos de mayores recursos en la zona oriente de la capital, ha determinado ritmos de aumento de los precios de la tierra por sobre el promedio de la ciudad, así como una mayor captación de sus ventas (esta comuna tiene la mayor venta por unidad de superficie de Santiago). Este fenómeno ha activado la construcción de costosas viviendas disminuyendo, proporcionalmente, la oferta de terrenos sin casa (dominando, pues, una concepción integrada de la actividad inmobiliaria).

La cancelación de la demanda estatal por terrenos para programas de vivienda social, ha eliminado su papel regulador en el mercado y ha circunscrito la demanda de tierra y vivienda a la capacidad de pago o solvencia económica de los grupos que habitan en las diferentes áreas de la ciudad. Como resultado de esta política, hasta 1981, la actividad de la construcción estuvo impulsada casi exclusivamente por el sector privado, que comprometió importantes recursos en programas habitacionales. La crisis generalizada que afectó al país esos años, con particular énfasis en 1982, recayó en la iniciativa privada, resintiendo sus expectativas, y forzó al Estado a brindarle su apoyo de manera directa e indirecta.

Así, a partir de 1981, la acción especulativa en torno a la tierra comunal periférica de reciente incorporación como tierra urbana, empieza a deprimirse. En una importante proporción, parte de estas tierras pasan a formar parte de los bienes en poder de los bancos, en calidad de hipotecas. En fechas posteriores, el Estado ha canalizado significativos recursos a través del sistema financiero, en un intento por volver a dinamizar al sector de la construcción.

En otras palabras, no obstante el papel clave que se le asigna al sector privado en materia habitacional, el Estado ha debido orientar parte de sus apoyos a crearle condiciones de continuidad a dicho sector, reservándose para sí la responsabilidad de apoyar de manera directa a los estratos más pobres de la población, aquéllos que no están en condiciones de ingresar al mercado de la vivienda, como se verá con mayor detalle en el capítulo V.

La segmentación socio-económica de la ciudad expresada en los valores que adquiere el suelo urbano y sus formas de uso, se refleja, paralelamente, en los costos y calidades de las viviendas en las que habita la población capitalina. Sin entrar al análisis de la problemática habitacional, que será desarrollada más adelante en el capítulo correspondiente, veamos la evolución diferencial de los precios de la vivienda, según el nivel socio-económico de las familias y de acuerdo a su localización territorial dentro del área metropolitana.

La oferta estatal a los sectores de más bajos ingresos estuvo orientada, entre 1978 y 1980, a proporcionar subsidios indirectos para viviendas cuyo valor de tasación no excediera las 400, 550 y 850 Unidades de Fomento, dependiendo del tramo al que tuvieran acceso las familias beneficiadas.

Después de 1981, se promueven dos tipos diferentes de subsidio con apoyo estatal. En un primer nivel, un subsidio que se canaliza de manera directa y preferentemente a viviendas básicas que no excedan los 25 metros cuadrados de construcción en terrenos de 100 metros cuadrados, con una tasación no superior a las 266 Unidades de Fomento. Este programa de viviendas básicas, promocionado por el Estado, le ha permitido al sector privado construir para este nuevo mercado de forma directa o, indirectamente, construir para licitaciones públicas en las que la demanda ya cuenta con una parte del financiamiento.

La siguiente categoría en la que opera el Estado, es el subsidio habitacional indirecto, destinado a viviendas cuyo valor de tasación está ubicado en dos tramos: entre las 400 y 580 Unidades de Fomento y entre las 580 y 880 Unidades de Fomento.

Fuera de estas alternativas, la población puede recurrir al crédito privado para acceder a viviendas de mayor valor y superficie habitable.

La política habitacional vigente deja abierta, así, cuatro distintas posibilidades de acceso a la vivienda, según el nivel de ingresos de los demandantes: aquéllos que sólo pueden aspirar a un lote o terreno urbanizado con servicio, los que acceden al sistema de viviendas básicas con superficies construidas limitadas a 25 metros cuadrados (ampliables a futuro, según las posibilidades familiares), aquéllos que pueden aspirar al subsidio habitacional indirecto para viviendas de mayor valor y tamaño que las anteriores y, finalmente, los estratos de mayores ingresos en condiciones de contraer compromisos con el sistema financiero privado.

Observando las estadísticas oficiales, se aprecia una estructura bipolar de la demanda habitacional en la que, casi en proporciones similares, se encuentran los demandantes de lotes con servicio (la más precaria de las soluciones actuales disponibles y la que menores compromisos monetarios requiere por parte de los demandantes) y los que obtienen sus viviendas haciendo uso del sistema bancario privado.<sup>4</sup>

Estas dos formas de solución de las necesidades habitacionales se distribuyen, de manera segmentada, según los desiguales niveles de ingreso de la población, pero también espacialmente dentro de la Región Metropolitana: «...» se está construyendo para los dos extremos socio-económicos. Para el subsidio se están haciendo viviendas -como parte del programa habitacional del gobierno- en sectores como Pudahuel, San Miguel y la circunvalación Américo Vespucio, en La Florida y, por el otro lado, están las residencias del barrio alto».<sup>5</sup>

---

4. Según información proporcionada por el Ministerio de Vivienda para la Región Metropolitana, en 1983, hay 21 mil beneficiarios en uno y otro de los tramos mencionados: si bien los primeros (beneficiarios de lotes con servicio) comprometen un monto algo superior a los 2 millones de Unidades de Fomento, los segundos (beneficiarios del crédito privado y que igualan, en cantidad de demandantes, a los primeros), comprometen un monto de 40 millones de Unidades de Fomento.

5. Declaraciones del entonces vicepresidente del Colegio de Arquitectos, Jorge Iglesias, La Segunda, 15 de mayo, 1989.

La traducción de estos comportamientos, que implican opciones habitacionales según los costos que las familias están en condiciones de pagar, repercute ciertamente en la calidad de las viviendas que, una vez más, tienen una desigual distribución en la ciudad, proporcionándole una fisonomía característica a cada comuna y barrio.

Así, la demanda habitacional, según información de un organismo privado dedicado a estas materias<sup>6</sup>, tiende a concentrarse básicamente en aquellas propiedades de menor valor. Siguiendo el registro de ventas en un período determinado (en 1985), el 36,2% de las casas vendidas recoge viviendas básicas (hasta 400 Unidades de Fomento) y el 42,9% aquéllas sujetas a subsidio habitacional (entre 400 y 850 Unidades de Fomento). Este tipo de viviendas se ubica preferentemente en sectores como San Bernardo, La Florida, Maipú o Pudahuel, con los rasgos característicos de las construcciones masivas y en serie.

Un escaso porcentaje de las casas vendidas en el mismo período, está ubicado en un tramo superior, con un valor estimado entre las 850 y las 1.250 Unidades de Fomento, y para las que también existen subsidios habitacionales. Este es el tipo de construcción característico de comunas como Ñuñoa, San Miguel o Puente Alto y, difieren de las anteriores, en cuanto mejoran las terminaciones y aumenta la superficie construida.

Marginalmente, sólo un 5,6% de las casas vendidas, supera las 1.250 Unidades de Fomento y corresponde a la franja social que no requiere de apoyo estatal. Localizadas en las áreas residenciales de la capital, mejoran ostensiblemente en materia de terminaciones y aumentan progresivamente, según el valor de la vivienda, sus superficies de construcción.

Ciertamente, esta disparidad del valor de las viviendas se corresponde, como veíamos, con la calidad y tamaños habitacionales. Pero también está referida al costo unitario del metro cuadrado de construcción que depende, no sólo del tipo

---

<sup>6</sup>. ADIMARK. «Oferta y venta de viviendas nuevas en el Gran Santiago». Diciembre, 1985.

de materias primas y terminaciones, sino del valor del terreno donde se levanta la casa familiar. En la comuna de La Florida, Puente Alto y Maipú, el valor del metro cuadrado útil de la vivienda gira en torno de las 9 a 10 Unidades de Fomento. Por contraste, en La Reina se eleva sobre las 20 Unidades de Fomento y, en Providencia, supera las 30 Unidades de Fomento.<sup>7</sup>

En otros términos, hay una asociación estricta entre calidad de la construcción y valor del suelo. Con esto se configura, una vez más, la diferenciada cara externa de una ciudad que exhibe, en las fachadas de sus viviendas y en delimitadas áreas espaciales de su territorio, la estratificación social de sus habitantes.

### **Los Servicios: Luz, Agua y Recolección de Basura.**

En general, los servicios tienen una importante cobertura de atención en toda la Región Metropolitana. Tanto con la electrificación que, desde 1982, está extendida por todas las comunas, como con el agua potable que, hacia 1987, cubre el 98,3% del total de las viviendas de Santiago, no parecen existir problemas de disponibilidad de los servicios para la población.

A diferencia de otras grandes ciudades latinoamericanas, el problema del agua o de la luz en nuestra capital no reside, pues, en la cobertura física del servicio, sino que en la capacidad de la población para disponer de su uso en forma continua. Las alzas sistemáticas de las tarifas de estos servicios, por sobre la inflación registrada por el Índice de Precios al Consumidor y por encima de los ingresos, explican que, año con año, aumente el número de familias morosas que, dada la falta de pago, pierden el acceso al servicio. Entre 1982 y 1985, mientras el Índice de Precios al Consumidor registró una variación del 116,7%, el agua experimentó un alza de 183,2% y la electricidad un aumento de 215,4%.

---

<sup>7</sup>. Ver los cuadros 11 y 12 del Anexo, en los que se presentan los datos de superficie promedio de las casas vendidas y el valor del metro cuadrado contruido.

Un ejemplo extremo de esta realidad de amplios contingentes de deudores de servicios que, no obstante la extendida red de electrificación, no están en capacidad económica de disfrutar de su uso, lo muestra la populosa y empobrecida comuna de La Granja. Imposibilitadas de reponer o mantener en vigencia su suministro de luz por incapacidad efectiva de pago, numerosas familias han optado por «colgarse» a la red existente. El recargo de la red de luz eléctrica que se produce por este procedimiento significó que, en 1988, se produjera un apagón en 100 mil casas de los alrededores y la quema de 40 transformadores que debieron ser repuestos por el municipio.

De modo que, aun cuando la cobertura actual del alumbrado público es casi total y no se advierten diferencias significativas en la dotación por comunas -hay una distancia irrelevante entre el 99,9% de cobertura de la comuna mejor dotada con el 96,9% de cobertura de aquella peor dotada- el consumo efectivo termina por ser altamente diferenciado por la incapacidad de pago de una importante parte de la ciudadanía. Si bien no existen estadísticas al respecto, puesto que CHILECTRA -la empresa estatal responsable del suministro eléctrico- no proporciona información sobre adeudos y morosos, algunas encuestas en poblaciones hablan de la magnitud del fenómeno: alrededor de un tercio de los pobladores tendría deudas impagas de luz.<sup>8</sup>

En el caso del agua potable, un estudio reciente logra sistematizar el conjunto de elementos que condicionan el funcionamiento del servicio, al margen de la gran cobertura que éste tiene en la actualidad: la gestión emprésarial, la capacidad y estado de las redes de distribución, el sistema tarifario y, finalmente, los niveles reales de consumo.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>. En una encuesta realizada en 1987 con 700 hogares de familias populares que pertenecen a organizaciones urbanas de subsistencia en 12 comunas del área metropolitana, se detectó que un 31,3% tenía deudas con la compañía de electricidad y un 21% adeudaba el pago del agua potable (Hardy, Clarisa «Informe final del proyecto: necesidades básicas y organización popular». PET. 1988).

<sup>9</sup>. La información sobre todos estos aspectos del servicio de agua potable ha sido extractada del artículo de Icaza, A. M. y A. Rodríguez. «Estudio sobre la dotación de agua potable en Santiago». SUR. Hechos Urbanos. # 75. Julio, 1988.

En lo que se refiere al primer aspecto, a la gestión empresarial, existen cinco empresas abastecedoras: una estatal (la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias, EMOS); otra municipal (la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Maipú) y tres privadas. La empresa estatal es la de mayor cobertura metropolitana, seguida por EAPLOC, una de las tres empresas privadas, de bastante menor significación. Las tres restantes suministradoras tienen sólo carácter local, atendiendo a determinadas áreas de la capital (en especial, las empresas privadas, que sólo abastecen la zona oriente de la ciudad, allí donde viven las familias de más altos ingresos y mayor consumo).

Respecto de estas redes de distribución, las empresas privadas mantienen sus instalaciones y costean sus ampliaciones con los aportes de los usuarios. Así se explica la presencia de este tipo de servicio exclusivamente en las comunas que concentran a los estratos de altos ingresos. Ello implica que, si bien no existen diferencias en la prestación de servicios de agua potable en todas las comunas de Santiago, la ingerencia del sector privado en su suministro en áreas especializadas de la ciudad, le otorga a éste un importante instrumento en la regulación del suelo urbano, así como en su valor. Esta capacidad de intervención y regulación del sector privado opera sobre la base de su ingerencia en materia de tarifas, costos de instalación y permisos.

Desde el punto de vista tarifario, todas las empresas buscan relacionar el costo del servicio con el precio del mismo. Este sistema, adecuado para el caso de las tres empresas privadas cuya oferta está destinada a quienes pueden costear el servicio, debe ser reajustado en el caso de EMOS y la empresa municipal, que destinan sus servicios a una población económicamente más heterogénea y, en general, de menores recursos. Estas dos últimas han implementado, así, un mecanismo de subsidio para ciertos sectores, fijando precios diferenciados por volúmenes de consumo: aquéllos que consumen hasta 10 metros cúbicos por mes quedan exentos de pago y, los que consumen menos de 31 metros cúbicos mensuales, tienen un costo preferencial respecto de los usuarios con mayores niveles de consumo.

Este sistema tarifario estatal, si bien intenta responder a la realidad del consumidor de menores ingresos, es insuficiente para absorber un problema económico de grandes proporciones en que, como veremos en el próximo capítulo, cerca de la mitad de la población está en condiciones de pobreza. La magnitud de los adeudos, el aumento sostenido de los convenios para evitar la interrupción del servicio, así como la elevación en el número de cortes de suministro de agua potable, son expresivos de las dificultades que la población experimenta, no obstante la vigencia de las tarifas preferenciales. De acuerdo a la información oficial de EMOS, en diciembre de 1987, el 30,1% de sus cuentas registra adeudos impagos: si consideramos que esta empresa estatal atiende al 80% de la población metropolitana, resulta ser que un 26% son deudores marginados del suministro de agua potable en sus hogares.

Ahora bien, así como las tarifas del servicio discriminan a los usuarios, un análisis de los niveles de consumo real de agua potable muestra el diferenciado acceso que la población santiaguina tiene de este bien.

Para 1986 el consumo anual total de la ciudad era de 343 millones de metros cúbicos, abastecidos por las distintas empresas mencionadas. Esto arroja un consumo promedio por habitante de 226 litros diarios y, asimismo, un promedio de 5,5 personas por toma o conexión domiciliaria. Pero este consumo es desigual, según las zonas de la ciudad: en Las Condes, donde se localiza algo más del 7% de los ciudadanos, se verifica el 16% del total del consumo metropolitano de agua, mientras que Conchalí, comuna que tiene casi un 8% del total de habitantes de la capital, registra sólo el 5,2% del consumo total de agua potable.

Al igual que con la electricidad, si bien la cobertura del servicio no presenta diferencias comunales, la estructura del consumo es altamente diferenciada: en términos generales, de las 32 comunas netamente urbanas santiaguinas, 17 tienen consumos entre los 100 y los 200 litros al día por habitante, al tanto que las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura tienen consumos superiores a los 500 litros diarios por habitante, de origen exclusivamente residencial.

Otro servicio que importa analizar, por su impacto en la vida diaria de los hogares, es el referido a la recolección de la basura<sup>10</sup>. A diferencia de los anteriores, aun cuando existe una preocupación municipal por proporcionar este servicio a la totalidad de los capitalinos, lo cierto es que se produce una desigual distribución de éste dentro de la Región Metropolitana, según las comunas y barrios. Es decir, varía la calidad del servicio dependiendo de la situación socio-económica de las comunas, independientemente del volumen de población y de la magnitud de la basura que se produce día a día. Efectivamente, mientras algunas comunas como Las Condes, Providencia, Ñuñoa, Santiago y Puente Alto, cuentan con una frecuencia de recolección que cubre varios días de la semana (entre 3 y 6 días), otras comunas, tanto o más densas desde el punto de vista de sus habitantes y cantidad producida de basura, sólo tienen disponible dicho servicio 1 o 2 días a la semana: La Granja, Pudahuel, Quilicura, Renca, La Cisterna, por mencionar algunas de ellas. A modo de ejemplo, mientras en La Reina, con una frecuencia de recolección de basura que fluctúa entre 2 y 3 días por semana dependiendo del barrio, se recolecta un volumen de 89 metros cúbicos diarios de basura, en la comuna de Pudahuel, que sólo dispone de 1 día de recolección a la semana (incluso hay sectores en los que ni siquiera tienen certeza de una recolección semanal de basura), se recolecta un volumen de 254 metros cúbicos de basura.<sup>11</sup>

Pero, no es la diferenciación en el acceso a un buen servicio de recolección de basura el único problema que enfrentan los pobladores urbanos. Tanto o más dramático que lo anterior es la presencia y localización de los vertederos o áreas de depósitos de basura, instalados en zonas habitables, particularmente donde reside la población más pobre de la Región Metropolitana.

---

<sup>10</sup>. Esta información ha sido extraída de un estudio realizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1972, «Evacuación y disposición final de la basura en el Area Metropolitana de Santiago» y que fue actualizado posteriormente, en 1977, por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.

<sup>11</sup>. Fuente: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica.

El caso de mayor gravedad es el vertedero de Lo Errázuriz, en la zona oeste de la capital. El problema se inicia en septiembre de 1984, cuando varias municipalidades de Santiago empiezan a explotar el vertedero, sin la autorización expresa del Ministerio de Salud. Meses después empiezan a manifestarse los primeros efectos de la contaminación ambiental en el vecindario: el gas metano, producido por los desechos, sale de la tierra, en los patios, y penetra en las viviendas mismas. El olor es insoportable. Con frecuencia se producen intoxicaciones y enfermedades respiratorias afectando, principalmente, a los menores.

Ante esta situación, los pobladores de la Villa Francia, Corhabit, Robert Kennedy y Los Nogales comienzan a organizarse y, desde esas fechas, desarrollan demandas legales, manifestaciones, denuncias públicas y algunas acciones directas.

En noviembre de 1985, los pobladores organizados presentan un recurso de protección «por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación». Un mes después, el Servicio de Salud del Ambiente comunica al Consejo de Alcaldes que existen antecedentes sobre filtraciones de gas en el vertedero Lo Errázuriz. Con posterioridad, el mismo Servicio confirma a la Corte de Apelaciones que, efectivamente, el vertedero ha sido habilitado sin su consentimiento y que tampoco han sido respetadas exigencias formuladas por el Servicio para su operación. A fines de 1986, la Corte declara «ilegal todo depósito de basura que se haga en el vertedero mencionado» y le otorga un plazo de 120 días, al Consejo de Alcaldes, para normalizar la situación.

La falta de respuesta edilicia, lleva al Servicio de Salud del Ambiente a disponer el cierre del basural, con fecha 31 de octubre del mismo año. Un día antes del término del plazo, el propio Servicio revoca su decisión, autorizando un nuevo proyecto de operación del vertedero.

Los intereses económicos de los municipios capitalinos -los camiones deben realizar viajes más cortos para deshacerse de la basura- así como de la empresa privada (la empresa de gas, GASCO, obtiene un 30% del gas de cañería de estos

depósitos de basura) logran sobrepasar los problemas y necesidades de los pobladores a quienes debieran prestar, finalmente, sus servicios. En la práctica, los efectos nocivos se mantienen: el mal olor persiste, prosperan plagas de insectos y roedores, se deteriora aún más el valor del precario patrimonio inmueble de los pobladores y las enfermedades respiratorias siguen afectando a las familias y niños del sector.

## **El Transporte.**

La ciudad de Santiago ha incorporado, desde el punto de vista de su vialidad, una gran cantidad de superficie, creciendo más por extensión que por densificación. Este hecho explica una cobertura sobredimensionada del transporte, en el marco de la libre competencia: esto es así porque, aun cuando el crecimiento por extensión dispersa a la población en diversas localizaciones, las oportunidades y ofertas de trabajo, así como el comercio y ciertos servicios se mantienen centralizados.

El funcionamiento del actual sistema de transporte se basa en la libre competencia como único mecanismo regulador, estimulándose una fuerte disputa por la cobertura de aquellas rutas de mayor demanda, así como por la extensión de recorridos que integren los puntos donde se centraliza la actividad económica. Al ser el mercado el único criterio en la planeación del transporte urbano se producen, inevitablemente, efectos tales como la formación de puntos de congestión de tránsito, aumento de la contaminación y de los accidentes, con el consiguiente deterioro del servicio y elevación de sus costos.

En la actualidad, el sistema de transporte colectivo ofrece un parque con cinco alternativas de locomoción: la red del transporte del METRO -único servicio operado por el Estado- que cubre 2 líneas y cuenta con un total de 49 trenes y 245 coches; el sistema de transporte de buses y taxibuses, habitualmente propiedad de empresarios medianos y grandes y que, con un total de 5.703 y 2.700 máquinas respectivamente, cubren cada uno 43 y 39 líneas (estas dos modalidades sirven en forma común o independientemente). Además, otras 299 máquinas pertenecientes a empresas pequeñas o propietarios individuales. Este sistema se complementa con más de

13 mil taxis que se desplazan sin dirección prefijada y cerca de 5 mil taxis colectivos, que cubren 180 rutas en la Región Metropolitana.<sup>12</sup>

Al flujo y dinámica que imprime el desplazamiento de este creciente parque de locomoción pública sobre la ciudad (cuyos vehículos privados han aumentado en más de un 50% entre 1977 y 1984), hay que agregar la elevada tasa de motorización de 0,1 automóviles por persona. Si bien el más alto porcentaje de estos automóviles tiende a concentrarse en la zona oriente de la capital -precisamente donde están los sectores de más altos ingresos- y aun cuando el grueso de la población todavía utiliza el transporte colectivo (el 85% de los viajes dentro de la ciudad se realizan en medios colectivos de locomoción), el flujo de automóviles particulares ha aumentado notoriamente dentro de la circulación citadina en la última década. Si se compara el flujo automovilístico de 1966 y de 1985 en 18 ejes viales capitalinos, se advierte que, excepción hecha de avenida Independencia, éste se ha incrementado en porcentajes que van desde el 32% en Recoleta, 192% en Eliodoro Yáñez, 201% en Bellavista hasta los notables incrementos del 490% en avenida Grecia o de 710% en Ochagavía.<sup>13</sup>

El notable incremento del parque automotriz no ha tenido un acompañamiento proporcional en la evolución de la estructura de la red vial, cuyo crecimiento ha sido inferior y centrado en las ampliaciones de algunos anillos y pasos a nivel en cruces importantes. Esta descoordinación se traduce en congestionamientos, pérdida de accesibilidad y declinación de la velocidad en diferentes zonas urbanas: el centro es, sin duda, el punto más afectado por estos hechos, alcanzando alarmantes niveles de contaminación y saturación vehicular.

---

<sup>12</sup>. Información obtenida de Morales, Sergio. «El sistema de transporte y tarifas en la locomoción colectiva de Santiago». SUR. Hechos Urbanos. #82.1989. Complementaria a esta información, un trabajo anterior del mismo autor muestra la evolución del volumen de transporte desde 1977 a 1984: «La desregulación del mercado de transporte urbano». SUR. Hechos Urbanos. # 80.1985 (ver cuadros 13 y 14 del Anexo, con la evolución del parque de locomoción colectiva y taxis, entre los años 1977 y 1984).

<sup>13</sup>. Para 1966 la información es del Ministerio de Obras Públicas. «Estudio del Sistema de Transporte Metropolitano de Santiago de Chile»; y para 1985 la fuente es IRM-SECTU. «Censos y Flujos de Tráfico».

La ausencia de planificación estatal en materia de transporte de servicio público ha significado que el crecimiento excesivo de la oferta, si bien le proporciona potencialmente a los usuarios una ampliación de líneas y recorridos con frecuencias razonables, revierte finalmente en altos costos para la comunidad. Este fenómeno es consecuencia de la falta de coincidencia entre la oferta y la demanda del servicio. Un examen de los viajes interurbanos dentro de la ciudad de Santiago, así lo muestra. Los viajes se distribuyen a lo largo del día de manera desigual, siendo el punto más álgido el de la mañana. Sin embargo, la oferta de viajes de las empresas privadas transportistas no toman esta realidad en consideración, sino que estrictamente priorizan ciertos recorridos en los que, todas las líneas, intentan competir, descuidando otras áreas de la ciudad, aquellas que por mayor densidad poblacional requerirían una presencia más importante del transporte colectivo.<sup>14</sup>

Otro impacto derivado de este modelo empresarial de transporte urbano es el que experimentan las tarifas. Su evolución revela que el valor excede los costos de operación y está muy por encima de la variación que tienen, en general, los precios en el mercado. Así, en el período 1983-1986, el índice de las tarifas del transporte supera a la de los costos en un 23,4% para los buses, 20,9% para los taxibuses y 16% para los taxis. El impacto negativo de estas alzas se ve reflejado en el costo social que ello tiene en los sectores de menores recursos económicos de la población. De hecho, las alzas en las tarifas de la locomoción colectiva inciden en mayor proporción, dentro de estos hogares, en sus presupuestos familiares: mientras en 1977, el gasto de 50 viajes mensuales en transporte representaba el 4,2% del ingreso mínimo familiar, en 1985 éste representa el 17,7% de dicho ingreso mínimo.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>. En general, la zona con mayor número de viajes es el centro como punto de destino (el 21% de todos los viajes tiene en el centro de la capital su destino). No existen datos actualizados sobre esta situación y se ha utilizado la información suministrada por la: «Encuesta de origen-destino de viajes». Departamento Ingeniería de Transporte de la Universidad Católica. 1977 y «Evaluación de alternativas a la red de transporte colectivo independiente de Santiago». Departamento Ingeniería de Transporte de la Universidad Católica. 1980.

<sup>15</sup>. Morales, Sergio (1985). *op.cit.*

Visto desde otro ángulo, para los sectores populares el gasto en transporte puede llegar a significar que más de un tercio de su presupuesto familiar deba destinarse a tales propósitos, hecho que, para un creciente sector de estos hogares, implica renunciar al uso de la locomoción colectiva para trasladarse dentro de la ciudad.<sup>16</sup>

De modo que, el aumento en la frecuencia de los recorridos y la falta de regulación al tamaño del parque de vehículos destinados al servicio público, tienen un impacto tarifario que restringe la demanda por servicio de parte de los estratos socio-económicos más bajos de los residentes en la Región Metropolitana. Esto se refleja en la involución del volumen de pasajeros transportados por los distintos vehículos de la locomoción colectiva a lo largo de los años, descenso que se hace más notorio a partir de 1981, con la crisis que sacude a la economía chilena y que golpea con más dureza a la población pobre: entre 1977 y 1984, los autobuses pierden algo más de un 40% de sus pasajeros, los taxibuses del orden del 15% y el Metro alrededor de un 20% de su pasaje.<sup>17</sup>

Al igual que en los restantes servicios urbanos, la realidad del transporte muestra que los principales problemas no están en la cobertura del servicio, sino que en el creciente costo que su uso implica, particularmente para aquellos sectores que son sus beneficiarios naturales, las familias de menores recursos (los aumentos en el volumen de automóviles particulares señalan, efectivamente, que los sectores de mayores ingresos recurren en menor medida al transporte público).

Y este fenómeno se ve agudizado por la escasa cobertura del Metro, que cubre una limitada superficie de Santiago y que carece de adecuadas conexiones con el resto del transporte público urbano. Su uso en la actualidad significa, las más de las veces, agregar un trasbordo entre la ruta de origen y el destino, lo que incide en los costos que debe afrontar el pasajero.

---

<sup>16</sup>. Morales, Sergio (1989). *op.cit.*

<sup>17</sup>. *Ibid.*, utilizando como fuente estadística a la Asociación Gremial Metropolitana de Autobuses.

En lo que se refiere a su extensión, la red del Metro cuenta con dos líneas de operación, que cubren 27,3 kilómetros y 37 estaciones. La línea 1 recorre desde la rica comuna de Las Condes (con su terminal en la Escuela Militar) hasta la popular comuna de Pudahuel, en dirección oriente-poniente de la capital. La línea 2 se desplaza en la orientación norte-sur y recorre comunas de medianos y bajos ingresos. En general, las comunas capitalinas más beneficiadas por la presencia de este medio de transporte son: Estación Central, Santiago y Providencia, en primer término. Le siguen en importancia San Miguel, Lo Prado y Las Condes. Las comunas de Pudahuel y La Cisterna, por ser puntos terminales de línea, tienen una cobertura limitada. Esta red deja afuera de sus posibilidades de uso, cuando menos, a una veintena de comunas santiaguinas.

La insensibilidad que las autoridades gubernamentales han mostrado en materia de regulación tarifaria, tiende a ser vencida por otro aspecto negativo contenido en el actual manejo del sistema de transporte urbano, en la medida que se ha hecho conciencia de los costos sociales que tal sistema tiene en relación a la contaminación y saturación vial. Esta conciencia surge de la evidencia que presenta la emisión de gases y humos en los vehículos de la locomoción colectiva, situación que persiste no obstante la vigencia de algunas iniciativas de control impuestas en años recientes, tales como: restricción vehicular y control obligado de emisión de gases.

En un seminario especializado sobre el tema de la contaminación, con la presencia de expertos nacionales e internacionales, el asesor de la Comisión Nacional de Energía de la Intendencia Metropolitana, sostuvo que, de acuerdo a estudios actuales, en la Región Metropolitana el 80% de los vehículos de la locomoción colectiva exceden las normas de emisión de gases, siendo los principales contribuyentes de la polución. Asimismo, añadió, que las medidas anticontaminantes propiciadas en las últimas fechas -reducción del precio del combustible para facilitar y asegurar los costos de mantención y ajuste de las máquinas- tampoco ha contribuido a mejorar el servicio: las emisiones de gases siguen

estando presentes y se verifican, de todos modos, alzas tarifarias.<sup>18</sup>

Esta evidencia proporcionada por las propias autoridades de gobierno muestra que la solución a la problemática del transporte y a sus negativos efectos en las condiciones ambientales de Santiago, así como a la que revelan los restantes servicios urbanos, depende menos de juicios técnicos y de la labor de expertos y más de la definición de políticas que contribuyan a un eficaz, pero equitativo desarrollo urbano que le asegure a la población el acceso a los servicios, así como el derecho a vivir en una urbe en la que prime el criterio de calidad de la vida como garantía para sus habitantes.

---

<sup>18</sup>. Intervención de Roberto Katz, recogida en el diario La Epoca, domingo 21 de mayo de 1989. Sobre este tema, regresaremos con mayor detalle en el capítulo IV sobre salud.

**SEGUNDA PARTE.**  
**LA CIUDAD COMO ESPACIO VITAL.**

## CAPITULO IV

### MODERNIZACION Y EXCLUSION ECONOMICA: EL TRABAJO.<sup>1</sup>

Mucho se ha escrito sobre las características del modelo económico de la dictadura, así como de sus desiguales efectos en una sociedad altamente polarizada. Sin embargo, para responder a los propósitos de este texto, nos centraremos en algunos aspectos sociales de la política económica, aquéllos que se refieren a las transformaciones ocupacionales ocurridas en los últimos años y al surgimiento de amplios y más profundos procesos de pobreza urbana al interior de nuestra sociedad.

Estos fenómenos sociales se producen, además, en el marco de una estructura económica dependiente de sus relaciones con el exterior. Situación que, reflejada en el peso relativo que adquiere el comercio exterior en relación al producto, así como en la fuerte incidencia que tiene la deuda externa sobre el ingreso nacional, adquiere particular visibilidad en ciertas circunstancias, advirtiendo de las debilidades y riesgos de este modelo. A modo de ejemplo, podemos citar la crisis de la uva y la prohibición temporalmente impuesta por los mercados norteamericanos a la fruta chilena en el segundo trimestre de 1989, con las secuelas que ello tuvo para la economía nacional, los exportadores y trabajadores del país.

---

<sup>1</sup>. Si bien para la elaboración de este capítulo hemos recurrido a diversas fuentes que serán oportunamente citadas a lo largo del texto, queremos destacar la colaboración de Víctor Zúñiga, quien sistematizó una valiosa y muy completa información estadística de gran utilidad para el desarrollo de estos contenidos.

La vulnerabilidad de esta economía y, por lo mismo, la relatividad que adquieren los indicadores macroeconómicos para mostrar los llamados éxitos económicos del modelo en un país que, de todos modos, contrasta con los altos niveles inflacionarios de otras naciones vecinas latinoamericanas, se aprecia, pues, en el marcado carácter dependiente de nuestras actividades y en las inequitativas situaciones internas que afectan, de desigual manera, a los distintos sectores de nuestra sociedad. En otros términos, los costos sociales del modelo neoliberal son la cara interna de una economía que ha dejado de lado, centralmente, sus objetivos nacionales.

### **Política Económica Externa e Interna.**

A partir de 1985, el énfasis en la economía nacional empieza a descansar en una estrategia que privilegia el crecimiento del sector exportador. Este cambio en la conducción económica surge del balance de los años previos en los que, el importante crecimiento experimentado por el Producto Geográfico Bruto (PGB) del país hasta 1982, fue a expensas de un gran endeudamiento externo.

Es precisamente este abultado endeudamiento, en una economía que mostraba niveles considerablemente más altos de importaciones que exportaciones, lo que está detrás de la crisis que se desata a partir de 1982, con fuertes descensos en el PGB.

Para afrontar tal situación es que se adopta la decisión de iniciar el auge exportador. Tal estrategia de apoyo a las actividades económicas orientadas hacia el exterior, iniciada con fuerza desde 1985, ha sido incentivada desde el Estado a través de distintas medidas que, encaminadas a disminuir las importaciones, permitan producir excedentes de divisas para afrontar la gran deuda externa contraída a lo largo del régimen autoritario.

El resultado de estas nuevas orientaciones económicas se aprecia en las cifras de exportaciones e importaciones durante los períodos mencionados: mientras las exportaciones, que entre los años 1977-1981 habían crecido en un 4% promedio

anual, aumentan su ritmo de crecimiento en torno del 6,2% promedio anual entre 1982 y 1988, las importaciones que habían aumentado en un 10,3% promedio anual entre 1977 y 1981, se reducen a un ritmo anual promedio de 3,1% en el período 1982 y 1988.

Este auge exportador ha descansado básicamente en dos medidas que le permiten al país competir en los mercados internacionales: por un lado, en un aumento sostenido de la tasa de cambio y, por el otro, en la disminución de los salarios reales de los trabajadores.

De tal modo que, el esfuerzo inversor nacional, se ha centrado en el carácter exportador de la economía que, a su vez, se apoya en los bajos salarios de los trabajadores y, en consecuencia, en el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales.

Este hecho se aprecia al analizar lo ocurrido con el consumo privado que, así como en el período 1977-1981 había crecido a un ritmo del 7,9% anual, decrece drásticamente al 0,4% anual entre 1981 y 1988. Entre tanto, la población registra un crecimiento del orden del 12,5%, lo que finalmente implica un descenso real del consumo per cápita del 9% en los años que van desde 1981 a 1988. Por supuesto, esta disminución del consumo afecta de manera desigual a la población, según su participación en el ingreso, siendo los sectores populares los más afectados, al punto de comprimir hasta sus más elementales necesidades vitales.

Pero también otras áreas de la economía interna se ajustan a esta política exportadora. Se reduce la gravitación económica del Estado, hecho que se expresa en las cuentas nacionales y que se refleja en la considerable disminución que experimenta el gasto público, particularmente en la esfera del gasto social (disminución mayor aún si se considera el gasto social por habitante). Según diversos estudios en la materia, el gasto público social cae sostenidamente durante el régimen militar, no sólo en relación al período inmediatamente precedente de la Unidad Popular y que fue particularmente generoso en estos aspectos, sino que en relación a lo que fuera la experiencia histórica en sucesivos gobiernos: «el gasto social

por habitante no recupera el nivel de 1970 durante todo el período (comprendido entre 1974 y 1982). En términos relativos, el gasto público social pasa de representar un 20% del PGB en la segunda mitad de los sesentas, a un 16% a fines de este período (1974-1983)».<sup>2</sup>

El auge exportador reduce también, de manera considerable, la inversión y redefine su orientación, concentrándola mayormente en desarrollar, como es esperable, el sector de exportaciones. Esto afecta y readecúa el conjunto de la economía a nivel productivo.

La característica del comportamiento económico del país en los últimos años responde a esta lógica descrita. Son los sectores productivos de bienes transables o que actúan como proveedores de las exportaciones, los que muestran mayores niveles de crecimiento especialmente a partir de 1985. Tal es el caso de la agricultura y del sector forestal los que, después de una disminución de su importancia relativa en el período inmediatamente anterior (entre 1977 y 1981), recuperan sus niveles anteriores, a partir de 1982.

El sector pesquero también mejora su importancia relativa, aumentando su participación en el PGB desde el 0,5% al 1%, en el período comprendido entre los años 1982 y 1988. La minería, cuya producción representa la mitad de todas las exportaciones del país, logra mantener un crecimiento sostenido, aún en momentos de crisis que sí afectan a otros sectores económicos.

Pero siguen siendo la industria, el comercio y los servicios, los que constituyen el centro de la actividad productiva nacional y, con especial énfasis, en la Región Metropolitana. Después de un importante decaimiento experimentado en el crítico período de 1982-1984, la industria inicia su repunte desde 1985, manteniendo una importante participación en el PGB nacional. El comercio, luego de una desproporcionada presen-

---

<sup>2</sup> Arellano, José Pablo. **Políticas Sociales y Desarrollo**. CIEPLAN. 1984. Pág.46.

cia en los años 1980-1981, que rompe su tendencia histórica, se estabiliza y el sector de los servicios, que había alcanzado un fuerte crecimiento entre 1977 y 1982, dado el desarrollo que manifiesta en este modelo el sector financiero, frena su auge y alcanza, al igual que el comercio, niveles de estabilidad.

La participación de la Región Metropolitana en el PGB nacional corresponde al 41%. Los tres sectores mencionados, correspondientes a la industria, comercio y servicios son, precisamente, aquéllos en los que la capital llega a tener una mayor producción que en el resto del país, representando en conjunto estos tres sectores el 82% del total del PGB regional.

La expansión reciente de los sectores agrícola y forestal, así como el auge de la pesca y la minería, redefinen internamente la composición y pesos relativos de los sectores en el PGB nacional y, de igual manera, la participación global y sectorial de la Región Metropolitana en el PGB nacional.<sup>3</sup>

Así como la evolución del aparato productivo nacional responde, como decíamos, a la lógica que el auge exportador le imprime al modelo neoliberal, en igual medida debe entenderse la evolución que han experimentado los indicadores de inflación y devaluación en el país, desde la crisis de los primeros años de los ochentas. Es necesario advertir, que la implementación de la política de ajuste con el férreo control social ejercido sin contrapeso por el régimen político de la dictadura, explica la ausencia de procesos especulativos que, en otros lados, han significado la pérdida de control sobre los altos niveles de inflación y sucesivas devaluaciones.

Tanto la devaluación como la inflación controladas están relacionadas estrechamente como parte de la política económica instrumentada a partir de la crisis de 1982-1983, constituyéndose en herramientas centrales de dicha política: mientras la persistente devaluación se ha utilizado como principal instrumento de incentivo para las exportaciones, la inflación (sin com-

---

<sup>3</sup>. Para el análisis de la participación de los sectores y su evolución en el PGB en los últimos años, en el país y Región Metropolitana, ver los cuadros 15 y 16 del Anexo.

pensiones salariales) ha sido el mecanismo que facilita la disminución de los salarios. De modo tal que, en tanto la divisa aumenta su precio real, los salarios se deprimen en proporciones similares, haciendo rentables muchas actividades exportadoras.

En lo que respecta al manejo de las divisas, durante el período 1977-1982 el tipo de cambio real aumentó escasamente, no más de un 7%. A partir de entonces, la crisis obligó a sucesivas devaluaciones, las que más adelante se convierten en estrategias. Es así que, desde 1982 y hasta 1988, el precio de la divisa ha crecido en un 120% por sobre la inflación acumulada. Al mismo tiempo, el Índice de Precios al Consumidor muestra que, para igual período comprendido entre 1982 y 1988, la inflación más que se duplica sin existir una proporcional reajustabilidad de los salarios, como se verá oportunamente.

En suma, la política exportadora vigente desde 1985 y que ha determinado un conjunto de medidas de política económica interna en el país, ha significado una caída de la inversión y su concentración en ciertos rubros relacionados con las exportaciones, una reducción de las remuneraciones y de los niveles de consumo de la población, especialmente de los trabajadores y sectores populares en general, así como una reducción del gasto público, con particular énfasis en el gasto social, afectando una vez más las de por sí deterioradas condiciones de vida de las familias de más bajos ingresos del país.

Esta doble cara de la economía que, a la vez que genera mayores recursos disminuye su disfrute por parte de la sociedad conjunta -fruto de la gran deuda externa- ha llevado al Estado chileno a aumentar el uso de sus ingresos para satisfacer las demandas externas, con altos costos sociales que impiden la satisfacción de las demandas internas. En efecto, en el período 1977-1981 se advierte un aumento en el pago de ingresos de factores externos (en los que se incluyen utilidades de empresas extranjeras e intereses de la deuda) desde el 2,6% hasta un 5,1% del PGB. En los últimos años el pago de los intereses y remesas de utilidades ha aumentado hasta un 8% del PGB, porcentaje que se mantiene a tal nivel en la actualidad.

## La Nueva Realidad Ocupacional: Cesantía y Subempleo en la Capital

De manera reiterada, el grave problema del empleo ha centrado el grueso de los debates nacionales y de las críticas al régimen de la dictadura. El reconocimiento de este fenómeno por parte de las propias autoridades de gobierno ha legitimado una preocupación de amplios sectores sociales y políticos por resolverlo y, por consiguiente, su adecuado diagnóstico y caracterización es decisivo. En síntesis, la problemática del empleo, más que reflejar variaciones temporales en las tasas de ocupación, nos confronta a importantes cambios en la estructura laboral.

Para efectos de mostrar estas transformaciones y su manifestación en la actualidad, haremos una somera referencia a los rasgos globales que caracterizan a la actual fuerza de trabajo para, a partir de ahí, analizar las transformaciones ocurridas con ella (en la composición de las categorías y grupos ocupacionales), a nivel nacional y en el Gran Santiago, territorio del país en el que parecieran concentrarse de manera más determinante los cambios ocupacionales y la problemáticas laboral.

En todo el país, algo más de 4 millones y medio de personas integran la actual fuerza de trabajo. Es decir, el 37,4% de la población nacional está incorporada al mercado de trabajo. De este total de trabajadores, el 41% se localiza en la Región Metropolitana, región que aporta cerca de dos millones de personas a la fuerza de trabajo en la actualidad.

En materia de edad, es importante destacar que la mitad de la fuerza de trabajo (el 50,3%) está formada por jóvenes entre los 14 y los 34 años. Sin embargo, observando la evolución en la última década se aprecia que, a pesar de que tiende a aumentar en términos absolutos la fuerza de trabajo joven, existe una tendencia a la reducción de los grupos de menor edad: es así que, entre 1978 y 1988, disminuye la participación de los jóvenes menores de 24 años en la fuerza de trabajo, mientras se eleva la de aquéllos que tienen entre 24 y 34 años de edad.

En lo que se refiere al comportamiento de la fuerza de trabajo según su composición por sexo, ciertamente la presencia masculina es mayoritaria: mientras el 69,7% de los trabajadores son varones, las mujeres representan el 30,3% de la fuerza de trabajo. No obstante estas disparidades, la tendencia de los últimos años muestra una mayor participación relativa de la fuerza de trabajo femenina que, entre 1978 y 1988, ha pasado a representar del 28% al 30,3% de los trabajadores del país.

Pero es a nivel de la Región Metropolitana donde esta tendencia ha adquirido mayor fuerza, elevándose la presencia femenina en el mercado del trabajo por sobre su expresión nacional: en la capital, la tasa de participación femenina en la actualidad representa al 36,4% de la fuerza de trabajo (los varones, en tanto, constituyen el 63,6% restante).<sup>4</sup>

### Fuerza de Trabajo en el País y R.M.<sup>5</sup> (1988.En miles)

	País	Región M.
Población Total	12.515,8	4.929,4
Pobl.15 años y más	8.662,8	3.428,1
Pobl.15 años y más en la fza.de trab.	4.551,6	1.868,5
Fza.trab.ocupada	4.265,8	1.729,6
Fza.trab,desocup.	285,8	138,9
Hombres ocupados	2.947,0	1.090,2
Mujeres ocupadas	1.261,5	612,5
Hombres desocupad.	211,2	91,0
Mujeres desocupad.	112,5	63,8

A partir de este panorama descriptivo general de la fuerza de trabajo, veamos ahora aquellas características que permiten

<sup>4</sup>. Para efectos de analizar con mayor detalle el volumen total y metropolitano de la fuerza de trabajo, así como su composición por sexo y grupos de edad, ver los cuadros 17, 18 y 19 del Anexo.

<sup>5</sup>. Fuente INE. **Estadísticas Laborales**. Los datos del año 1988 de ocupados y desocupados por sexo, son del período Septiembre-Noviembre.

acercarse a la comprensión de los cambios ocurridos con la estructura socio-ocupacional misma.

*a) La fuerza de trabajo y su composición en el país.*

Tomando como base de datos la información oficial proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), analicemos los rasgos de la fuerza de trabajo nacional, según categoría ocupacional y según su composición por grupos de ocupación.

Considerando categorías ocupacionales, las series estadísticas de los últimos diez años muestran que, mientras tiende a crecer la participación en el total de la fuerza de trabajo de los empleadores, personal de servicio y empleados, y se estabiliza la categoría de obreros, decrece en cambio la presencia de los trabajadores por cuenta propia. Así, los empleadores aumentan del 1,7% de los ocupados en 1977 al 3,1 de los ocupados en 1988; el personal de servicio crece del 5,7% al 6,8% de los ocupados en el mismo período y los empleados pasan del 27,7% de los ocupados de 1977 al 29,5% de éstos en 1988. Por contraste, los trabajadores por cuenta propia disminuyen del 24,2% al 22,2% durante esa década y los obreros se mantienen en torno del 33% a lo largo de todos estos años.

Cabe destacar al respecto, aunque más adelante profundizaremos sobre el comportamiento de la fuerza de trabajo en nuestra capital, que en la Región Metropolitana -donde se localiza el 41% del total de la fuerza de trabajo del país- se concentra proporcionalmente el mayor número de empleados y personal de servicio y que, en términos generales, también se concentra el mayor número de desocupados en todas las categorías ocupacionales mencionadas. Este hecho sugiere que, así como la ciudad pareciera ser percibida por la población como el lugar con mayores posibilidades laborales, en la práctica constituye la zona que mayormente concentra la actual desocupación nacional.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>. Para el análisis más detallado de la fuerza de trabajo según categorías ocupacionales, a nivel agregado y para la Región Metropolitana, ver los cuadros 20 y 21 del Anexo.

Observando la composición de la fuerza de trabajo por grupo de ocupaciones y su evolución en los últimos diez años, destaca el crecimiento que experimentan los agricultores, ganaderos y pescadores que pasan a ser del 18,7% de los ocupados en 1977 al 20,5% de los ocupados en 1988. Otros grupos que también experimentan un crecimiento en el mismo período es el de los trabajadores en servicios personales y el grupo de los gerentes, administrativos y directivos, que crecen del 12,6% al 13,9% y del 2,2% al 3,1% de los ocupados entre 1977 y 1988, respectivamente. En los restantes grupos de ocupación la tendencia, en el mejor de los casos, es a mantenerse, experimentando varios de ellos algunos descensos: situación que destaca en el caso de los artesanos y operarios que disminuyen su participación en la ocupación desde un 17% en 1977 al 15,6% en 1988. Sin entrar a mayores detalles, que veremos a continuación, en la Región Metropolitana tienden a acentuarse estos procesos nacionales.<sup>7</sup>

Junto a estos rasgos generales de la fuerza de trabajo, cabe destacar un fenómeno reciente en la actual composición del empleo y que se refiere a las ocupaciones vinculadas al sector público. Desde 1975, con las altas tasas de desocupación registradas, se promueve desde el Estado un Programa Especial de Empleo (PEE), diseñado para absorber la demanda ocupacional de una fuerza de trabajo desplazada del mercado laboral.

Así, a lo largo de los años y hasta fechas recientes, nacen varias iniciativas: el Programa de Empleo Mínimo (PEM), el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH), el Programa Intensivo de Mano de Obra (PIMO), con distintos impactos y resultados. En su momento más álgido (en torno de 1983), las diversas variantes de estos programas estatales (municipales) de empleo llegaron a incorporar al 13% de la fuerza de trabajo del país, especialmente en la Región Metropolitana, donde la desocupación ha sido sostenidamente más alta: en efecto, en 1983 algo más del 43% de los trabajadores adscritos a los Programas Especiales de Empleo pertenecían al área metropolitana.

---

7. Acerca de la composición de la fuerza de trabajo según grupos de ocupación, ver los cuadros 22 y 23 del Anexo.

Sin embargo, progresivamente ha disminuido la participación de estas iniciativas en la generación de empleo, siendo en la actualidad muy poco significativa. La estatización del empleo, como llegó a caracterizarse este fenómeno, tiende a desaparecer, al tiempo que, en términos globales, disminuyen las ocupaciones del sector público: la dotación de personal en instituciones del Estado parece haber alcanzado un límite inferior, cercano a los 160 mil puestos de trabajo.<sup>8</sup>

#### *b) La fuerza de trabajo en el Gran Santiago.<sup>9</sup>*

Del total de la población capitalina mayor de 14 años, el 56,2% integra la fuerza de trabajo y un 43,8% se haya inactiva o fuera de la fuerza de trabajo. Esta realidad varía según el sexo de la población: mientras en el caso de los varones hay una mayor proporción en la fuerza de trabajo (el 73,4% de los varones de Santiago están en la fuerza de trabajo y sólo el 26,6% está inactivo), en las mujeres dominan las inactivas: el 59% de la población femenina sobre 14 años está en tal situación, mientras que el 41% de las mujeres integra la fuerza de trabajo.

Examinando a la población inactiva se advierte que el 76% de ella no tiene deseos de trabajar y que sólo el 24% manifiesta deseos de incorporarse a la fuerza de trabajo, siendo más marcado este deseo entre las mujeres que entre los varones.

---

<sup>8</sup> Para analizar en mayor profundidad la composición del empleo público, tanto de los puestos tradicionales como de los Programas Especiales de Empleo, ver los cuadros 24 y 25 del Anexo.

<sup>9</sup> Esta sección se basa en una encuesta sobre empleo realizada por el PET en el Gran Santiago en 1988. Con una muestra representativa de los 4 y medio millones de habitantes de las 34 comunas del Gran Santiago, esta encuesta intenta resolver las limitaciones de las encuestas tradicionales de empleo en el país, pues acoge los cambios estructurales ocurridos estos años. Es así que algunas de las preguntas modifican los criterios utilizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y por la Universidad de Chile obteniéndose, por consiguiente, resultados cuantitativos diferentes. Si bien, haremos referencia a tales resultados cuantitativos, nuestra preocupación radica más bien en mostrar los cambios cualitativos que experimentan las ocupaciones y, por lo mismo, el peso que adquiere en la realidad el fenómeno del empleo informal y subocupación urbanas (Schkolnick, M. y B. Teitelboim. Encuesta de empleo en el Gran Santiago: empleo informal, desempleo y pobreza». PET. Documento de Trabajo # 60. 1988).

De los cerca de 2 millones de integrantes de la fuerza de trabajo de la capital, el 82% está ocupado en 1988 y un 18% integra el contingente de los desocupados. Para esas mismas fechas, las encuestas oficiales daban resultados distintos, con tasas de desocupación considerablemente inferiores.<sup>10</sup>

También respecto de esta realidad existe una expresión diferenciada según la composición de la fuerza de trabajo. Si tomamos el sexo como criterio diferenciador, se advierte que la desocupación es considerablemente mayor entre las mujeres: el 25,3% de la fuerza de trabajo femenina está desocupada, contrastando con el 13,4% de la fuerza de trabajo masculina.<sup>11</sup>

En los grupos de edad, la distribución de la desocupación es desigual, siendo marcadamente más alta en la juventud: el 35% de los desocupados está en el tramo que va entre los 15 y los 24 años de edad. El segundo grupo con mayores niveles de desocupación está representado por los jóvenes entre 25 y 29 años, decreciendo estas tasas a medida que aumenta la edad.<sup>12</sup>

Pero también cabe destacar que la problemática de la desocupación se vive con particular fuerza dentro de las comunas más pobres de la ciudad. Sin incluir los Programas Especiales de Empleo que, a pesar de su escasa incidencia, elevan más aún las cifras de cesantía en la Región Metropolitana, tenemos que las comunas populares tienden a mostrar niveles de desocupación que sobrepasan la tasa registrada globalmente

---

<sup>10</sup>. Estas diferencias responden a las metodologías empleadas: mientras la encuesta del INE considera ocupadas a todas aquellas personas que han trabajado una hora o más durante la semana anterior a la encuesta, la encuesta PET utiliza como criterio de ocupación un mínimo de 15 horas en la semana de referencia. Respecto de la desocupación, coincidiendo con el INE, la encuesta PET considera a aquellas personas que declaran no tener trabajo durante la semana anterior a la encuesta, pero haber hecho esfuerzos definidos por conseguirlo durante los dos meses anteriores a la encuesta (la diferencia con la encuesta de la Universidad de Chile es que ésta considera desocupados a los que no tienen ni buscan trabajar la semana anterior a la encuesta).

<sup>11</sup>. Para analizar con más detalle los datos globales de la fuerza de trabajo y su ocupación, total y por sexo, para el Gran Santiago, ver el cuadro 26 del Anexo.

<sup>12</sup>. Ver cuadro 27 del Anexo.

en la capital: comunas como La Cisterna, Lo Espejo y San Bernardo exhiben una desocupación superior al 25% de su fuerza de trabajo; mientras que otras como Pudahuel, Cerro Navia, Lo Prado, Quinta Normal, Peñalolén, Conchalí, La Florida y Puente Alto fluctúan entre el 20% y el 23% de su fuerza de trabajo residente.<sup>13</sup>

Al lado de tan alto índice de desocupación que ha hecho de la Región Metropolitana una de las zonas con mayores problemas ocupacionales del país a lo largo de todos los años de la dictadura, se percibe un considerable incremento de las ocupaciones informales, carentes de estabilidad, con bajas remuneraciones y legalmente desprotegidas. En 1988, el 67,5% de los trabajadores del Gran Santiago integra, según la información de la encuesta PET, el sector formal de la economía, un 29,8% está ocupado en el sector informal y el 2,7% restante participa en los Programas Especiales de Empleo que, como ya se analizara, se reducen considerablemente a nivel nacional y en la Región Metropolitana en los últimos tiempos.

Este 30% de trabajadores urbanos informales tiende a concentrarse especialmente en las comunas más pobres de la capital, agravando la condición de sus habitantes severamente golpeados, además, por la cesantía. Mientras en la comuna de Quinta Normal, cerca de la mitad de su fuerza de trabajo reconoce ocupaciones informales, en las comunas de La Cisterna, Lo Espejo, San Bernardo, Quilicura y Renca, la informalidad supera el 35%, sobrepasando el porcentaje regional de trabajadores informales (datos éstos que no incluyen a los ocupados en los programas especiales de empleo y cuya irregularidad, desprotección legal y bajos salarios, los asemejan).

Observando al sector informal internamente se advierte que, en primer término, domina la participación de la fuerza de trabajo femenina (por oposición, los varones son mayoritarios en las ocupaciones formales). En segundo lugar, la categoría

---

<sup>13</sup>. Ver cuadro 28 del Anexo.

ocupacional informal mayoritaria está integrada por los trabajadores por cuenta propia, especialmente en el caso de los varones (en las mujeres su participación se concentra mayormente en el servicio doméstico). El sector informal tiende, asimismo, a incorporar una mayor proporción de trabajadores sin educación y con bajas calificaciones y, finalmente, son los jóvenes entre 15 y 19 años, así como los adultos mayores de 40 años, los que mayormente se encuentran trabajando en los empleos informales.<sup>14</sup>

Por contraste con esta caracterización, el 70% de los ocupados urbanos que participa en el sector formal de la economía tiene una composición interna diferente: domina la posición asalariada como categoría ocupacional, es mayoritaria la presencia de la fuerza de trabajo masculina, mejora el nivel educacional de estos trabajadores respecto de los informales, aumentado sus niveles de calificación y, desde el punto de vista de la edad, más del 70% de los ocupados que tienen entre 20 y 39 años de edad se encuentra, precisamente, dentro de las ocupaciones formales.<sup>15</sup>

Impactante resulta ser el alto nivel de inestabilidad que, en términos generales, acompaña actualmente a todas las ocupaciones que se ejercen en la Región Metropolitana. Si bien tradicionalmente el empleo informal, por definición, es una forma de trabajo precario, los rasgos de la economía chilena han generalizado esta condición: los resultados de la encuesta PET muestran una escasa duración de todos los empleos e, incluso, menor duración en los formales que en los informales, atendiendo a que el dominio de los empleos informales por cuenta propia ayudan a darle alguna continuidad a estos trabajadores. La estabilidad laboral suele asociarse a la calificación de la mano de obra, de tal suerte que los trabajadores calificados tienen, en promedio, una duración tres años superior en sus empleos que los asalariados descalificados.<sup>16</sup>

---

14. Para el detalle del empleo informal, ver Schkolnick, M. y B. Teitelboim. *op.cit.* pág.19-21 y los cuadros 29, 30, 31, 32, 33 y 34 del Anexo.

15. *Ibid.* Examinar los mismos cuadros mencionados anteriormente, en los que se contrasta la fuerza de trabajo en el sector formal e informal del empleo.

16. *Ibid.* pág. 29.

Asimismo, destacan las largas jornadas laborales que acompañan el ejercicio de las ocupaciones en la ciudad, sobrepasándose el límite legalmente establecido de las 40 horas semanales: según revela la encuesta, la jornada promedio de trabajo en el Gran Santiago es de 49 horas a la semana, siendo superior en las ocupaciones informales, cercana a las 51 horas semanales.<sup>17</sup>

Desde el punto de vista del acceso a las prestaciones establecidas por la ley, sólo un 70% de los trabajadores ocupados dispone de previsión y, entre éstos, un buen número disfruta de este derecho gracias a esfuerzos personales, autoimponiéndose el monto mensual que garantiza su fondo de previsión. Las más importantes evasiones de este cumplimiento se producen en los talleres informales y, en general, en establecimientos con menos de 5 trabajadores. En lo que respecta a otra obligación, como es el contrato de trabajo, la encuesta PET muestra que un 23,4% de los trabajadores asalariados carece de dicho contrato, fenómeno que aumenta a más del 50% en el caso de las trabajadoras domésticas, siendo por consiguiente las mujeres las que más se ven afectadas por la falta de protección legal en sus ocupaciones.<sup>18</sup>

Finalmente, en relación a los ingresos del trabajo, una cifra cercana al 20% del total de ocupados en el Gran Santiago percibe una remuneración inferior al ingreso mínimo legal, en el entendido (como veremos en la sección siguiente) que tal salario mínimo ni siquiera corresponde a un ingreso real de subsistencia. Esta situación tiende a concentrarse particularmente entre los trabajadores informales: mientras un 9,8% de los trabajadores formales dispone de un ingreso que no supera el monto del salario mínimo, este fenómeno afecta a un tercio de los ocupados informales (al 32,3%).

Si asumimos que la medición del subempleo adopta como uno de sus criterios fundamentales el nivel de ingresos percibido, la encuesta del PET estaría mostrando que un por-

---

<sup>17</sup>. *Ibid.* pág. 30.

<sup>18</sup>. *Ibid.* pág. 31-32.

centaje no inferior al 54% de los trabajadores ocupados capitalinos integra las filas del subempleo en nuestra ciudad principal.

Examinando el patrón de ingresos y su distribución en la ciudad, se advierte que en las comunas más ricas de la capital, como son el caso de La Reina, Providencia, Las Condes y Vitacura, los ingresos promedio de los trabajadores formales son casi 3,5 veces superiores a los de los trabajadores informales. En cambio, en las comunas populares como Pudahuel, Cerro Navia, Lo Prado, La Granja y La Pintana, por mencionar algunas de ellas, prácticamente no se aprecian diferencias entre las remuneraciones que perciben los distintos tipos de trabajadores, sean éstos asalariados del sector formal o informales.<sup>19</sup>

En síntesis, a partir de los datos de la encuesta de empleo del PET para Santiago, es posible sostener que, junto con serias limitaciones metodológicas que impiden que las cifras oficiales recojan la real magnitud y calidad del problema ocupacional en la actualidad, está la constatación de un estabilizado proceso de transformaciones socio-ocupacionales que complejiza el problema y sus posibles soluciones. Especial importancia reviste, en tal sentido, la fuerte presencia del empleo informal urbano, descalificado, con escasos ingresos, largas jornadas laborales y legalmente desprotegido que adquiere así, casi en su totalidad, la forma de subempleo.

La concentración de la problemática ocupacional de cesantía y subempleo en los estratos sociales de más bajos ingresos y en la población que habita las comunas populares de la ciudad es, tal vez, el rasgo distintivo de la actual realidad socio-ocupacional en la Región Metropolitana. Al interior de estos estratos pobres que habitan las áreas urbanas más deprimidas, destacan los jóvenes como grupos especialmente vulnerables: los muchachos entre 15 y 24 años son las principales víctimas de la desocupación (situación que se agrava, como se analiza en el Capítulo VI, por la expulsión del sistema educativo que experimenta este mismo grupo).

---

<sup>19</sup>. Toda la información sobre ingresos y subempleo ha sido extraída de Schkolnick, M. y B. Teitelboim. *op.cit.* pág. 33-36.

Las mujeres aparecen como un sector social con nuevas demandas ocupacionales, especialmente al interior de los hogares populares. El aumento de su participación en la fuerza de trabajo y el mayor número de mujeres que buscan trabajo por primera vez, es expresivo de esta demanda. Sin embargo, la elevada tasa de cesantía femenina y su concentración laboral en ocupaciones descalificadas y poco estimulantes, son fuente de permanentes insatisfacciones y frustraciones entre las mujeres que intentan insertarse en el mercado de trabajo.

La informalidad creciente del trabajo urbano, con jornadas laborables que exceden los límites legales, con bajas remuneraciones y pocas exigencias de calificación, constituye un rasgo característico de la forma ocupacional más frecuente entre los sectores populares que deben, como sea, sobrevivir. Pero, el contraste entre este mundo ocupacional y el que se vive en el sector formal de la economía ha dejado de ser notorio en los últimos años. Es así que, en términos globales, los asalariados urbanos están expuestos a situaciones límites, casi al margen del tipo de ocupación desempeñado: como se analizara previamente, la falta de contratos y de prestaciones sociales exigidas por la ley, los bajos salarios y la prolongación de la jornada de trabajo, han dejado de ser fenómenos privados de los trabajadores subempleados informales, proyectándose también hacia las ocupaciones asalariadas del mundo formal de la economía.

De modo que, una mirada al ejercicio del trabajo en nuestro principal centro urbano, revela la segmentación ocupacional que vive una sociedad cruzada por la modernidad (crecimiento de ciertas categorías ocupacionales profesionales y de mando, sobrecualificaciones en ciertos estratos de trabajadores, etc.) y la exclusión económica.

### **Pobreza Urbana.**

Estas descripciones previas nos conducen, finalmente, a la realidad nacional de la pobreza y a sus actuales manifestaciones urbanas. Aunque en Chile la pobreza no es patrimonio de la dictadura ni nace con ella, es a partir de la implementación del modelo económico y político vigente desde 1973, que la pobreza se amplifica: crece en órdenes de magnitud y se

extiende a las más variadas necesidades vitales de la población afectada.

Los criterios conceptuales para definirla y los procedimientos metodológicos para dimensionarla, varían. Mientras las instituciones oficiales afirman que la pobreza no puede medirse por indicadores transitorios (empleo-ingresos), pues es una situación permanente derivada de condiciones estructurales que determinan los activos físicos adquiridos (vivienda, habitat y equipamiento), las instituciones privadas de investigación señalan que los cambios estructurales sufridos por la economía del país y los rasgos sostenidos de la crisis, obligan a utilizar los indicadores de empleo e ingresos como instrumento de medición real de la pobreza actual.<sup>20</sup>

Apoyados en este último criterio, que a nuestro juicio asume con realismo la magnitud y calidad del problema, los resultados de numerosos estudios estarían indicando la existencia de niveles dramáticos de pobreza.

En un exhaustivo estudio realizado en 1983 que, sobre la base de establecer la magnitud de la pobreza de acuerdo a una canasta básica de alimentos por persona, analizó el comportamiento de los ingresos en una muestra de familias de diversas regiones urbanas y rurales del país, se concluye que, a nivel nacional, un tercio de las familias no está en condiciones de satisfacer dicha canasta mínima de subsistencia, siendo este fenómeno considerablemente más agudo en las zonas

---

<sup>20</sup>. No se trata de desconocer las dimensiones estructurales que estabilizan procesos entre los pobres, pero criterios como los de vivienda, habitat y equipamiento suelen encubrir el deterioro en las condiciones de vida de las familias populares, especialmente por las alteraciones tenidas en el ámbito de la estructura ocupacional y en las pautas de consumo. El mejor ejemplo empírico de ello es el obtenido a través de la evidencia de numerosas encuestas en poblaciones populares de Santiago: la posesión de viviendas, el mejoramiento de la infraestructura urbana y la posesión de bienes en el hogar, se acompaña de deterioros manifiestos en la alimentación (con consumos calórico-proteicos por debajo de las normas mínimas establecidas por organismos internacionales, como se analiza en el Capítulo V sobre salud), con hacinamiento y la presencia ampliada del fenómeno del «allegadismo» (situaciones éstas que se exponen en el Capítulo VI sobre vivienda).

rurales que urbanas. De modo que, la desigual distribución de los ingresos (mientras el 40% más pobre de la población recibe el 10,4% de los ingresos, el 20% más rico se apropia del 61% del ingreso total) explica que, así como el 27% de la población urbana percibe ingresos que le impiden proporcionarle a su familia una canasta básica de subsistencia en 1983, en el caso de la población rural ello se extiende, durante el mismo año, al 55% de las familias.<sup>21</sup>

Algunos años más tarde, un estudio realizado con una metodología similar por la Universidad de Chile y ODEPLAN, muestra resultados que confirman la tendencia: en 1985 el 40% más pobre de la población percibe el 13% del ingreso total, el 40% intermedio recibe el 32,5% y el 20% más rico accede al 54% del ingreso.<sup>22</sup>

Con base en este último informe, un trabajo de reciente elaboración y de gran difusión ante la opinión pública nacional, evalúa la situación de pobreza chilena, atendiendo a una clasificación de tres niveles: «el de pobreza crítica, constituido por el sector más desposeído, tanto desde una perspectiva de corto como de largo plazo y que por no tener acceso a los mercados formales de trabajo, requiere de baterías de programas especiales. Este grupo representa alrededor de un 10% de los hogares. Un segundo sector llamado de indigencia, al que pertenecen quienes gastando todo su ingreso en alimentación, no alcanzan a satisfacer sus necesidades nutricionales. Este sector representa un 25% de los hogares. El tercer grupo es el de pobreza y abarca el 45% de los hogares».<sup>23</sup>

Atendiendo a este mismo criterio de medición de la pobreza a través de indicadores de empleo-ingresos, la en-

---

21. Rodríguez, Jorge. **La Distribución del Ingreso y el Gasto Social en Chile 1983**. ILADES. 1985.

22. Haindl, E. y C. Weber. «Impuesto redistributivo del gasto social». Universidad de Chile. **Documento de Investigación # 79**. 1986

23. Torche, Aristides. «Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas», en Larraín, F (ed.) **Desarrollo Económico en Democracia**. Universidad Católica. 1988, citado por Sanfuentes, Andrés. «Antecedentes sobre la distribución del ingreso y gastos gubernamentales para atenuar la extrema pobreza». ILADES. **Serie Investigación. #1-12**. 1989.

cuesta realizada por el PET en el Gran Santiago en 1988, proporciona considerable información sobre la realidad de la pobreza en nuestra capital, coincidiendo en sus resultados con un estudio previo hecho en la Región Metropolitana.<sup>24</sup>

Se comprueba, así, que un 22,9% de las familias del Gran Santiago se encuentra en situación de indigencia. Es decir, familias cuyos ingresos mensuales familiares por persona no les permiten adquirir una canasta mínima de alimentos. Mientras tanto, existe un 26,8% de familias pobres no indigentes en la ciudad, que con ingresos que permiten solventar las necesidades de alimentación, dejan sin satisfacer otras necesidades básicas, tales como salud, educación, vivienda, etc. Esto significa que, en total, aproximadamente la mitad de los hogares del Gran Santiago está en condiciones de pobreza.<sup>25</sup>

Según muestra este estudio, la determinación de la cesantía sobre la pobreza resulta evidente: «la fuerza de trabajo de las familias situadas en el estrato de la indigencia enfrenta una tasa de desocupación del orden del 32,5% (recordemos que ésta era, en general, del 18%), en tanto que la tasa de desocupación correspondiente al estrato pobre es de 18,8%. Luego, para los restantes tramos se reduce al 12,3% en el medio-bajo, 10,2% para el medio-alto y 7,3% para el alto».<sup>26</sup>

Examinando otros rasgos de la pobreza urbana, desde el punto de vista de la composición social de su fuerza de trabajo, destaca el hecho de que, mayoritariamente, los trabajadores indigentes y pobres pertenecen a ocupaciones informales altamente descalificadas (del total de los indigentes ocupados, el 41% está en el sector informal y del total de pobres ocupados es el 32,4 el que participa en tales ocupaciones) y tienen, asimismo, bajos niveles educacionales: «mientras en

---

<sup>24</sup>. Pollack, M. y A. Uthoff. «Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago, 1965-1985». PREALC. Documento de Trabajo. #299. 1987

<sup>25</sup>. Schkolnick, M. y B. Teitelboim. *op.cit.* pág. 40-41. Estos resultados resultan ser coincidentes con la reciente información proporcionada por el INE en relación a la distribución del ingreso de la población y qué volumen de ella estaría por debajo de un ingreso capaz de satisfacer una canasta básica de consumo (información 1989, difundida por toda la prensa nacional).

<sup>26</sup>. *Ibid.* pág. 42.

hogares no pobres un 30% de los jefes de hogar sólo tiene educación básica, entre los hogares indigentes encontramos que este porcentaje asciende al 74,6% y sólo un 25% tiene educación media».<sup>27</sup>

Todas las cifras señaladas, provenientes de diferentes estudios, ópticas y metodologías, apuntan a mostrar que la problemática de la pobreza, asociada a una política económica que ha hecho descansar sobre los hombros de los trabajadores y sus familias los logros macroeconómicos, tiende a agravarse con los años: con el transcurso del tiempo, los pobres han aumentado desde el 36% de la población en 1979, hasta un 45,5% en 1985, para alcanzar a la mitad de los hogares en 1988. Y esto contrasta notoriamente con la realidad que la pobreza exhibía en el país en períodos de gobierno precedentes.<sup>28</sup>

### Pobreza en el Gran Santiago.<sup>29</sup>

Estratos de pobreza (a)	1969	1979	1988(e)
Pobres indigentes	8,4	11,7	22,9
Pobres no indigentes	20,1	24,3	26,8
Total pobres	28,5	36,0	49,7
PGB.per cápita(b) (\$ 1977)	30.155	30.887	33.774
Sueldos y salarios(c) (1969 = 100)	100,0	89,5	102,4
Tasa de desempleo(d)	6,2	12,5	10,6

<sup>27</sup>. Ibid. pág.43.

<sup>28</sup>. Para efectos de analizar la evolución de la situación de la pobreza desde 1969 a la fecha, ver cuadro 35 del Anexo.

<sup>29</sup>. Fuentes:

(a) Pollak y Uthoff.*op.cit.*

(b) Banco Central de Chile.1986.

(c) Cortázar,R.*op.cit.*

(d) Universidad de Chile.Dpto.de Economía.

(e) PET.Encuesta de empleo.

De este panorama es posible extraer algunas reflexiones que apuntan a las actuales limitaciones que enfrentan las acciones destinadas a afrontar la problemática de la pobreza, así como a redefinir su estrategia futura, en un contexto de democratización de la sociedad chilena.

Las cifras actuales de pobreza e indigencia reflejan los efectos de una política económica sostenida sobre la base de ciertos costos sociales. No cabe duda que los niveles de desempleo y subocupación que durante décadas han marginado a una importante proporción de la fuerza de trabajo del mercado laboral, explica la alarmante cantidad de pobres que habita en nuestras ciudades y, particularmente, en la Región Metropolitana. Aparejada a esta exclusión laboral analizada a lo largo de estas líneas, está el deterioro de las remuneraciones de los trabajadores, adicionalmente descompensadas por la reducción del gasto social y su escaso efecto redistributivo.

Efectivamente, si se observa el comportamiento de las remuneraciones de los trabajadores, como es el caso del sueldo vital, el ingreso mínimo y el índice promedio de remuneraciones, es posible entender los resultados en el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares. Respecto del ingreso mínimo, éste disminuye de manera persistente desde 1978, año en que se promulga la base del actual restrictivo código laboral. Si tomamos como año base a 1982, como momento álgido de la crisis que determinará una reorientación exportadora en la economía y una contención de los ingresos, tenemos que, en 1987, la pérdida real del ingreso mínimo acumulaba un 36% en relación a 1982 y que la parcial recuperación que experimentan los ingresos en 1988, lleva finalmente a una caída del ingreso mínimo del 30% entre 1982 y 1988.

Con la eliminación de la reajustabilidad de las remuneraciones, de alguna manera vigente hasta el período de la crisis 1982-1983, el índice de remuneraciones de los trabajadores revela una disminución de más del 13% entre 1982 y 1987, en circunstancias que en los años previos (1977-1981) estas remuneraciones habían crecido en un 33%. Los leves aumentos experimentados en el curso de 1988, resultado de la presión electoral del plebiscito, no permiten de todos modos una

recuperación del poder adquisitivo de los salarios, de acuerdo a las variaciones experimentadas por los precios, en igual período.<sup>30</sup>

En este contexto, el papel redistributivo que debería desempeñar la política social del gobierno, no opera, tanto por las mencionadas restricciones en las inversiones y gastos sociales (información a la que aludiremos en los capítulos correspondientes a salud, educación y vivienda), como por su inadecuado manejo que no garantiza su acceso por parte de quienes debieran ser los beneficiarios efectivos.

En el entendido que, de manera explícita, el gobierno define el gasto social como aquél desembolso que efectúa el Estado con el propósito de favorecer precisamente a los estratos de menores ingresos de la población, los resultados de diversos estudios revelan que no se cumple tal objetivo: mientras un informe señala que el 20% de la población de más bajos ingresos sólo percibe el 22,7% de los desembolsos del gobierno y que, a su vez, el 20% de la población de más altos ingresos accede al 26,4% de los gastos sociales del Estado<sup>31</sup>, otro estudio concluye, con cifras aún más alarmantes, que el 20% más pobre de la población sólo ha tenido acceso al 14,8% de los subsidios, al tanto que el 20% más rico percibe el 30,2% del gasto social.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup>. Para el detalle de la evolución del sueldo vital, ingreso mínimo e índice de remuneraciones, ver el cuadro 36 del Anexo.

<sup>31</sup>. Datos de Heindl, E. y C. Weber. *op.cit.* citados por Sanfuentes, Andrés. *op.cit.*, pág. 17.

<sup>32</sup>. Datos de Rodríguez, Jorge. *op.cit.*, citados por Sanfuentes Andrés, *op.cit.* pág. 17. Ver cuadro 37 del Anexo.

## CAPITULO V

### EL DIFICIL ACCESO A LA SALUD.<sup>1</sup>

Los cambios acaecidos en el sistema de salud en los últimos quince años son, posiblemente, los más visibles para la población, al ser ésta una necesidad vital y cotidiana. Esta mayor visibilidad propia de la problemática de la salud se advierte en las encuestas de opinión pública que profusamente registran el estado de ánimo nacional desde la campaña plebiscitaria de 1988. Estas encuestas revelan que es en torno de la salud donde se producen las mayores coincidencias, tanto para destacar la importancia que se le asigna a su solución, como para señalar las deficiencias que la caracterizan en la actualidad.

En otras palabras, la mayoría de los encuestados en la Región Metropolitana, de manera consistente enfatizan cuánto valoran la salud en su existencia y, por contraste, cuán insuficientes estiman sus resultados.

En la práctica, las alteraciones institucionales, así como la reducción en la inversión y gasto en este rubro han significado un deterioro en la atención a los usuarios. Si de algún modo hubiera que caracterizar la situación dominante en materia de salud, ésta quedaría sintetizada en la coexistencia de indicadores exitosos en ciertas áreas expresivas de una modernización del sistema (reducción de cifras de mortalidad y mejoramiento de la atención materno infantil), con indicadores propios de los

<sup>1</sup>. Este capítulo se basa, además de la bibliografía mencionada oportunamente, en algunas informaciones sistematizadas para este propósito por: Lillo, Mario. «La salud: su realidad actual». Borrador Interno. PET. 1989.

países pobres y atrasados (aumentos de las cifras de morbilidad en enfermedades erradicadas en los países industrializados). Una vez más, la salud exhibe la superposición de dos fenómenos en una misma realidad, modernización y exclusión.

### **La Realidad del Sistema de Salud.**

El sector de la salud ha sido objeto de importantes cambios a lo largo de los años autoritarios, con transformaciones que afectan integralmente el ejercicio de la salud, en términos administrativo-institucionales y financieros, y cuyas consecuencias se recogen en un intento formal de descentralizar los servicios públicos de salud (desconcentración estatal), así como, paralelamente, aumentar la participación del sector privado en esta actividad.

Desde finales de los setentas y durante los primeros años de los ochentas, se concentra la mayor parte de los cambios, dominando el criterio de descentralización administrativa como fundamento del nuevo sistema público o estatal de salud. En 1979, la ley 2.763 creó un nuevo Ministerio de Salud, constituido por 27 Servicios de Salud distribuidos a lo largo del país, dando lugar al Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNS).

Desde el punto de vista de la estructura regional que acompaña este proceso, se crean las Secretarías Regionales Ministeriales bajo la coordinación de un Secretario Regional que depende directamente del Ministerio de Salud y que tiene la misión de contralar la ejecución de las políticas de salud del gobierno a nivel regional y sus relaciones con los servicios del «extrasistema» o sub-sistema privado de salud.

Dentro de esta misma lógica de descentralización que regionaliza el servicio, se produce la municipalización o traspaso de los establecimientos de salud a las municipalidades, a través de un contrato entre el Servicio de Salud respectivo y el municipio. En este contrato se establece el traslado de todos los bienes, pasando el personal de salud, a su vez, a ser contratado y depender directamente de la entidad edilicia. Proceso iniciado en 1979 con el decreto-ley 3.063 que faculta a las municipalidades del país para tomar a su cargo servicios atendidos

por organismos públicos o privados, se consolida a inicios de los ochentas con la promulgación del decreto-ley 3.477 que permite la privatización de los servicios traspasados a las municipalidades.

De tal modo que, en una primera etapa que se desarrolla en el curso de 1981, se municipaliza el 31% de los establecimientos asistenciales. En 1987, en un segundo momento, termina por completarse el traspaso de los consultorios urbanos y rurales, así como de las postas rurales del SNSS. No obstante las potenciales virtudes de un proceso de descentralización de la salud que supuestamente facilita mecanismos de optimización de recursos, el proceso implementado durante estos años ha sido objeto de dos críticas fundamentales: por una parte, al cambiar el estatuto funcionario (a través del decreto-ley 2.200) desaparece la carrera funcionaria y los cargos del personal de la salud pasan a depender directamente de los alcaldes respectivos, desvirtuando el sentido de la municipalización y transformándolo en una virtual «alcaldización» de la salud. Por otra parte, la ausencia de una efectiva coordinación eficaz entre los políclínicos y hospitales del SNSS ha contribuido a atomizar su acción.

Este sistema público o estatal de salud está pensado para atender al 70% de los usuarios, restando un 30% que debe recurrir al conjunto de iniciativas privadas de salud que conforman el así denominado «extrasistema» y que, al igual que el anterior, también sufre transformaciones a lo largo del régimen militar.

En primer lugar, dentro de las experiencias privadas, cabe destacar a las Mutuales de Seguridad o corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, cuyo objetivo general es propender al desarrollo y fomento de la prevención y seguridad social. Se caracterizan por la responsabilidad solidaria de las entidades empleadoras afiliadas a cada Mutualidad en respaldo de las obligaciones que ésta contraiga y se destinan, fundamentalmente, a enfermedades del trabajo, enfermedades profesionales y accidentes laborales. Nacidas a fines de la década del cincuenta, se perfeccionaron en 1968 a través de una legislación que especializa sus funciones en la problemática de la salud de los trabajadores y sus familias.

Con un 30% de la fuerza de trabajo protegida por este subsistema de salud, las Mutuales expresan, en un contexto generalizado de deterioro de las prestaciones en salud, un espacio accesible para los trabajadores a una medicina integral que provee de iniciativas preventivas, curativas y de rehabilitación.<sup>2</sup>

Por contraste con este modelo privado de salud, los decretos ley 3 y 4 dictados en 1981, dan origen a los Institutos de Salud Previsional (ISAPRES), instituciones que operan como compañías aseguradoras encargadas de recaudar fondos previsionales, destinadas a determinados grupos de empresas (ISAPRES cerradas) o a la población en general (ISAPRES abiertas). Si bien algunas ISAPRES declaran carecer de fines de lucro, su acceso sólo es posible para la población de mayores recursos. Las 24 ISAPRES funcionando en la actualidad afilian al 11% de la fuerza de trabajo con sus respectivos núcleos familiares, beneficiando al 10% de la población.<sup>3</sup>

Diferenciándose del carácter solidario y de la concepción integral que anima el ejercicio de las Mutualidades, las ISAPRES carecen de planes de prevención, centrando sus esfuerzos sólo en los aspectos curativos. También allí sus servicios son restrictivos en cuanto a cobertura y duración de los contratos, así como en el rechazo de enfermos de alto riesgo, crónicos o ancianos.

De la breve descripción previa es posible identificar la coexistencia de dos conglomerados o sistemas de salud: el público o estatal y el privado que constituye el «extrasistema». Mientras el primero absorbe a las dos terceras partes de los usuarios, el extrasistema incorpora a un tercio de la población. Estos datos sirven como base para entender el grado de deterioro de la salud, al analizar cómo se reparten desigualmente,

---

<sup>2</sup>. La información sobre mutuales sistematizada por Lillo, M. *op.cit.* se basa en el trabajo de Jiménez, Jorge. «Subsistema Mutuales de Seguridad». CPU. Documento de Trabajo #17. Octubre 1988.

<sup>3</sup>. Información recogida por Lillo, M. *op.cit.* a partir del documento elaborado por Sánchez, Héctor. «Análisis subsistema ISAPRES». CPU. Documento de Trabajo #18. Octubre 1988.

entre ambos sistemas, los recursos financieros, humanos y de infraestructura.

a) *Recursos financieros.*

Respecto del financiamiento, en 1979 se promulga la ley 2.763 que crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA), entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, personal y patrimonio propios. Entre sus funciones está la de recibir y distribuir los recursos asignados a salud por el Estado, a través de la ley presupuestal y de las cotizaciones de los beneficiarios del sistema. Junto con las reformas institucionales descritas, se introducen modificaciones en las fuentes y montos del financiamiento (tanto en lo que se refiere al gasto como a la inversión en el área de la salud), reduciéndose los recursos disponibles por FONASA y, por consiguiente, renunciando el Estado a su rol de intervención en la atenuación de las inequidades estructurales del mercado en materia de acceso igualitario a los servicios de salud por parte de una población fuertemente golpeada por las desigualdades económicas.

Si observamos el comportamiento del gasto en salud, podemos apreciar que éste tiene un efecto negativo sobre la población de menores recursos: en 1983 el gasto público en salud por habitante era 22% inferior al registrado en 1970, siendo el Estado incapaz de orientar fundamentalmente sus servicios a quienes no pueden adquirirlo en el mercado.<sup>4</sup>

Junto a la restricción en el gasto público, sobreviene una reducción en los montos destinados a inversión en salud, tanto para reponer el desgaste de la infraestructura y el equipamiento del SNS, como para su expansión: si se toma todo el período de gobierno militar y se compara con los niveles de inversión pública en salud efectuados en 1960-1970 se observa que, en términos absolutos, ésta es en promedio un 28% inferior.<sup>5</sup>

---

4. Datos de Marcel, M. «Gasto social del sector público en Chile». CIEPLAN. **Notas Técnicas** # 66, agosto 1984, citado en Scherman Jorge. «Las políticas de salud y su impacto en los sectores populares: Chile 1974-1986». PET. **Documento de Trabajo** # 54, octubre 1986.

5. Scherman, J (1986). *op.cit.* pág. 9

Los cambios en las fuentes de financiamiento explican la disminución del aporte estatal y un proceso creciente de privatización de la salud que, así como garantiza mayores y mejores respuestas para la salud de la población de más altos ingresos, termina por castigar más severamente a los sectores sociales de más bajos ingresos, empobreciéndolos progresivamente. De acuerdo a las cifras oficiales, en los últimos años se produce una tendencia hacia la disminución del aporte fiscal y un aumento del financiamiento por parte de los beneficiarios del sistema público de salud: entre 1981 y 1987, el aporte estatal disminuye de 58 mil millones de pesos a 37 mil millones de pesos, mientras que los aportes o cotizaciones de los trabajadores al sistema en ese período aumentan considerablemente al subir sus cotizaciones del 4% al 7% de sus remuneraciones imponibles.<sup>6</sup>

#### *b) Recursos físicos y humanos.*

Pero no sólo en materia de financiamiento directo se produce una desigual distribución social de la salud, también en materia de recursos físicos, instalaciones y personal médico. La dispar distribución de los servicios al interior de la ciudad son expresión de este fenómeno, tanto en la oferta pública como privada.

En efecto, si analizamos el conjunto de instalaciones ofrecido al país por el SNSS y el extrasistema en relación a la demanda que cada uno debe absorber, vemos cuán discriminadora es, globalmente, la atención sanitaria: mientras los servicios públicos, con el 53,5% del total de las instalaciones físicas disponibles, debe atender al 70% de la población, el sistema privado que dispone del 46,5% de las instalaciones existentes debe hacerse cargo del restante 30% de los usuarios.

Pero ello es más acentuado en la Región Metropolitana, donde se localiza el 27% del total de las instalaciones físicas nacionales: de los 731 establecimientos disponibles (postas, hospitales, consultorios, laboratorios, etc.) sólo el 22,2% pertenece

---

<sup>6</sup>. Sanfuentes, Andrés. *op.cit.* pág. 27.

al SNSS mientras que el 77,8% restante forma parte del extrasistema. Examinando su distribución espacial en la ciudad, se hace evidente en qué medida esta desigual oferta pública y privada de recursos, afecta con particular fuerza a los sectores populares.

Santiago, desde el punto de vista administrativo en la salud, está zonificada en 6 áreas<sup>7</sup>: mientras los recursos del SNSS muestran una distribución relativamente homogénea en la totalidad de las zonas, independientemente del nivel de ingresos y de las condiciones de vida de la población residente, los recursos del sistema privado de salud tienden a concentrarse especialmente en las zonas residenciales más ricas. Así, el 80% del total de sus recursos hospitalarios en la capital se localiza en las zonas central y oriente, al tiempo que sectores de bajos ingresos que habitan en las zonas occidente y sur-oriente carecen de hospitales. De manera similar este fenómeno se repite con otras instalaciones, tales como postas, consultorios y policlínicos, no obstante que allí la desigualdad tiende a ser menos extrema que la que se advierte con los hospitales privados.<sup>8</sup>

Una mirada a la disponibilidad de camas ofrece un panorama comparable al anteriormente descrito. En general, a nivel nacional, existe un promedio de 3,6 camas por cada mil habitantes. Sin embargo, la participación del SNSS y del extrasistema en esta oferta es disímil: mientras el sistema público revela una disponibilidad de 2,8 camas por mil habitantes, el privado tiene 0,8 por cada mil habitantes. En la capital tiende a acortarse la brecha de disponibilidades entre el SNSS y el extrasistema, proporcionando el primero 2,5 camas por cada mil habitantes y, el segundo, del orden de 1,3 camas.

---

7. Las zonas oriente, occidente, norte, sur, central y suroriente. Examinando el tipo de comunas involucradas en cada una de estas zonas y atendiendo a los ranking comunales efectuados por expertos, podemos caracterizar a las zonas occidente, norte, sur y suroriente como las de más bajos ingresos en relación a las restantes (centro y oriente).

8. Al respecto, ver los cuadros 38A, 38B, 39A y 39B del Anexo, con datos sobre recursos físicos globales, tanto públicos como privados, en la Región Metropolitana y desagregados por zonas.

La Región Metropolitana concentra para sí el mayor volumen de estos recursos: del total de camas disponibles en el país, el 41,5% está localizado en la Región Metropolitana, absorbiendo el SNSS el 35,5% de su total nacional y el extrasistema el 62,1% del total de camas que tiene distribuidos a nivel nacional. Estos datos nos muestran que, así como existe una relación adecuada entre las camas del SNSS de la Región Metropolitana respecto del país (considerando las características de la distribución regional de la población total), en el caso del sistema privado se aprecia, por el contrario, una considerable concentración metropolitana de las camas disponibles.

Ahora bien, esta mayor oferta de camas en la ciudad tiene, al igual que las disponibilidades hospitalarias, una distribución socialmente estratificada, particularmente por la incidencia del sistema privado de salud en estos recursos: mientras el SNSS ofrece una relativa distribución homogénea de camas en las 6 zonas capitalinas en las que opera administrativamente, el extrasistema acumula sus recursos en las zonas de grupos socio-económicos medios y altos (una vez más, zonas centro y oriente): el 60% de las camas privadas se localiza en estas dos áreas.<sup>9</sup>

Finalmente, si atendemos a la disponibilidad del recurso humano se aprecia que, con la excepción del personal médico que aparece con una relativa mayor concentración en la Región Metropolitana en relación al resto del país, éste tiene una distribución similar a nivel nacional: en efecto, mientras en el país hay 4,7 médicos por cada 10 mil habitantes, en la capital esta relación aumenta a 6,1 médico para el mismo volumen de habitantes. Las restantes profesiones y actividades paramédicas revelan distribuciones similares a nivel nacional (en promedio 4,4 profesionales por cada 10 mil habitantes) y de la Región Metropolitana (en promedio 4,1 profesionales por 10 mil habitantes).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>. Ver el cuadro 40 del Anexo.

<sup>10</sup>. Nos referimos al personal integrado por dentistas, enfermeras, matronas, nutricionistas, asistentes sociales y auxiliares, como se aprecia en el cuadro 41 del Anexo.

A diferencia de los recursos físicos que, al interior de la capital, revelan una distribución espacial estratificada acorde con la segmentación socio-económica de la ciudad, la localización de los recursos humanos, particularmente en materia de personal médico, no tiene tal connotación. En efecto, los profesionales de la salud suelen estar adscritos a los dos sistemas de la salud, trabajando en las mañanas en las instalaciones del SNSS (localizadas, como vimos, de manera relativamente homogénea en las distintas comunas capitalinas) para desplazarse, en las tardes, al extrasistema, fundamentalmente instalado en las áreas residenciales de mayores ingresos y mejores condiciones de vida de la capital.

En suma, aun cuando el SNSS, manteniendo una tradición de servicio social, intenta ofrecer de manera homogénea sus recursos a la población que los requiere y ello se recoge en una extensión de los servicios a casi todas las zonas urbanas capitalinas, la reducción presupuestaria a que se ha visto sometida, la compulsión a generar sus propias fuentes de sostenimiento y la creciente privatización de la salud a nivel de las políticas globales, redundan en una insatisfactoria respuesta estatal a las necesidades de salud de los habitantes de Santiago, particularmente entre las familias de trabajadores que habitan los sectores populares de la ciudad.

De modo ilustrativo podríamos mencionar las limitaciones con que operan los consultorios instalados en las comunas populares de Santiago: según establecen las normas del propio Ministerio de Salud, la cifra máxima asignada a un centro asistencial no debe superar las 60 mil personas. Comunas pobres como La Granja y La Pintana atienden, en sus dos consultorios, a una población estimada en 150 mil habitantes. La comuna de Renca, igualmente popular, debe atender, en uno de sus consultorios, a cerca de 100 mil personas.<sup>11</sup>

Es así que, más allá de las intenciones del sector salud, la política urbana de los últimos años y el impulso de las erradicaciones ha tendido a concentrar mayor población en comunas

---

<sup>11</sup>. Información presentada por el diario *La Epoca*, 8 de mayo de 1989.

de por sí con serias limitaciones y carencia de servicios, mientras se descongestionan otras comunas con mayor disponibilidad de recursos y que, además de las instalaciones médicas privadas, cuentan con la oferta del SNSS.

De modo que, la descentralización del servicio ha significado un impacto en la salud poblacional, no tan sólo por las políticas específicas de salud, sino por la relación de éstas con la administración global y local de la ciudad donde tales servicios operan.

### **Impacto del Sistema de Salud en la Vida de la Población: Mortalidad, Morbilidad y Desnutrición.**

Se dice, y con claro fundamento, que el país expresa la paradoja de una acción en salud que, así como muestra superaciones importantes en indicadores propios de los países periféricos, al mismo tiempo revela graves daños y deterioros en la salud general de la población que la alejan de los avances de los países más adelantados. De modo que, también en el terreno de la salud se produce, coherentemente con las secuelas del modelo, una superposición de modernizaciones y regresiones. Y, al respecto, por cierto, no todos viven por igual los frutos de la modernización del sistema ni se hacen cargo, sobre sus hombros, de sus limitaciones y exclusiones. Mirar de qué enferman los ciudadanos, cómo viven su salud y el futuro respecto de ella, es revelador de este fenómeno.

Si observamos las tasas de mortalidad se advierte que, en términos generales, hay una tendencia a su descenso en todos los grupos de edad, disminuyendo el riesgo de muerte infantil y aumentando la presencia de la población mayor de edad, al mejorar progresivamente sus esperanzas de vida. Es así que, de acuerdo a los grupos de edad y proyectando al año 2000, tenemos que: en el caso de los menores de 4 años (que en la actualidad registran una mortalidad de 19,6 por mil, mejorando ostensiblemente las cifras de 1950 del orden de 190 muertes por cada mil niños nacidos) no exhibirán tasas de mortalidad superiores a los 13 por mil. Igualmente sorprendentes son las tasas de mortalidad en los restantes grupos etáreos que, en cinco décadas y proyectadas al término de este siglo, reportan

descensos del orden de 15,6 a 3,3 por mil en los adultos de 25 a 44 años y de 78 a 56,7 por mil en los ancianos mayores de 65 años.<sup>12</sup>

Respecto de esta realidad es preciso señalar dos grandes conclusiones que aparecen como contradictorias, pero que se explican en el tipo de orientaciones que han guiado las políticas de salud durante la última década. Por una parte, mientras el descenso en las tasas de mortalidad infantil encuentra después de 1970 su mejor momento, estos descensos en los restantes grupos de edad mantienen una tendencia que se inicia en los cincuentas. Es decir, así como la reducción de los riesgos de muerte de menores de edad es un proceso que venía dándose en el país desde largo, pero alcanza sus más importantes avances en los últimos años, en el caso de los adultos es más bien el resultado de políticas anteriores de salud que permean, hasta hoy, el ejercicio de la medicina y sus avances.

Por otra parte, y asociado estrechamente a lo anterior, el mejoramiento de los indicadores de mortalidad infantil, exhibidos por el régimen en todos los foros internacionales como logros de las políticas autoritarias, no tiene relación alguna con el estado de salud del conjunto de la población. En otras palabras, la mortalidad infantil es un indicador que todavía tiene vigencia en países extraordinariamente pobres, con dominio de poblaciones rurales y reciente ingreso a la modernización y, además, su mejoramiento puede deberse al fomento de ciertas políticas circunscritas al área materno-infantil, sin proyecciones para la salud futura de estos menores.

Y esa es, actualmente, nuestra realidad. Los indiscutibles avances en esta materia se producen, paralelamente, con un deterioro de la salud general de la población y con serias desatenciones hacia grupos igualmente vulnerables, como son los adolescentes y ancianos, particularmente en una sociedad que tiende a acoger una mayor y creciente proporción de población por sobre los 60 años de edad, tal como se señalara

---

<sup>12</sup>. Esta información ha sido sistematizada por: Lillo, M. *op.cit.* a partir del trabajo de Durán, Hernán. "Los desafíos para los servicios de la salud en Chile para el año 2.000". Borrador, octubre 1987.

previamente, en el primer capítulo, al analizar las características de la población urbana.

De modo que, la observación de las causales de mortalidad, el tipo de enfermedades presentes en los grandes centros urbanos y su desigual distribución en los diferentes sectores sociales, permite graficar estas afirmaciones.

Al observar las causas de mortalidad en adultos se mezclan, tal como afirmáramos, enfermedades propias de los países altamente desarrollados, con aquéllas que siguen vigentes en países atrasados: así como están presentes muertes por enfermedades cerebro-vasculares, infartos y tumores malignos, propias de los efectos de un cierto estilo de modernización en nuestra humanidad, también tienen su impacto las cirrosis (en un país que experimenta serios problemas de alcoholismo entre la población de menores ingresos, cesantes y subempleados) y enfermedades infecciosas como la hepatitis y fiebre tifoidea, prácticamente erradicadas en todos los países con buenos índices de salud poblacional. También en los menores de edad, la incidencia de estas afecciones infecciosas en la mortalidad infantil mantiene su lugar al aumentar el deterioro en las condiciones de vida de los sectores populares que habitan en las áreas urbanas empobrecidas, con serios problemas habitacionales, hacinamiento y carencia de recursos mínimos que permitan satisfacer las más vitales necesidades básicas.

La presencia y aumento de estas enfermedades infecciosas, si bien no deriva necesariamente en aumentos de las tasas de mortalidad, es expresivo del deterioro de la salud poblacional y consecuencia de inadecuadas políticas preventivas, en un sistema de salud que, como se señalara, centra sus funciones prioritariamente en la atención curativa y, dentro de ella, privilegia la atención primaria por sobre la secundaria y terciaria.

En efecto, la resultante de estas políticas sectoriales en salud, así como de las condiciones generales de vida que vive la población como parte de las políticas globales impulsadas por el régimen, impactan ciertas áreas específicas de salud y de manera especial a las familias populares. Resultado de ello es la mayor incidencia de estas enfermedades infecto contagiosas, la

proliferación de la sarna y pediculosis como un hecho habitual en los asentamientos urbanos más precarios, el deterioro de la salud mental y de los niveles y calidad de la alimentación entre las familias trabajadoras, así como la mantención de enfermedades y accidentes del trabajo, que derivan de la falta de controles al interior de las empresas.

Respecto de las enfermedades infecciosas, las permanentes campañas de saneamiento al interior de las poblaciones hablan de la agresión cotidiana que el poblador vive por el hacinamiento, insalubridad y deterioro ambiental de su habitat. La ausencia de estadísticas al respecto, no esconde la existencia de este problema cotidiano que afecta principalmente a los niños y que tiende a diseminarse a través de las escuelas (sarna y pediculosis). En lo que se refiere a fiebre tifoidea y hepatitis, no sólo se mantienen ambas enfermedades, sino que tienden a aumentar. -

En el caso del tifus, las tasas por 100 mil habitantes han aumentado de un promedio de 47 para el período 1970-1974, a un promedio de 94 para el período 1975-1982. En el caso de la hepatitis, la tendencia es similar, con un promedio de 28 casos por 100 mil habitantes entre 1970 y 1974, que se eleva a un promedio de 61 para el período comprendido entre 1975 y 1982.<sup>13</sup>

En el ámbito de la salud mental, área no asumida en las políticas gubernamentales, se advierte un aumento de enfermedades psicológicas generales, drogadicción y alcoholismo que, afectando a los distintos grupos de edad de la población, así como a todos sus estratos socio-económicos, tiende a acentuarse entre los sectores de más bajos ingresos, que residen en las zonas empobrecidas de la ciudad, golpeando con igual severidad a adultos y jóvenes. Según revela un estudio en la materia<sup>14</sup>, las familias populares presentan los

---

<sup>13</sup>. Datos de distintas fuentes utilizados por Scherman, Jorge (1986). *op.cit.* pág. 22.

<sup>14</sup>. Contreras et al. «Salud pública, privada y solidaria en el Chile actual». PET. Documento de Trabajo # 44, 1986.

siguientes síntomas de deterioro de su salud mental: detección de mayor frecuencia y gravedad de enfermedades psicológicas entre los desempleados crónicos y los trabajadores de los programas estatales de emergencia; índices de angustia de 49% en afiliados a ISAPRES (como se mencionara, grupos medios y altos) y de un 80% en los sectores de menores recursos que acceden al SNSS; aumento de los suicidios por razones económicas de 120-140 casos al año (tasa histórica) a una cifra que bordea los 500 casos anuales a mediados de los ochentas; abandono del jefe de hogar por cesantía prolongada con la secuela de mujeres que quedan a cargo de sus hogares, desarrollando sintomatologías de tipo neurótico; aumento de cuadros tensionales y depresivos fruto de la represión y allanamientos sistemáticos a poblaciones marginales de la capital (fenómeno que, si bien se ha atenuado recientemente dado el nuevo cuadro político nacional, se mantiene como herencia de un pasado represivo inmediato que deja huellas psicológicas de mediano y largo plazo en sus víctimas directas).

En el plano de la alimentación, no obstante la vigencia del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) que proporciona alimentos y leche a los menores de edad y madres embarazadas de los grupos sociales más pobres de la población, se mantienen graves problemas nutricionales en las familias indigentes, no sólo por la insuficiente cobertura del Programa que limita su alcance<sup>15</sup> y por la falta de controles que aseguren su recepción por parte de quienes efectivamente están más necesitados, sino también porque ella está destinada sólo a los menores de edad, dejando sin cobertura de alimento al resto de la familia que vive agudamente el problema.<sup>16</sup>

Esto se traduce en que, mientras a nivel nacional y en la Región Metropolitana, las cifras oficiales hablan de un 8,7% de

---

<sup>15</sup>. El criterio inicial de control preventivo de la desnutrición asociado a las acciones del PNAC, ha sido desvirtuado por un sesgo curativo que focaliza la atención a grupos desnutridos, destinando preferentemente a estos menores los recursos y reduciendo aquéllos que están destinados a los pequeños en situaciones vulnerables y que, eventualmente, tienen el riesgo de la desnutrición en su horizonte.

<sup>16</sup>. Ver cuadro 42 del Anexo. Para un análisis exhaustivo sobre las políticas alimentarias y la gestión e implementación gubernamental de ellas, leer el texto elaborado por Scherman, Jorge (1986) *op.cit.*

desnutrición infantil en menores de 6 años, hogares ubicados en los tramos de extrema pobreza revelan, en iguales fechas (en 1987), porcentajes más altos de desnutrición de sus hijos hasta 6 años: familias santiaguinas que, por su situación extremadamente precaria han debido organizarse en ollas comunes para obtener al menos una ración diaria de alimentos, tienen un 22% de sus hijos pequeños con algún grado de desnutrición, según muestra un estudio hecho en poblaciones marginales.<sup>17</sup>

Pero también en estas familias la desnutrición golpea a los restantes tramos de edad, precisamente en grupos etáreos que no cuentan con el apoyo de políticas estatales en la materia. Así, en estas mismas familias de ollas comunes, el 28% de los mayores de 6 años padece desnutrición. Por otra parte, cabe destacar que en el grupo de niños de 6 a 14 años de edad el porcentaje de desnutrición crónica es más elevado (35%) que en el grupo de niños menores (27%), indicando una situación de sub alimentación sostenida en el tiempo.

Finalmente, si examinamos las enfermedades profesionales y accidentes del trabajo, otro aspecto de la salud que se ha visto amenazado dado el deterioro generalizado de las condiciones de trabajo, vemos que éstas tienden a concentrarse mayormente en las actividades industriales, afectando con particular fuerza, entonces, a los trabajadores manuales. Según información oficial proporcionada por el Ministerio de Salud, el 40% de los accidentes laborales y el 35% de las enfermedades profesionales se producen entre los trabajadores de la industria. Este fenómeno tiende a ser más visible, por lo mismo, en Santiago, territorio en el que se concentra casi la mitad de los accidentes del trabajo del país.<sup>18</sup>

---

17. Jansana, Loreto. «Situación nutricional de los menores de 15 años y de la alimentación entregada por ollas comunes». PET. **Materiales de Discusión # 1**. 1985.

18. Información del Anuario. «Accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y accidentes escolares 1986. Ministerio de la Salud. 1988, citado por Lillo, M. *op.cit.*

En suma, recogiendo lo que concluye un estudio técnico sobre la materia, "el nivel de salud de la población no debe medirse sólo a través de los riesgos de muerte que ella enfrenta, ni tampoco únicamente a partir de ciertos indicadores de recursos y cobertura de atención médica si se quiere tener una visión real de la situación. En particular para Chile, el modelo político-económico vigente a partir de 1973 ha afectado negativamente los niveles de salud de la población. El impacto de la crisis ha sido mayor para el grupo de adultos, en términos de enfermedades crónicas; para los trabajadores, en términos de enfermedades profesionales y, sobre todo, para los sectores más pobres y marginados, en términos de enfermedades infecciosas a la vez que de tipo mental."<sup>19</sup>

### **Medio Ambiente: un Problema de Todos.**<sup>20</sup>

A diferencia de un sistema de salud que ha generado procesos visibles de discriminación socio-económica en lo que se refiere a su acceso, las afecciones derivadas de los graves problemas de contaminación que sufre la ciudad de Santiago son compartidos de manera similar por todos los habitantes de nuestra capital. Como establece un documento al respecto, «cuatro siglos después de su fundación, Santiago enfrenta graves problemas ambientales que, de no resolverse, plantean serias dudas sobre la habitabilidad de la ciudad», para agregar más adelante que la nuestra es una de las metrópolis con mayor contaminación en las aguas de sus ríos, suelos y atmósfera.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>. Contreras et al. *op.cit.* pág. 53-54.

<sup>20</sup>. Esta sección ha sido elaborada a partir de las siguientes fuentes:

a) CADE-IDEPE. «Universo de Fuentes Emisoras de Contaminantes Atmosféricos e Inventario Real de Emisiones para Santiago». 1989. (Informe Final. Volumen I. Resumen Ejecutivo).

b) PPD. Comisión de Ecología y Medio Ambiente. «La contaminación del aire en Santiago». 1989.

c) Sandoval, H. y R. Asenjo. «Introducción al análisis del problema de la contaminación atmosférica de Santiago». Documento de trabajo preparado para el Taller sobre «La Contaminación atmosférica en Santiago», realizado por el CED, agosto 1988.

<sup>21</sup>. PPD. *op.cit.* pág. 1.

La existencia de la contaminación ambiental, concentrada especialmente en la Región Metropolitana, aunque no ausente como problemática en el resto del país, tiene causales de índole natural (geográfico-espaciales y climatológicos) y es, además, resultado de ciertas actividades humanas que agravan esta particular predisposición de Santiago. Es así que, con el inicio de las bajas temperaturas, la población empieza a verse sometida a diferentes molestias provocadas por una contaminación atmosférica que se acentúa a medida que el invierno avanza.

Respecto de los determinantes naturales, geográficos y meteorológicos, que provocan la contaminación ambiental, destacan:<sup>22</sup>

- La localización de la ciudad en un valle cerrado, rodeado de cerros y montañas cuya altura, en promedio, excede los 3.500 metros sobre el mar, dificultando el desplazamiento de los vientos.
- Escaso régimen de vientos que, unido a lo anterior, implica falta de circulación y la producción de una nube de smog que se estabiliza sobre Santiago.
- El frecuente fenómeno de inversión térmica que impide el ascenso de las capas de aire más caliente y contaminado, forzando su concentración en reducidos volúmenes de aire. Esto se hace particularmente grave en otoño e invierno, en que tal capa contaminada tiende a estabilizarse a una altura promedio no superior a los 300 a 500 metros.
- Irregular y escaso régimen de lluvias, concentrado en breve tiempo, lo que dificulta la limpieza natural de la atmósfera.

Ahora bien, aun cuando estos fenómenos tienen efectos globales sobre toda la ciudad, hay diferencias perceptibles en los barrios, atribuibles a una morfología urbana heterogénea

---

<sup>22</sup>. Ver documentos del PPD *op.cit* pág. 1-2; Sandoval, H y R. Asenjo *op.cit.* pág 2-3 y CADE-IDEPE *op.cit.* pág. 1-2.

que agudiza la contaminación en determinadas áreas capitalinas (dependiendo de la presencia o ausencia de montañas, áreas verdes, sitios eriazos, calles sin pavimentar, etc), así como al hecho de que en el centro de Santiago suele haber mayores temperaturas que en la periferia, generándose corrientes de aire con movimientos centrípetos hacia el centro.

Esta natural proclividad de nuestra capital a vivir problemas de contaminación atmosférica, se ve acentuada -como dijéramos- por acciones humanas que han prosperado especialmente en la última década, como parte de las políticas libremercadistas del régimen autoritario.

Dentro de éstas, cabe destacar, en primer lugar, una política de desarrollo urbano carente de planificación que ha llevado a un crecimiento del 70% de la superficie de Santiago en los últimos diez años, con un aumento de la población del orden del 80% en el mismo período<sup>23</sup>. Este hecho explica la coexistencia, en ciertas áreas capitalinas, de industrias altamente contaminantes con poblaciones que albergan a trabajadores y que están expuestos, por la cercanía, a permanentes inhalaciones de sustancias tóxicas.

De igual manera, incide una política energética inconsistente con las características ecológicas de la Región Metropolitana, así como con la situación socio-económica de su población, permitiendo un aumento del uso de combustibles altamente contaminantes, como lo es en particular la desmesurada presencia de la leña.<sup>24</sup>

Por otra parte, una política de transporte que, como se analizara oportunamente en el capítulo tercero, ajena a consideraciones ambientales y de calidad de vida, ha permitido el crecimiento desusado del parque automotriz, especialmente de uso particular<sup>25</sup>, así como un irracional uso del transporte

---

<sup>23</sup>. PPD *op.cit.* pág. 2.

<sup>24</sup>. La carestía de la electricidad y otros energéticos de uso tradicional han llevado a un uso excesivo de la leña, cuyo consumo se ha elevado en Santiago más de 100 veces entre 1980 y 1987 (PPD *op.cit.* pág. 3).

<sup>25</sup>. Entre 1970 y 1984 los automóviles particulares pasan de 30 mil a 340 mil unidades (Sandoval, H y R. Asenjo. *op.cit.* pág. 4).

colectivo en el que prima la libertad de recorrido, la duplicación de los servicios y su concentración en áreas céntricas de la capital.

La suma de estas iniciativas ha constituido la base para un agravamiento de la contaminación del aire originada, tanto por fuentes fijas (procesos industriales y energéticos de uso doméstico) como móviles (el ya mencionado acelerado crecimiento del parque automotriz que no se ha acompañado de efectivos controles sanitarios). Las sustancias tóxicas derivadas de estas diversas fuentes tienen distintos impactos nocivos, aunque todas ellas afectan, en mayor o menor medida, el estado de salud de la población.

En efecto, las enfermedades propias de la polución se han generalizado entre los habitantes ciudadanos. En especial, y de manera genérica, están los síntomas y enfermedades respiratorias que afectan a niños y adultos: resfríos, obstrucción nasal, conjuntivitis, amigdalitis e irritación de la garganta. Estas enfermedades tienden a triplicarse en períodos de alta contaminación respecto del resto del año y suelen ser hasta cinco veces más altas en Santiago que en el resto del país. Si bien todos los residentes en la capital están expuestos a estas enfermedades, los sectores populares se ven principalmente afectados pues, al no estar en condiciones de tratar las molestias en sus manifestaciones iniciales, los síntomas tienden a evolucionar y a derivar en cuadros de mayor gravedad (siendo habituales las afecciones como neumonitis y bronconeumonias).<sup>26</sup>

Otras enfermedades propiciadas por la alta contaminación del aire y que suelen producirse por una disminución de la inmunidad son las de origen cardiovascular, enfermedades crónicas pulmonares, cáncer (especialmente al pulmón) y, además, una gama de alteraciones neurológicas y conductuales.

Ahora bien, aunque todos los residentes metropolitanos están expuestos al riesgo de la contaminación pues, al margen

---

<sup>26</sup>. PPD. *op.cit.* pág. 7.

de la localización de las fuentes contaminantes, existe una dispersión de estas sustancias tóxicas por toda la ciudad, ciertamente los problemas se agudizan en las áreas en que están directamente localizadas las fuentes que dan origen a la contaminación, afectando en mayor proporción a sus habitantes. Y ello es, una vez más, especialmente visible en las zonas más pobres de la Región Metropolitana, allí donde se carece de calles pavimentadas o donde se instalan industrias que tienen alta incidencia en la polución ambiental.

Tal como concluye un serio estudio<sup>27</sup>, existen ciertas áreas geográficas de emisión de sustancias tóxicas: así, en el sector céntrico, se concentran aquéllas que derivan de los vehículos a gasolina (transporte privado) y de motores Diesel, propios del transporte público. Por otra parte, las comunas de Quinta Normal y San Ramón muestran altas concentraciones de partículas nocivas provenientes del polvo de las calles, dada la escasa pavimentación de calles. En las comunas de San Miguel, La Granja y Puente Alto hay altas emisiones tóxicas provenientes de fuentes industriales, así mismo como en el sector sur de la ciudad.

De esta caracterización parece evidente que, adicionalmente a los desafíos que enfrenta la Región Metropolitana en el ámbito de la salud, el mejoramiento de los actuales índices de morbilidad exigen, no sólo readecuaciones del sistema y políticas sanitarias, sino además opciones de desarrollo urbano y medidas de protección ambiental que garanticen que las acciones emprendidas en el plano de la salud tengan realmente eficaces resultados.

<sup>27</sup>. CADE-IDEPE *op.cit.* pág. 42.

## CAPITULO VI

### TECHO Y VIVIENDA DIGNA PARA ALGUNOS.<sup>1</sup>

En 1984 la ciudad de Santiago fue sacudida por las dos más importantes invasiones de terrenos ocurridas durante el régimen militar. Más de 8 mil familias sin techo se asentaron, sorpresivamente durante la madrugada de un día cualquiera, en unos terrenos de una de las comunas más pobres de la capital, La Granja, constituyendo dos masivos campamentos: Silva Henríquez y Fresno. Frente a la opinión pública aparecía, finalmente, el drama cotidiano e invisible de los allegados.

Cuando dos años más tarde, la recientemente constituida Federación de Deudores Habitacionales de Chile (FEDHACH), expresiva de la situación de 600 mil familias, inicia un conjunto de movilizaciones sociales, la opinión pública se hace cargo, una vez más, de la problemática de la vivienda, pero esta vez desde otro ángulo y con otros actores.

Así, la vivienda aparece como un severo problema para una alta proporción de la población urbana, ya sea por su carencia o, alternativamente, por la incapacidad de retenerla una vez que se la ha obtenido. Aunque particularmente afectados los sectores de más bajos ingresos incapaces de acceder a un techo para su familia, también los sectores medios viven agudamente el drama habitacional, pues el deterioro de sus ingresos y la inestabilidad laboral conspiran contra la posibilidad de cubrir adeudos habitacionales tras largos años de

---

<sup>1</sup> Este capítulo se basa, además de la referencia bibliográfica mencionada, en un trabajo desarrollado en el PET por Scherman, Jorge «La vivienda en Chile: impacto de las políticas públicas y organización de los sectores populares». Versión preliminar. 1989(en el marco del Proyecto: Necesidades Básicas y Organización Popular. PET. 1985-1988).

sacrificios con ahorros previos y pagos de dividendos que, en el cálculo final, financian hasta tres veces el valor original del bien adquirido.

### **Acceso a la Vivienda y Déficit Habitacional.**

Al igual que en los restantes servicios, hay dos caminos posibles para acceder a la requerida vivienda, la oferta privada o, en su defecto, algún apoyo estatal, en el entendido que esta segunda opción no significa excluir, sino que complementar, la iniciativa privada. Siguiendo la lógica del modelo, se señala que «el principio básico que sustenta la acción del gobierno en materia de política habitacional, establece que la vivienda es un derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro de la familia, que el Estado reconoce y comparte... No es papel del Estado construir viviendas, asignarlas y administrar una cartera hipotecaria. Sólo cuando comprobare que los canales establecidos no estuvieran cumpliendo cabalmente su cometido -y mientras se corrigen las distorsiones- el Estado subsidiariamente debe asumir tales responsabilidades».<sup>2</sup>

En lo que respecta al sistema privado, este mecanismo requiere de familias con capacidad de ahorro y un nivel y estabilidad de ingresos que le permitan negociar directamente con las empresas constructoras y el sistema crediticio expresamente habilitado para tales efectos. Estas restricciones explican que no más de un tercio de la población esté en condiciones de asegurar su necesidad de vivienda por este camino, reduciendo la demanda a ciertos sectores de los estratos medios y altos del país. La problemática de los deudores habitacionales nace, precisamente, de esta franja de los ciudadanos que han debido acudir al sistema financiero privado y que se confrontan, una vez contraídos los adeudos, con eventuales limitaciones en su capacidad futura de pago, como analizaremos más adelante.

El resto de la población, es decir, las dos terceras partes, debe en alguna medida recurrir a los apoyos estatales para acceder al techo propio. Esto de todos modos significa, por parte de los demandantes, alguna capacidad propia de ahorro

---

<sup>2</sup>. **Mensaje Presidencial**, 1977, citado en Scherman, J. (1989) *op.cit.* pág. 11.

y un ingreso que asegure el cumplimiento de los compromisos contraídos con el pago de su vivienda. De modo que el Estado actúa como complemento, en algunos casos, y como facilitador de la iniciativa, en otros.

Desde el punto de vista administrativo-institucional, la gestión pública en materia de vivienda se realiza desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de sus dependencias regionales, los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, SERVIU, creados en 1979, bajo la óptica de la descentralización que ha caracterizado la política gubernamental.

Esta acción descentralizada nace, como iniciativa, en 1975, con la creación de los Comités Habitacionales Comunales (CHC), encargados de hacer un registro de déficits comunales de vivienda con el propósito de resolver tales carencias en el plazo de 10 años, a razón de 21 mil nuevas viviendas anuales en promedio (objetivo que, a la luz de las cifras actuales, ciertamente no encontró los resultados esperados). La orientación de esta iniciativa estaba destinada al 30% más pobre de la población con carencias habitacionales, a quienes se les proporcionaría un subsidio equivalente al 75% del valor de la vivienda.

Paralelamente con esta política habitacional focalizada, se crea el Sistema Único de Postulantes, destinado a familias de sectores medios y medio-bajos, con cierta capacidad de ahorro. A partir de 1978, este Sistema es sustituido por el Subsidio Habitacional Tradicional, con las mismas orientaciones y propósitos: proyectada para familias de ingresos medios y medio-bajos, se otorga por una sola vez, con un monto tope definido<sup>3</sup>, un subsidio habitualmente destinado a complementar un ahorro previo que permite el pago inicial de una vivienda en el mercado, asumiendo posteriormente las familias compromisos de pago con las instituciones privadas o públicas correspondientes.

Desde su creación, los SERVIU pasan a ser la entidad que administra ambos programas, lo que lleva a la disolución y traspaso de funciones de los Comités Habitacionales Comunales al SERVIU, así como la gestión, por parte de éstos, del Subsidi-

---

<sup>3</sup>. En 1988 este monto tope era el equivalente a 150 Unidades de Fomento.

dio Habitacional Tradicional. Desde aquí se implementan, pues, las políticas de vivienda y urbanismo vigentes, a partir de una evaluación del déficit habitacional.

El examen desnudo de las cifras nos revela la limitada gestión gubernamental en la materia, pues no sólo ha habido incapacidad para hacerse cargo y disminuir el déficit de viviendas, sino que el problema ha tendido a agravarse, particularmente entre quienes carecen de condiciones propias de solución, los sectores populares urbanos y las capas medias empobrecidas de la población.

Antes de describir globalmente las cifras de déficit y visualizar específicamente su proyección en la Región Metropolitana, el sólo análisis de la limitada acción gubernamental con los sectores medios puede ser indicativo de la magnitud que adquiere el problema. En efecto, si asumimos que la demanda potencial de estos sectores es del orden de 85 mil a 90 mil viviendas anuales y que por la vía del Subsidio Habitacional se han atendido, en promedio, 20 mil hogares al año, veremos que no se está cubriendo más allá del 25% de las necesidades existentes. Si esto ocurre con aquellas familias que, a pesar de las dificultades económicas, han decidido satisfacer su necesidad a través del mercado, con los riesgos del endeudamiento, pero con la posibilidad de un acceso relativamente rápido a su demanda, cómo no habrá de ser tanto más insatisfactoria la respuesta para los sectores populares, con graves inestabilidades laborales y con precarios e irregulares ingresos que les impiden recurrir al mercado para adquirir una vivienda.

Al asumir el gobierno militar en 1973, el déficit habitacional estimado era del orden de las 544 mil viviendas, situación que afectaba al 27,3% del total de las familias del país a la fecha. Quince años después, el déficit se ha duplicado (con un millón 131 mil viviendas faltantes o inadecuadas), afectando al 39,8% del total nacional de familias en 1988.<sup>4</sup>

---

4. Datos elaborados por Scherman, J (1989) *op. cit.* a partir de distintas fuentes, oficiales y no gubernamentales. Si bien sus cálculos arrojan resultados algo diferentes a los que se han venido utilizando, manifiesta diferencias marginales respecto de los más confiables y tiene, en relación a éstos, un mayor grado de actualización (llegan a 1988), lo que probablemente explique las diferencias cuantitativas con otras fuentes. Para el detalle, ver el cuadro 43 del Anexo.

Este actual déficit está integrado por tres tipos diversos de situaciones: viviendas faltantes (que constituyen lo que técnicamente se conoce como déficit habitacional cuantitativo), viviendas sólidas deterioradas que requieren mejoramiento (casas, departamentos, cités y conventillos) y viviendas de emergencia (mejoras mediaguas, ranchos, rucas y chozas) que, al igual que las primeras, exigen una solución habitacional. Estas dos últimas constituyen lo que se denomina déficit habitacional cualitativo.

Respecto de la primera situación, se estima que en 1988 habría un total de 552 mil viviendas faltantes. Es decir, el 49% del déficit habitacional tiene un carácter cuantitativo y representa el drama cotidiano de las familias sin casa que han dado lugar al fenómeno de los «allegados». A su vez, el número de viviendas deterioradas asciende, en la misma fecha, a 349 mil unidades y se complementa con las 229 mil viviendas de emergencia que deben ser sustituidas por unidades realmente habitables (el déficit habitacional cualitativo corresponde, entonces, al 51% del total del déficit actual). Si bien se carece de información desagregada por regiones, se estima que no menos del 45% al 50% del déficit se concentra en la Región Metropolitana, afectando a más de medio millón de familias residentes en la capital.

### Déficit Habitacional (1988)

Tipo de déficit	Monto	(%)
Viviendas faltantes	552.000	48,8
Viviendas deterioradas	349.000	30,9
Viviendas de emergencia	229.000	20,3
<b>TOTAL</b>	<b>1.130.000</b>	<b>100,0</b>

Esta problemática no impacta por igual a todos los sectores, sino que tiende a manifestarse con particular fuerza entre las familias populares, condenadas a carecer de soluciones habitacionales por falta de recursos y a vivir como allegadas en

el caso de carecer de viviendas, arrendando habitaciones insalubres y con falta de espacio adecuado para el núcleo familiar si es que logran independizarse o, finalmente, en los asentamientos urbanos más precarios en donde se levantan con carácter de transitorias sus viviendas de emergencia que, luego, permanecen casi como solución inamovible, dada la incapacidad del sistema de solucionar los actuales niveles del déficit habitacional.

En 1983 el Ministerio de Vivienda realizó un estudio sobre el déficit de viviendas de acuerdo al nivel socioeconómico de la población. Estratificando a las familias en cinco tramos de ingresos, dicho estudio revela que el 70% de los hogares en el tramo más pobre carece de una vivienda o vive inadecuadamente y que casi el 36% de las familias que están en el segundo tramo más pobre de ingresos está en la misma situación habitacional desmejorada.

En otras palabras, los hogares más pobres, ubicados en los dos tramos inferiores de ingresos del país y que representan al 55,4% del total de familias, concentran el 85% del déficit habitacional. De modo que en las propias cifras oficiales, aún con anterioridad al terremoto que agravó la situación de la vivienda, se reconoce no sólo la vigencia del problema, sino su especial concentración en los sectores populares, entre las familias de menores ingresos, hacia quienes deberían orientarse, en definitiva, las políticas estatales en la materia.

Y esta situación es fruto, entonces, tanto de la vigencia de determinadas iniciativas en materia de vivienda y urbanismo por parte del Estado, como de las importantes reducciones del gasto público destinado a tales propósitos y de la falta de controles que aseguren que, aun con montos reducidos, tales partidas de gasto lleguen a los reales beneficiarios de las políticas focalizadas.

En lo que dice relación con el tipo de iniciativas desarrolladas por el aparato público, ellas responden al doble criterio de que el Estado tiene un rol subsidiario que hace descansar en la capacidad de ahorro de las familias y, por tanto, en sus ingresos, las soluciones habitacionales, así como en el papel pasivo que el Estado termina por autoasignarse en materia de construcción, asumiendo funciones estrictamente normativas y trasla-

dando a la iniciativa privada tal responsabilidad. La subsidiariedad del Estado admite que, en casos de familias carentes de ingresos que les permitan contraer deudas hipotecarias y con incapacidad de ahorro para un pago inicial, los apoyos públicos se destinen focalizadamente hacia tales sectores socio-económicos.

Sin embargo, las severas reducciones presupuestarias para el área de la vivienda -como veremos a continuación- y la falta de eficaces mecanismos de control en el uso de los recursos destinados al 30% más pobre de la población, es explicativa de los deficientes resultados de la gestión estatal. En efecto, entre 1976 y 1987, con una demanda cercana a las 300 mil viviendas (lo que implica, en promedio, más de 20 mil unidades anuales) sólo logran beneficiarse con viviendas sociales y básicas promovidas por el Ministerio de Vivienda, un total cercano a las 100 mil familias pertenecientes al 30% más pobre del país. De modo que, el resultado de la acción focalizada del Estado solamente ha estado en condiciones de responder a un tercio de la demanda, contribuyendo de esta manera a aumentar en un 36% el déficit habitacional existente (con lo que, no sólo el Estado resulta incapaz de hacerse cargo de sus obligaciones reconocidas, sino que contribuye a concentrar el déficit entre los sectores sociales más vulnerables).

Ciertamente, el problema presupuestario es el principal responsable, tanto por las reducciones que ha sufrido de cara a una demanda habitacional creciente, como por su inadecuada canalización. Según lo señala un estudio técnico relativamente reciente, ha habido una fuerte reducción del gasto público y fiscal en vivienda en los últimos quince años.<sup>5</sup> Desde 1975 descienden notoriamente, según establece dicho estudio, ambos gastos «llegando a ser el gasto público de 1983 un 42,1% del gasto de 1970 y el gasto fiscal de 1982 un 27,8% del gasto de 1970».<sup>6</sup> En cifras, ello significa que el gasto público en vivienda

---

<sup>5</sup> Por gasto público se entiende el que realizan todas las instituciones del sector vivienda y por gasto fiscal aquél que deriva del aporte del Estado a las instituciones centralizadas del sector vivienda (datos y conceptualización elaborados por Castañeda, T y J. Quiroz. "Las políticas de vivienda en Chile y su impacto redistributivo en 1969 y 1980-1983". Centro de Estudios Públicos, *Separata* # 22. 1986.

<sup>6</sup> *Ibid.* pág. 206.

decrece de 12 mil millones de pesos a 5 mil millones de pesos entre 1970 y 1983 y, el gasto fiscal, de 4 mil millones de pesos a 1 mil millón de pesos en el mismo período.<sup>7</sup> Como muestra otro estudio al respecto, mientras el gasto público en vivienda representaba, a fines de los sesentas, el equivalente al 6% del PGB, en 1983 éste sólo representa el 4% del PGB, cuestión que no sólo implica estar actualmente por debajo de las cifras históricas del país en materia de aportes estatales a los programas de vivienda, sino por debajo también de las normas vigentes en otros países.<sup>8</sup>

Paralela a las reducciones presupuestarias se estimulan cambios en las políticas de vivienda y urbanismo que privilegian, precisamente por las limitaciones que imponen los niveles de gasto, el estímulo a iniciativas habitacionales focalizadas, particularmente destinadas a los sectores de menores recursos del país, al 30% más pobre, según establecen los programas gubernamentales. Aunque ello implica una leve mejoría en la situación de estos estratos, lo cierto es que ni siquiera allí es posible satisfacer la demanda real: «entre 1982 y 1983 el 30% más pobre percibió cerca del 50% de los subsidios entregados»...<sup>9</sup>

### **La Realidad Habitacional: Allegados y Deudores Habitacionales.**

Los antecedentes proporcionados permiten entender la actual realidad en materia de vivienda y que es fruto de las políticas impulsadas a lo largo del régimen autoritario. En estas materias, es posible distinguir dos etapas: la primera, que transcurre entre 1974 y 1980, claramente restrictiva desde el punto de vista de las necesidades habitacionales populares y en la que se enfatizan un conjunto de medidas privatizadoras que afectan a los estratos de menores ingresos. En efecto, a lo largo de ese período, las acciones estatales culminaron con algo menos de 32 mil viviendas sociales y básicas construidas para las familias pertenecientes al 30% más pobre de la población, en

---

7. *Ibid.* cuadro 2, pág. 177.

8. Arellano, José Pablo. *Políticas Sociales y Desarrollo*. CIEPLAN. 1984.

9. Castañeda y Quiroz *op. cit.* pág. 206.

circunstancias que el déficit detectado era del orden de 213 mil unidades (sin incluir las nuevas demandas por familias nuevas constituidas en ese período ni la reposición de viviendas deterioradas).

Es precisamente en ese período que se gestan los problemas que mantienen vigencia hasta hoy y que muestran las dos caras urbanísticas de la ciudad y la segregación ciudadana en materia habitacional: auge de la construcción privada destinada a las familias de mayor poder adquisitivo y deterioro de la construcción popular. Mientras la primera concentra para sí indudables mejoras de calidad constructiva, a sí como mayores superficies habitables, la segunda reduce a niveles infra-humanos el espacio habitacional y, además, sacrifica la calidad de la construcción misma. Si bien en términos globales, a lo largo de los últimos 50 años ha ido decreciendo la superficie promedio de las viviendas<sup>10</sup>, ésto se acentúa a lo largo de la dictadura y, con particular énfasis, en las viviendas populares, como podemos ver a continuación: por un lado, están los contrastes entre las viviendas de los sectores de altos ingresos y los restantes sectores y, por otro, el deterioro que la propia vivienda popular ha sufrido a lo largo de los últimos años.

Así, respecto de los contrastes entre los distintos estratos socioeconómicos de la población tenemos que, entre 1974 y 1979 (período en que se agudiza la discriminación social y económica en el país y que se materializa también en materia de políticas habitacionales), mientras comunas de altos ingresos como Las Condes, La Reina y Providencia muestran viviendas con un promedio de 102 metros cuadrados construidos, las restantes comunas exhiben, para iguales fechas, superficies promedio de 65 metros cuadrados. Esta situación se mantiene para el quinquenio siguiente, no obstante que hay un intento

---

<sup>10</sup>. Incluyendo al sector público y privado, entre 1930-40 el promedio de superficie de las viviendas era de 160 metros cuadrados, que pasa a ser de 135 el decenio siguiente, para descender sucesivamente en las siguientes décadas a: 87,3 metros cuadrados (1951-60); 64,6 metros (1961-70); 59,8 metros (1971-1975); 66 metros (1975-1980). En términos comparativos, mientras el sector público tiene un promedio de 50,3 metros cuadrados entre 1960-1972, el sector privado en igual período construye en promedio viviendas de 79 metros cuadrados (Arellano, J. P. *op. cit.* cuadro 4, pág.239)

gubernamental de mejorar la situación relativa de los estamentos más pobres: entre 1980 y 1984, las superficies promedio de las viviendas de las tres comunas más ricas mencionadas son de 124 metros cuadrados, mientras que en las restantes comunas bajan a 56 metros cuadrados.<sup>11</sup>

Paralelamente a este fenómeno se produce, como dijéramos, una progresiva reducción de la superficie de las viviendas populares apoyadas desde el Estado. Si tomamos los últimos gobiernos, podemos apreciar que, en el período de Alessandri, la superficie promedio de las viviendas populares alcanzó los 40 metros cuadrados, elevándose a 54 metros cuadrados en el gobierno de Frei y a 60 metros cuadrados en la época de Allende, para nuevamente descender en el período 1973-1987, bajo el gobierno de Pinochet, a 24 metros cuadrados en promedio para las viviendas básicas.<sup>12</sup>

### Superficie Promedio de la Vivienda Popular.

Gobiernos	Metros Cuadrados
J. Alessandri	40,00
E. Frei	54,00
S. Allende	60,00
A. Pinochet	24,00

El efecto de ambas situaciones descritas para esa primera etapa de las políticas públicas en materia de vivienda, será la generación, de una parte, de un nuevo tipo de propietario que, con la crisis, devendrá en un futuro deudor hipotecario sometido a la cada vez más cierta eventualidad de perder su propiedad y, de otra, fruto de las restricciones mencionadas en los sectores populares, la masificación del fenómeno de los allegados y el grave problema del hacinamiento.

<sup>11</sup>. *Ibid.* cuadro 5. pág. 240.

<sup>12</sup>. CUP «Ponencia al simposium nacional por el Año Internacional de la Vivienda para las personas sin hogar». SUR, **Hechos Urbanos** #68, oct. 1987.

No obstante que, a partir de 1981, se abre una nueva etapa en las políticas gubernamentales destinada a mejorar el desempeño en el área de la vivienda popular, los problemas heredados son de tal magnitud que no logran ser reducidos considerablemente. En el contexto de una fuerte movilización social surgida por los problemas de los sin casa y, lentamente, de los deudores hipotecarios, el Ministerio de Vivienda promueve políticas habitacionales focalizadas, con mayor énfasis en su carácter redistributivo: se aceleran los programas de erradicaciones y radicaciones, se redefinen los montos y orientación de los subsidios y se impulsa un programa de entrega de lotes urbanizados con servicios.

De tal suerte que, durante estos años, se asignan, destinadas a las familias pertenecientes al 30% más pobre de la población, algo más de 80 mil viviendas básicas que, siendo un esfuerzo importante que supera los niveles del período precedente, sólo contribuye a satisfacer el 47% de las necesidades habitacionales de estos sectores sociales.<sup>13</sup>

El saldo actual, particularmente en la gran concentración urbana que representa la Región Metropolitana, es la presencia de un gran número de familias allegadas, el hacinamiento como problemática más extensiva que se asocia a los actuales niveles del déficit habitacional y, finalmente, también como herencia para un futuro régimen democrático, el problema de difícil solución de los millares de deudores hipotecarios.

#### *a) Hacinamiento y el problema de los allegados.*

Las dos más grandes invasiones de terrenos protagonizadas por 8 mil familias sin casa en 1984 exhibieron, públicamente, el drama de los allegados. Producto del sostenido déficit habitacional, se ha extendido el inevitable procedimiento de que dos o más familias deban compartir, en el mejor de los casos, el mismo sitio y, en el peor y más frecuente de los casos, la misma vivienda. Esta situación, generalizada en los hogares poblacionales, afecta principalmente a familias jóvenes, con hijos pequeños, agravando las condiciones de cohabitación a la que se ven sometidos los núcleos domésticos.

---

<sup>13</sup>. Scherman, Jorge (1989) *op.cit.* pág.29.

De acuerdo a las cifras entregadas a lo largo de estas páginas, más de medio millón de hogares en el país carece de vivienda (cerca de la mitad de ellas residentes en la Región Metropolitana) y está condenada, casi inevitablemente, a convertirse en familia allegada a otro núcleo familiar que sí dispone de un techo.

Diversos estudios monográficos muestran esta dramática realidad: según un censo realizado por el Colegio de Asistentes Sociales con las 8 mil familias instaladas en los dos campamentos que se constituyeron a partir de las invasiones de 1984, Silva Henríquez y Fresno, el 87,3% había vivido como allegada hasta por períodos superiores a los seis años. Encuestas a hogares de pobladores, en las conocidas poblaciones J.M. Caro y Lo Hermida, muestran que en torno del 28% de las familias es allegada a la vivienda o al sitio de otros parientes o conocidos.<sup>14</sup> Alrededor del 40% de las familias indigentes que participa en las ollas comunes y que reside en las poblaciones y campamentos de las comunas populares de la capital, vive como allegada.<sup>15</sup>

Una manera indirecta de medir la existencia de este fenómeno es analizando la composición familiar de los hogares.<sup>16</sup> En los asentamientos precarios de la capital es frecuente la presencia de familias extendidas, lo que contribuye a aumentar el tamaño familiar promedio: según muestra un exhaustivo estudio sobre pobreza, mientras en la Región Metropolitana el promedio del tamaño familiar es de 4 personas, en el 10% más

---

<sup>14</sup>. Schkolnik, Mariana. **Sobrevivir en las poblaciones J.M. Caro y en Lo Hermida**. PET. Colección Temas Sociales. 1986.

<sup>15</sup>. Hardy, Clarisa. **Hambre + Dignidad = Ollas Comunes**. PET Colección Experiencias Populares. 1986.

<sup>16</sup>. Es importante precisar que no existe necesariamente una superposición entre el fenómeno de las familias allegadas y las familias extendidas, aunque ambas, finalmente, terminen por generar similares consecuencias (hacinamiento y deterioro en la calidad de la vida). En efecto, aunque ambas situaciones implican la convivencia de más de un núcleo familiar en una misma superficie, ellas tienen orígenes diferentes y, eventualmente, comportamientos distintos. Es así que, mientras las familias allegadas son fruto directo de carencias habitacionales que fuerzan a buscar la cohabitación con otros grupos domésticos, que por regla general mantienen separados los presupuestos familiares, las familias extendidas suelen también ser el producto de incapacidad de auto sostenimiento económico que obliga a vivir al alero de otro núcleo que aporta al presupuesto colectivo.

pobre de la población metropolitana este promedio se eleva a 5,7 personas por familia.<sup>17</sup> Así como hay una distribución socio-económica de las familias extendidas, también hay una localización espacial de este fenómeno, concentrándose en las comunas populares la existencia de estos núcleos domésticos extendidos: a modo de ejemplo, comunas que en los ranking municipales aparecen acumulando el mayor número de indicadores de pobreza, tales como Renca, Cerro Navia, San Ramón, La Pintana, Conchalí y La Granja, muestran grupos familiares por vivienda cuyos promedios fluctúan entre 5,9 y 6,2 miembros. Por contraste, comunas de mejores recursos como Las Condes, La Reina, Ñuñoa, Santiago y Providencia, muestran un promedio de 4,7 a 3,2 personas por vivienda.<sup>18</sup>

Sin duda, la más grave consecuencia de esta situación es el hacinamiento, entendiéndolo que éste puede comprometer, tanto la falta de espacio físico habitable, como un insuficiente equipamiento de la vivienda (especialmente, en materia de disponibilidad de servicios sanitarios, ducha y cocina). De modo que, el hacinamiento conlleva un progresivo deterioro de las viviendas por su uso intensivo, la pérdida de mínimas condiciones de privacidad al interior del reducido espacio habitable, problemas de insalubridad derivados de inadecuadas condiciones sanitarias dentro de los hogares y, adicionalmente, alteraciones psicológicas y emocionales por la forzada convivencia de numerosas personas en reducidos espacios, personas que, además, comparten severas restricciones en otros planos de sus necesidades básicas.

Podemos deducir que, más extenso que el fenómeno del «allegadismo», es el del hacinamiento, puesto que este último lo experimentan las familias que carecen de vivienda propia y que no tienen recursos para instalarse por su cuenta, así como aquellas familias que recurren a respuestas límites, instalándose en viviendas deterioradas (los clásicos cités y conventillos de la zona centro de Santiago) o de emergencia (las mediaguas, chozas y rucas que abundan en los asentamientos urbanos precarios de la capital).

---

<sup>17</sup>. Rodríguez, Jorge. *op.cit.*

<sup>18</sup>. Fuente: Varas, C. y R. Chacana, citado en Gallardo, B. y S. Rojas «El hacinamiento en sectores poblacionales». SUR. **Hechos Urbanos # 68**, octubre 1987.

Esta situación, a la que se ven expuestas más de medio millón de familias residentes en la Región Metropolitana, plantea como desafío, no sólo la solución a la carencia habitacional, sino que una respuesta adecuada a ella. Dicho de otra manera, se trata de crear condiciones de acceso a la vivienda, pero a una vivienda digna en cuanto a tamaño y servicios. Las normas internacionales, según indicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), establecen que una convivencia normal requiere un espacio habitable de 14 metros cuadrados por persona. Con otros criterios técnicos, y medido en número de habitaciones, los expertos sostienen que una sana convivencia familiar supone una relación no superior a 1,4 personas por habitación (excluyendo el baño).

Atendiendo a estas cifras es posible apreciar que el actual déficit habitacional provoca alarmantes niveles de hacinamiento, precisamente en quienes mayormente sufren esta problemática, los sectores populares urbanos: considerando que el actual promedio de superficies construidas en las viviendas básicas es de 24 metros cuadrados y que en ellas deben habitar familias cuyos tamaños promedio superan los 5 miembros, tenemos que estamos a gran distancia de las normas mundialmente vigentes. En una encuesta hecha a familias de extrema pobreza que participan en las organizaciones de subsistencia de la Región Metropolitana<sup>19</sup>, se observa que sus viviendas ofrecen superficies promedio equivalentes a 7,5 metros cuadrados por persona y que, medido en la relación tamaño familiar/número de cuartos habitables, las viviendas tienen un promedio de 2 personas por habitación. Resultados similares arroja otra encuesta efectuada en cinco poblaciones populares del Gran Santiago: con un promedio de 5,6 metros cuadrados por miembro y de 2 personas por habitación, los niveles de hacinamiento entre las familias allegadas y en viviendas de emergencia, son bastante elevados.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>. Como se mencionara anteriormente, la encuesta fue realizada con una muestra de 700 familias distribuidas en 12 comunas populares del área metropolitana (Hardy, Clarisa (1988. *op.cit.*)

<sup>20</sup>. Schkolnik, M y B.Teitelboim. **Pobreza y Desempleo en Poblaciones. La otra cara del modelo neoliberal.**PET.Colección Estudios Sociales.1988.

Referido el hacinamiento a los aspectos más cualitativos de la vivienda, tenemos que en los hogares populares, más allá de las serias restricciones que imponen las reducidas superficies, se agudizan los problemas de insalubridad derivados de la inadecuada dotación de servicios sanitarios. Es así que, en la misma encuesta de hogares pertenecientes a organizaciones de subsistencia, aparece algo más de un 30% de familias que tiene su caseta sanitaria en el exterior de la vivienda y, entre éstas, un 12% carece de alcantarillado (funcionando, todavía, con el viejo sistema de pozo negro). En términos generales, las viviendas de las poblaciones y campamentos de la capital, que disponen de un solo baño y cocina, albergan un promedio de 1,2 núcleos familiares y casi 6 miembros residentes en el hogar, como hemos analizado a lo largo de este capítulo.

En las viviendas deterioradas del centro de la capital, en las que habita una empobrecida población que oculta, tras la fachada de engañosos edificios de clase media, su deteriorada situación económica y habitacional, se aprecia un promedio de 12 personas por servicio sanitario en los conventillos, cifra que se eleva a 14,4 personas en el caso de las residenciales. De igual forma, en los pasajes y cités capitalinos, las duchas deben acoger un promedio de 15 personas.<sup>21</sup>

#### *b) Los deudores hipotecarios.*

El surgimiento de estos nuevos actores -familias que pierden capacidad de pago de los dividendos mensuales comprometidos para la adquisición de sus viviendas- tiene su origen en la crisis recesiva que sacudió la economía chilena a partir de 1981 y que afectó significativamente el poder adquisitivo de los ingresos familiares, así como la situación ocupacional de los jefes de hogar. En este contexto, la operación del sistema financiero, privado y estatal, al que estaban amarradas las obligaciones económicas de los deudores, hizo imposible, para un significativo número de familias endeudadas, el cumplimiento de sus compromisos contractuales.

En primer término, los créditos concedidos en los años previos a la crisis se caracterizaron por las altas tasas de interés

---

<sup>21</sup>. Latorre, P. y R. Urmeneta «Las viviendas deterioradas en el Centro de Santiago». Vicaría de la Solidaridad. Zona Centro, 1984

propias del período del «boom» económico. La tasa anual habitual tendía a superar, por esas fechas, el 12% de interés (monto con el que también operaba el SERVIU), traduciéndose en dividendos muy altos que comprometían un porcentaje elevado de los ingresos familiares (superior, en casi todos los casos, al 30% de tales ingresos).<sup>22</sup>

Un segundo aspecto vinculado al sistema financiero que también operaba limitando la capacidad de pago de los deudores es que las letras hipotecarias emitidas por los bancos no eran vendidas en su valor, sino que con un 20% a 30% de castigo, lo que llevaba al deudor a contratar un segundo crédito complementario con el mismo banco, con un interés real del orden del 18% anual. Este hecho, implicó elevar automáticamente el nivel de endeudamiento de las familias en más de un 25% respecto del compromiso original, fenómeno que terminó por aumentar considerablemente el monto mensual de sus dividendos.

A todo esto se suma la vigencia de una unidad monetaria reajutable con la que se asume la amortización del préstamo (Unidad de Fomento, UF) y que, hasta 1981, con remuneraciones que tendían a mantener su reajustabilidad de acuerdo a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor, no afectaron la capacidad de pago de los deudores. Sin embargo, a partir de 1982 la situación comienza a revertir ostensiblemente: las remuneraciones son desindexadas, desapareciendo la reajustabilidad salarial a la par de la inflación, mientras que las UF, por el contrario, mantienen una permanente actualización. La totalidad de los deudores que vive de su trabajo y de ingresos congelados se ven seriamente afectados, sea que sus compromisos estuvieran ligados al sistema financiero privado o estatal. Es decir, esta situación golpea de igual manera a los hogares de ingresos medios y bajos.

Si el inicial compromiso hipotecario, cuyo monto tendía a significar un tercio del ingreso familiar, representaba para los grupos familiares un importante esfuerzo, este cambio en la situación económica nacional y su efecto en las economías

---

<sup>22</sup>. La desmedida tasa de interés puede evaluarse sobre la base del contraste con la que entra en vigencia posteriormente y que se mantiene hasta la actualidad, en torno del 8% anual.

personales, torna imposible hacerse cargo de dividendos impagables. Aún a riesgo de la pérdida legal de las viviendas por cese de pago y en la obligación de priorizar otros gastos vitales para el sostenimiento familiar, los deudores habitacionales de manera masiva dejan de cumplir con el pago de sus dividendos mensuales.

Una evaluación de esta situación y las presiones gestadas desde los deudores llevaron al gobierno a formular algunas iniciativas para descomprimir las tensiones. La primera medida surge en 1983, tras dos años de recesión que ha afectado seriamente a miles de deudores hipotecarios y que, en la práctica, implicó ampliar los plazos para cubrir los adeudos (en promedio, una ampliación de 6 años por sobre los plazos promedio iniciales de 12 años).

La insuficiencia de tal medida se aprecia en el hecho de que, poco después, surge una nueva iniciativa de apoyo a estos deudores. En 1984 se prorrogan las medidas anteriores y, adicionalmente, se bajan las tasas de interés, llegando a establecerse una tasa del 8%, vigente en la actualidad.

En 1985, dada la mantención de las altas tasas de desempleo y la no reajustabilidad de los salarios, se promueven medidas más redistributivas en el plano habitacional y, por primera vez, se otorgan algunos subsidios orientados a los deudores con viviendas de menor valor (políticas de mayor focalización que favorecen a sectores no morosos en cuanto a accesos a viviendas, pero que no implican alivios para quienes han contraído adeudos previamente).

En 1986, con las nuevas movilizaciones de los deudores, apoyadas esta vez por la recientemente constituida Federación de Deudores Habitacionales de Chile, FEDHACH, surge una nueva renegociación por parte del gobierno y de las instituciones de crédito privado que, aunque se materializa individualmente, recoge las presiones colectivamente organizadas y muestra la fuerza potencial de un movimiento nacional de deudores habitacionales al que confluye una variedad de estratos socio-económicos del país (sectores medios y populares), especialmente de la Región Metropolitana.

En fin, el conjunto de medidas que, año a año, se instru-

menta con la finalidad de salvar coyunturalmente las situaciones creadas, no logra resolver a fondo el problema de los deudores habitacionales afectados por condicionantes de orden estructural: bajos niveles de ingresos que, a su vez, están desprotegidos de la inflación (inflación que sí incide en la reajustabilidad de sus adeudos habitacionales). En efecto, no obstante todas las medidas gubernamentales, el resultado es que los dividendos disminuyen menos que el sueldo mínimo legal y, por lo tanto, la incapacidad de pago, especialmente para las familias de más bajos ingresos, se mantiene.<sup>23</sup>

Un análisis de la magnitud que alcanza la morosidad en materia de pago de adeudos habitacionales, así como de la composición social de los deudores, muestra esta situación. No sólo la mantención de altos niveles de adeudos sino que, además, la existencia de una relación inversa entre el porcentaje de adeudo y el nivel de ingresos así como la calidad de la vivienda de los deudores hipotecarios.

En primer lugar destacan los deudores del SERVIU como el sector social con mayores niveles de morosidad: es decir, los asignatarios de viviendas básicas y sociales. No obstante que desde el sector gubernamental se han efectuado llamados para la renegociación de adeudos y otorgado nuevos subsidios, la mitad de los deudores del SERVIU se encontraban en mora en 1987. Este porcentaje disminuye a algo menos de un quinto en el caso de los deudores de la ANAP (Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo), institución pública que opera con sectores sociales de ingresos medios, con créditos reajustables en Unidades de Fomento.<sup>24</sup>

En lo que se refiere a los deudores del sistema bancario, están los que han contraído préstamos con la banca estatal y privada. Del total de tales préstamos hipotecarios, alrededor de un 15% está con carteras vencidas, tanto en el Banco del Estado como en los bancos privados. Pero también en estos casos, son los deudores de más bajos ingresos los principales afec-

---

<sup>23</sup>. Mientras el sueldo mínimo legal representa en 1988 el 53,3% del sueldo mínimo en 1981, los dividendos en UF disminuyen, después de las reprogramaciones sucesivas ofrecidas por el gobierno, entre 1981 y 1988, en un 30,8%.

<sup>24</sup>. Scherman, Jorge, *op.cit.* pág.44.

tados. Si se compara el monto del crédito comprometido entre los deudores que están al día y aquéllos que tienen cartera vencida se observa que, en promedio, los primeros tienen una deuda hipotecaria de 760 Unidades de Fomento, mientras que los morosos tienen una deuda hipotecaria promedio de 532 Unidades de Fomento. Por otra parte, si se analizan los cinco bancos privados con las colocaciones hipotecarias más altas (más de 1.500 Unidades de Fomento por deudor), éstos presentan, en relación al total del sistema bancario, una baja morosidad: el 0,6% del total de los deudores en mora y un 2,5% de las Carteras vencidas.<sup>25</sup>

En suma, cerca de 700 mil familias integran el conjunto de deudores hipotecarios con el sistema público y privado, tanto de organismos de créditos estatales como de la banca. De éstos, el 48% corresponde a deudores de bajos ingresos del SERVIU. Ahora bien, el número de familias morosas, con riesgo de perder su vivienda por falta de pago de sus dividendos mensuales, asciende a una cifra cercana a las 200 mil y, entre éstas, destacan especialmente los beneficiarios del SERVIU que, siendo las familias de más bajos ingresos, representan al 83,5% del total de deudores morosos y el 51% del total de asignatarios del SERVIU.<sup>26</sup>

Según datos de una encuesta realizada con familias afiliadas a la FEDHACH en la Región Metropolitana, se corrobora la heterogeneidad social y económica del universo de deudores, pero con algunos elementos comunes que permiten perfilar rasgos más generales: no obstante que varían las fuentes y montos de los créditos concedidos, en todos los casos hay una brecha irrecuperable entre la reajustabilidad que alcanza mensualmente el adeudo contraído respecto de los ingresos familiares que, en definitiva, tienden a perder poder adquisitivo. Con hogares distribuidos en comunas tan disímiles como La Florida, Maipú, Pudahuel y Cerro Navia, estas familias capitalinas muestran que, dependiendo del nivel socio-económico, sus dividendos mensuales representan una proporción que fluctúa entre el 40% y hasta más del monto total de sus ingresos familiares.

---

<sup>25</sup>. *Ibid.* pág.44.

<sup>26</sup>. Ver cuadro 44 del Anexo.

Independientemente, pues, de los niveles relativos del monto del adeudo, hay una masiva incapacidad de pago, producto de ingresos que, progresivamente, han ido deteriorándose. A juzgar por el análisis del presupuesto familiar de estos mismos hogares, sus actuales niveles de ingreso significan destinar, en promedio, el 60% de las percepciones monetarias familiares al rubro de la alimentación.<sup>27</sup>

Esa es, en la actualidad, la realidad del deudor habitacional capitalino que, mayoritariamente, ve agravada su difícil situación económica familiar, con la amenaza de perder el único bien que le proporciona algún sentido de estabilidad vital.

---

<sup>27</sup>. Datos de una encuesta a una muestra de deudores hipotecarios organizados por la FEDHACH en la Región Metropolitana y que se recoge en la publicación de Scherman, J. (1989) *op.cit.*

## CAPITULO VII

### UNA EDUCACION SIN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.<sup>1</sup>

Junto al proceso de industrialización que caracterizara el modelo de desarrollo vigente hasta los setentas, se produjeron interesantes fenómenos de movilidad social en una población que accedía a mayores y mejores niveles educativos. La educación constituyó, pues, durante largas décadas, un canal de acceso a los beneficios de la modernización, sobre la base de propocionarle a los trabajadores una mejor inserción en el mercado laboral. Podemos decir que la educación en el país, no sólo reportó mejorías generacionales evidentes, aumentando las calificaciones de la población juvenil, sino que contribuyó a construir expectativas sociales abriendo vocaciones participativas en los más variados sectores: los padres veían en la educación de sus hijos un medio efectivo para superar sus actuales condiciones de vida y, a su vez, éstos veían ensancharse, respecto de sus padres, el horizonte de posibilidades futuras. Las bajas tasas de analfabetismo logradas tras sucesivas campañas nacionales, hablan de esta preocupación

---

<sup>1</sup>. Este capítulo se basa, además de la bibliografía mencionada, en un informe elaborado para este propósitos por Rojas, Alfredo y Sergio, Martinic. "Crisis y privatización de la enseñanza". Efectos en el Gran Santiago". PET. Borrador. 1989.

estatal por la educación que, progresivamente, fue ampliando su cobertura y prolongando la escolaridad de los estudiantes.<sup>2</sup>

Los cambios acaecidos a partir de los primeros años del régimen autoritario, no obstante que no alteran considerablemente los accesos de la población al sistema educacional, le restan a éste su rol tradicional de facilitador en la inserción socio-económica de la juventud y, por lo mismo, su capacidad de dinamizar procesos de movilidad social. Esto es particularmente visible en los sectores populares, entre las familias de más bajos ingresos.

En otras palabras, la educación ha dejado de ser un instrumento de mejoramiento de la calidad de vida para una importante proporción de la población: tanto por las restricciones que impone el propio sistema educativo, como por las limitaciones económicas que se vive en el seno de los hogares y que entorpecen la continuidad escolar de los jóvenes, así como por la incapacidad del país de absorber productivamente a su fuerza de trabajo, al margen de las calificaciones obtenidas. Para muchos jóvenes que prolongan su permanencia en la educación, la continuidad en el sistema escolar representa, más que expectativas de mejoría futura, un paliativo a la cesantía y exclusión del presente.

## La Reforma Educativa en el Actual Sistema.

Aunque de vieja data, la educación privada no llegó a ser,

---

2. Importantes campañas nacionales de alfabetización emprendidas en 1966, 1971 y 1980 exhiben cifras de analfabetismo inferiores al 9% de la población, situación que contrasta con la realidad de otros países latinoamericanos (Cox, Cristián. "Chilean Education in 1985: Institutional Profile". CIDE. 1986. Pág.41). En la Región Metropolitana esta realidad es aún más positiva, puesto que sólo se registra un 5% de población analfabeta que, al igual que en otros indicadores vitales presentados en este texto, tiende a tener una presencia mayoritaria en las comunas populares de la ciudad: así, mientras las comunas medias y altas casi han erradicado el analfabetismo (algo menos del 2% de los habitantes de Providencia, Vitacura y Las Condes manifiestan tal condición), las comunas pobres exhiben tasas más elevadas, aproximándose a la media nacional (Quilicura, Peñalolén, Pudahuel, Huechuraba, Cerro Navia, entre otras).

tanto en términos de magnitud como de calidad, una seria competencia respecto de una oferta pública de gran masividad y alto nivel curricular. La enseñanza estatal absorbía, en buena medida, la demanda nacional y proveía a la población del país de una formación adecuada para las necesidades y exigencias de la realidad contingente.

Las reformas impuestas al sistema educativo desde inicios de los ochentas han impactado esta vieja tradición, disminuyendo la presencia y participación estatal en la enseñanza y, concomitantemente, aumentando el rol del subsistema privado.

El sistema educativo nacional está integrado por cuatro niveles: el pre-escolar (para menores de 6 años) que no tiene carácter obligatorio; el nivel de enseñanza básica que comprende ocho años de educación obligatoria para niños entre 6 y 14 años de edad; el nivel medio, que carece de obligatoriedad y que acoge a jóvenes mayores de 15 años; y, finalmente, el nivel superior, representado por Centros de Educación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades.<sup>3</sup> En todos ellos interviene, junto al sistema privado, una oferta pública que, en el caso de la educación básica y media, es responsable de la orientación curricular, así como de la selección y orientación de los textos escolares.

En este marco se ensaya una reforma educacional iniciada en 1981, cuyo fundamento -según las argumentaciones oficiales- es la idea de un mayor acercamiento de la escuela a la comunidad, en el supuesto que ello redundará en un mejoramiento de la calidad educativa: la descentralización del sistema permitirá elevar la gestión privada y la plena libertad de los padres para escoger los establecimientos en función de la calidad de los servicios educativos que ofrecen. El Estado privilegia su papel subsidiario, especializando sus funciones en la supervisión de la educación nacional, apoyando o supliendo las deficiencias de la gestión privada y dictando las normas técnicas y los procedimientos adecuados para la ope-

---

<sup>3</sup>. Para mayor detalle, ver Cox, Cristián. *op.cit.* pág. 9-34.

ración de todo el sistema de enseñanza. Se asume que la «educación es un deber y un derecho preferente de los padres y de las entidades que éstos libremente generen o respalden como prolongación de su propio derecho».<sup>4</sup> Dadas las desigualdades económicas y de oportunidades existentes en el país, el Estado tiene como tarea el apoyo de aquellos padres y entidades que no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades educativas.

Se supone, entonces, que el Estado debe garantizar para todos, y particularmente para los más pobres, el logro de los objetivos básicos del sistema educativo, mientras que la mejor calidad debe ser un objetivo satisfecho privadamente por los padres. Al decir de un texto sobre la materia, «de esta manera se legitiman calidades diferentes de acuerdo al nivel socio-económico de los estudiantes atendidos, mejor para los que tienen más, inferior para los que tienen menos».<sup>5</sup>

El eje de la reforma educacional y su diseño de descentralización es un intento de disminuir el peso de la gestión estatal, incentivando la participación local y privada. Para ello se impulsan dos medidas básicas: el traspaso a los municipios de la gestión administrativa y financiera de las escuelas públicas tradicionalmente del Ministerio de Educación (decreto ley 3.063 del año 1979) y la asignación de fondos fiscales, a través de subsidios directos, a escuelas particulares que, en forma gratuita, colaboran con la función educativa del Estado (decreto ley 3.476 de 1980).<sup>6</sup>

De modo tal que se crean dos figuras de administración

---

4. Rojas A. y S. Martinic. *op.cit.* citando a Laturia, J. «Precisando la subsidiariedad». *Revista Realidad*. Año 1. #10. 1980 pág. 40 y 41.

5. Espínola, V. «Descentralización del sistema educativo y el acceso a la educación: antecedentes para evaluar la calidad de la educación básica subvencionada». CIDE. Borrador. 1988, pag. 4.

6. El subsidio directo reemplaza el concepto de presupuesto fijo definido de acuerdo a las necesidades de los establecimientos. La subvención se entrega directamente a las escuelas de acuerdo al número de alumnos atendidos, incentivando la competencia por captar alumnos sobre la base de un mejoramiento de la calidad que oriente la selección de los establecimientos por parte de los padres de familia (Rojas, A. y S. Martinic. *op.cit.* pág. 12.

y de gestión educacional. Por una parte, las escuelas municipales financiadas y administradas por entidades dependientes de la respectiva Municipalidad y, por otra, las escuelas particulares gratuitas, administradas privadamente, aunque el financiamiento proviene, en lo sustancial, del subsidio estatal.

El resultado de este proceso redefine, entonces, la participación del sistema público y privado en la educación y sus pesos relativos<sup>7</sup>: mientras en 1981, justo al inicio de la reforma, el subsistema fiscal incorporaba al 78% de la población atendida y el privado subsidiado por el Estado sólo al 15,1%<sup>8</sup>, en 1984 el sub-sistema fiscal incorpora al 68,2% de los estudiantes, mientras que el subsistema privado subsidiado por el Estado aumenta su población atendida al 26,3% del total.<sup>9</sup>

Desde el punto de vista del financiamiento, también se producen importantes variaciones: en efecto, si en el período de gobierno demócratacristiano y durante la Unidad Popular alrededor del 17,3% del gasto fiscal estaba destinado a la educación, éste desciende a menos del 15% durante el régimen autoritario. En términos globales, de 1970 a la fecha el gasto social en educación experimenta más de un 10% de descenso.<sup>10</sup>

El conjunto de las medidas descritas genera un acelerado proceso de traspaso de los establecimientos educacionales estatales a las municipalidades y de ampliación de la importancia relativa de la participación privada en la educación. Pese a algunas discrepancias internas a niveles ministeriales y no obstante la polémica pública acerca de esta problemática, a comienzos de 1988 prácticamente la totalidad de los establecimientos fiscales ha sido traspasada a las entidades municipales.

El impacto de este proceso se advierte, a nivel nacional,

---

7. Información obtenida de Cox, C. *op.cit.* pág. 49.

8. El sistema de paga privado absorbía, en esas fechas, al 6,9% de los educandos.

9. El sistema de paga privado baja su peso al 5,5% de los estudiantes.

10. Fuente: Marcel, Mario. «Gasto social del sector público en Chile 1979-1983». CIEPLAN. *Notas Técnicas*. #66. 1984, citado en Cox C. *op.cit.*

por un aumento de la matrícula en establecimientos particulares que pasa del 19,6% en 1974 al 21,7% en 1981 y al 34,1% en 1985, siendo mucho más marcada en la Región Metropolitana que en las restantes regiones del país: en el mismo período, el aumento de la matrícula privada es del 28,4% en 1974 al 51,9% en 1985 en la capital.<sup>11</sup>

Complementarias a estas medidas administrativas y financieras se produce un segundo cuerpo de disposiciones de tipo técnicopedagógicas. Por una parte, se plantea la flexibilidad curricular en la Educación General Básica (decreto ley 4.002) y, por otra, se dictan una serie de normas de supervisión técnica, destinadas a controlar la calidad de la educación que entregan los establecimientos.

Respecto de la primera, la flexibilidad curricular pretende que los contenidos a transmitir sean redefinidos en función de la realidad local y de las capacidades de los alumnos. Sin embargo, cualquier cambio que se quiera realizar y que afecta programas ya definidos, debe ser comunicado a la autoridad educacional superior y aprobado por la Unidad Técnica del establecimiento. La dificultad de este procedimiento en un contexto jerárquico y autoritario y la escasez de recursos impiden, en la práctica, el logro de una mayor creatividad y adaptabilidad de los programas de estudios.

Respecto del segundo cuerpo de medidas, la supervisión se realiza a través de inspectores del Ministerio de Educación y su función es controlar el cumplimiento de la normativa vigente: revisión de libros de clases, evaluaciones, clasificaciones, calidad de las instalaciones y servicios del establecimiento, etc. Los inspectores no notifican anticipadamente sus visitas y, entre sus tareas, están los controles y sanciones correspondientes a las matrículas declaradas y reales de las escuelas, con lo que pueden afectarse los subsidios estatales obtenidos anualmente.

---

<sup>11</sup>. Datos de Magendzo, Abraham et al. "La educación particular y los esquemas privatizantes en educación bajo un estado subsidiario (1973-1987)". PIIE. 1988, citado por Rojas, A. y S. Martinic *op.cit.* pág. 12.

En términos generales, el proceso de municipalización como esfuerzo de descentralización estatal y como intento de acercamiento de la comunidad social al servicio, recogiendo su participación y especificidades regionales y locales, resulta frustrante a la luz de una reforma instrumentada por un régimen autoritario que inhibe, más allá de las transformaciones legales, las reales acciones en materia de educación.

### **Impacto del Sistema en el Deterioro Educativo.**

Un primer efecto visible de las medidas administrativas y financieras del sistema es que se ha incrementado la distancia, en materia de oferta educativa, entre escuelas ricas y pobres. La municipalización de la enseñanza tiende a reproducir, en lo que al servicio concreto se refiere, la diferenciación existente entre comunas de acuerdo a los recursos disponibles: en tanto las escuelas viven de los subsidios estatales y pueden complementar sus ingresos con aportes voluntarios proporcionados por las propias municipalidades y los padres, los establecimientos localizados en las comunas populares prácticamente no cuentan con apoyos adicionales a los provenientes del Estado. Y esta situación tiende a agravarse en la medida que, desde 1982, la subvención escolar no ha sido reajustada de acuerdo a la variación que experimentan los precios y el costo de vida en general, medido por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

El impacto neto de tal medida financiera ha implicado una disminución del aporte estatal a la educación del orden del 19% entre 1982 y 1986, cuestión que han terminado por absorber, de una parte, los estudiantes (dado el efecto de la falta de recursos en la calidad de la enseñanza) y, de otra, los profesores, sometidos a bajos salarios no reajustados en dicho período. Es así que, en las escuelas municipalizadas de las comunas más populares, dejan de ser inusuales medidas tales como la disminución de las jornadas escolares y el empobrecimiento curricular sobre la base de la eliminación de ciertas materias.

En casos extremos, tal situación ha llevado incluso al cierre de algunos establecimientos escolares, como se constata a través de las informaciones periodísticas y trabajos especia-

lizados en el tema. A modo de ejemplo, en 1987, el Ministerio de Educación autoriza el cierre de 27 escuelas básicas y liceos de la Región Metropolitana y el de 14 centros de formación técnica.<sup>12</sup>

El deterioro general al que hemos aludido, así como su manifestación diferenciada dentro de las diversas comunas de la Región Metropolitana, se refleja, como veremos a continuación, en los datos más recientes sobre volumen de matrículas y magnitud de la deserción escolar, tanto en la educación básica como media.

#### *a) Deterioro de la educación básica.*

En 1982, salvo contadas situaciones excepcionales, todos los niños y jóvenes entre 6 y 14 años de edad asistían a la escuela. Posteriormente estas cifras inician su descenso, deteriorándose especialmente a partir de 1987 en que se puede hablar propiamente de un nuevo fenómeno de exclusión de la enseñanza básica de los menores de familias populares. En la práctica, el Estado deja de asegurar el acceso a la educación para todos los chilenos, al margen de su condición socio-económica.

En la ciudad de Santiago, la matrícula total ha descendido, en términos absolutos, de 669 mil niños y jóvenes en 1986 a 643 mil el año siguiente. En términos relativos, ello supone una disminución, durante esos dos años, desde el 93,3% al 85,4% de la población en tales grupos de edad. Cabe señalar que la caída de la matrícula de la enseñanza básica registrada en 1987 corresponde precisamente al año en que se consolida el proceso de privatización de la enseñanza.

Este fenómeno tiene una manifestación diferencial dependiendo de las comunas capitalinas. A modo de ejemplo, comunas tales como Maipú y Puente Alto, de gran densidad poblacional y escasos recursos, que hasta 1982 eran receptoras de población escolar proveniente de otras zonas urbanas, hoy expulsan estudiantes. En el caso específico de Maipú, que

---

<sup>12</sup>. Información recogida por Rojas, A. y S. Martinic. *op.cit.* a partir de fuentes diversas (El Mercurio, Revista de Economía y Negocios, Espínola, V. *op.cit.*, Magendzo, A. *op.cit.*).

en 1982 incorporaba aproximadamente 2 mil alumnos de otras comunas, en 1987 registra un déficit de 6.503 matrículas. Situaciones similares se registran, asimismo, en las comunas de Renca, La Florida y otras que exhiben déficits de matrícula a lo largo de 1987.

Tal situación no es privativa de los sectores desposeídos que habitan las comunas populares de la Región Metropolitana. También se advierten hechos de esta naturaleza en otras zonas, con población de ingresos medios, como es el caso de la municipalidad de Macul, comuna que ha sido tipificada como más propiamente media en el concierto capitalino.

No obstante la generalización del deterioro de la educación básica, son las escuelas de las comunas más pobres las que concentran las mayores carencias y sus habitantes quienes resienten principalmente los efectos. Este proceso de decaimiento es consecuencia de dos fenómenos paralelos que concurren a agravar la situación escolar: por un lado, el desmantelamiento de los servicios públicos de la educación básica y, por el otro, una sostenida política económica de ajuste que ha afectado el nivel de empleo y los ingresos de las familias populares y, consecuentemente, la posible continuidad escolar de muchos de sus menores y jóvenes.

Respecto del primer fenómeno explicativo en el deterioro educacional, es decir del desmantelamiento de los servicios públicos, tenemos los cambios en la distribución de las matrículas según el tipo de establecimiento, sea éste fiscal-municipal, particular subvencionado o particular pagado, entre 1980 (previa a la reforma) y 1987 (período en que ésta se consolida).

En 1980, el 66,7% de la matrícula básica de la Región Metropolitana dependía del sector público, el 21,6% del sector privado subvencionado y el 11,8% de los colegios pagados del sector privado. En 1987, la matrícula básica fiscal municipalizada ha descendido al 42,9%, mientras que la matrícula en las escuelas particulares subvencionadas se incrementa al 46,7%. En cifras absolutas, esto significa que, mientras la primera modalidad de enseñanza básica pierde del orden de 170 mil estudiantes, la educación privada aumenta su matrícula proporcionalmente, pasando de 143 mil alumnos en 1980 a más de 300 mil en 1987.

Importa destacar que estos cambios en la distribución de las matrículas santiaguinas se producen junto con un descenso absoluto del total de la matrícula de la educación básica, afectando de manera más aguda, como se sostenía previamente, a los habitantes de las áreas urbanas empobrecidas. En cambio, la comuna de Providencia es la única que ha experimentado, en igual período, un incremento en el número y proporción de los educandos que asisten a sus escuelas públicas.<sup>13</sup>

Respecto del segundo fenómeno explicativo en el deterioro de la enseñanza básica y que dice relación con el impacto de la política económica en los usuarios del servicio, tenemos fenómenos de deserción escolar y de reprobación que agudizan la de por sí afectada calidad de la enseñanza. Esta pérdida de la eficacia interna del sistema educativo, se expresa en cifras inquietantes, particularmente en materia de deserción o abandono escolar en los niveles básicos y que son estimados obligatorios en la formación de nuestros niños.

En el curso de 1982, cerca de 17 mil niños (el 2,8% de la matrícula) desertaba del sistema básico. En 1985, en pleno proceso de instrumentación de la reforma, la magnitud de la deserción afecta a 56 mil niños, es decir, al 8,6% del total de la matrícula. Una vez más, este fenómeno se expresa desigualmente en la población según su nivel socio-económico y su localización geográfica al interior de la ciudad.

En un extremo se encuentran las comunas más ricas de la capital, Las Condes y Providencia, con bajos porcentajes de deserción y con incrementos de abandono escolar, durante estos años, inferiores a los que experimentan las restantes comunas: el incremento de la deserción escolar en estas dos comunas, en el período mencionado de 1982-1985, no supera el 1% de su matrícula.

En el otro extremo están las comunas empobrecidas de la Región Metropolitana, como La Cisterna, La Granja, La Pintana, San Ramón, P. A. Cerda, Cerro Navia y Pudahuel que muestran considerables porcentajes de deserción escolar, así como una tendencia al crecimiento de esta problemática en los

---

<sup>13</sup>. Ver Rojas, A. y S. Martinic. *op.cit.* pág 16.

últimos años: la deserción escolar en estas zonas urbanas fluctúa entre el 7% y el 10% de la matrícula, sobrepasando en muchos casos el promedio que exhibe la deserción escolar básica en la capital.<sup>14</sup>

En materia de repitencia -considerada como otra manifestación de disminución de la calidad y eficacia del sistema educativo- las cifras indican una situación menos aguda. Con un leve incremento de los niveles históricos de repitencia (desde el 5,1% de la matrícula en 1982 al 5,4% en 1985, afectando a un volumen no superior a los 2 mil estudiantes santiaguinos), ésta tiende más bien a quedar encubierta detrás de la alta deserción escolar descrita. En otras palabras, el impacto económico del modelo priva al estudiante de condiciones para garantizar la continuidad de sus estudios y deteriora la calidad de la enseñanza sin afectar, necesariamente, el rendimiento de los alumnos cuando todavía están insertos en el sistema.

#### *b) Deterioro de la educación media.*

Por contraste con la experiencia en la enseñanza básica, el modelo económico vigente y la privatización de la educación han golpeado en menor medida el nivel de escolaridad media, no obstante presentarse algunos indicadores de deterioro. Si bien entre 1980 y 1987, este sistema de enseñanza experimenta una tasa de crecimiento algo inferior al 3% en promedio anual, entre 1985 y 1987 se produce un descenso de la cobertura, lo que estaría indicando la presencia de fenómenos de marginalidad estudiantil de la educación media en el país.

La determinación precisa de los déficits de cobertura en la enseñanza media es difícil de estimar, puesto que incorpora a un heterogéneo grupo de edad (de 14 a 19 años) que cubre distintos niveles de educación: todavía hay jóvenes en el grupo etáreo de 14 a 19 años que participa en la enseñanza básica, así como otros han finalizado la educación media y se integran al nivel superior de educación, en escuelas técnicas, institutos profesionales o universidades.

---

<sup>14</sup>. *Ibid.* pág. 17 (para mayor detalle ver cuadro 45 del Anexo).

No obstante esta limitación analítica, estimaciones aproximadas llevan a sostener que, en 1987, sólo se estaría cubriendo un 77% de la demanda de escolaridad media de los grupos de edad entre 14 y 19 años y que, por consiguiente, existirían algo más de 78 mil jóvenes en ese tramo de edad fuera de las aulas, especialmente concentrados en las familias que habitan los anillos urbanos de pobreza de la Región Metropolitana: Quilicura, La Granja, La Pintana, San Ramón, Lo Espejo, por mencionar las de mayores índices de déficit.<sup>15</sup>

Esta disminución en la cobertura se acompaña, asimismo, de cambios en la distribución de la población atendida, según el tipo de establecimiento. Con órdenes de magnitud inferiores a las registradas en la enseñanza básica, la tendencia en el nivel de educación media es similar: mientras en 1980, el 59% de la matrícula de la enseñanza media era atendida por los establecimientos fiscales o públicos, en 1987 éste sector sólo representa el 28% del total de la matrícula. En términos absolutos, las escuelas municipalizadas de la enseñanza media pierden aproximadamente a 55 mil alumnos.

A su vez, la educación particular subvencionada registra, en igual período, un incremento de su matrícula del orden de los 50 mil estudiantes. Como se sostiene en un informe que sistematiza esta realidad cuantitativa, «el sector fiscal ha aportado más alumnos a la educación particular subvencionada de los que ésta puede atraer por sí misma».<sup>16</sup>

Ahora bien, en lo que respecta al deterioro de la enseñanza media, fruto del marco económico global y de su impacto en los jóvenes que desean incorporarse y mantenerse en el sistema educativo, tenemos que, si bien en menor medida que en la enseñanza básica, también aquí se experimentan fenómenos de deserción escolar. Así, en 1982 poco más de 11 mil jóvenes abandonaron sus estudios en Santiago, una cifra que representaba alrededor del 6% de la matrícula de esas fechas. Tres años después, en 1985, la deserción de la enseñanza media más que se duplica, representando el 9% del total de la matrícula de jóvenes entre 14 y 19 años de edad.

---

<sup>15</sup>. Información sistematizada por A.Rojas y S.Martinic.op.cit.pág 19.

<sup>16</sup>. *Ibid.* pág.20.

Parece necesario destacar que, aun cuando el incremento de la deserción escolar en la educación media es inferior al que se aprecia en la básica (del orden del 3% por contraste con el 6% de esta última), ello es fruto, precisamente, de un proceso previo de selección, con la deserción de niños ocurrida en la enseñanza primaria y que no acceden desde el inicio al nivel medio, sumándose a aquéllos jóvenes que abandonan prematuramente sus estudios secundarios.

También en estas materias, y coherentemente con el carácter discriminador que revela el sistema educacional, existe una desigual distribución social, económica y espacial del deterioro de la enseñanza media. En 1982, las comunas de Pudahuel, Cerro Navia y Lo Prado concentraban el mayor porcentaje de la deserción estudiantil capitalina, cercana al 9% y, por lo mismo, por sobre la media nacional y regional. En 1985 aumenta el número de comunas populares que concentran esta problemática, en una proporción que supera más de tres veces el promedio de deserción escolar de la capital: siete de las nueve comunas ubicadas en el anillo de la pobreza exhiben dicha situación (La Pintana, La Granja, Conchalí, Lo Prado, San Ramón, Quinta Normal, La Florida y La Cisterna).<sup>17</sup>

En materia de repitencia, aludiendo nuevamente a otro indicador expresivo de deterioro del sistema educativo, se produce algún impacto mayor que en el caso de la enseñanza básica. Aún cuando tampoco surge como un problema particularmente agudo, ni experimenta incrementos considerables a lo largo de estos años, la repitencia juvenil tiene peso en la actualidad y debe ser tomada en cuenta: mientras en 1982 el porcentaje de repitentes del total de matrículas era cercano al 8,4% (del orden de los 16 mil jóvenes) en 1985 se incrementa al 9,5% de los alumnos matriculados en la enseñanza media, afectando a un volumen aproximado de 24 mil jóvenes estudiantes.

*c) A modo de conclusión: déficit cultural a futuro.*

En materia educativa parece importante destacar algunos hitos que marcan la situación presente y que, dada su

---

<sup>17</sup>. *Ibid.* pág.21 (para mayor detalle ver cuadro 46 del Anexo).

incidencia en la evolución futura de este servicio, es necesario tener presente para efectos propositivos y de un eventual mejoramiento de sus resultados.

Sin lugar a dudas, las cifras actuales revelan una mejoría de ciertos indicadores de educación respecto de la realidad pasada. El aumento de la cobertura y la prolongación de la población escolar en el sistema son, tal vez, los resultados más visibles. Sin embargo, es necesario matizar adecuadamente estos resultados observables.

Por una parte, la obligatoriedad de la enseñanza básica y las conquistas educativas ganadas en décadas precedentes, explican la situación actual y los avances obtenidos durante estos recientes años. La educación muestra, así, un proceso acumulativo de logros que tiene, como contrapartida, y producto de los cambios acaecidos estos años, un proceso acumulativo de desventajas o deterioros. En otras palabras, también en materia de educación y al igual que en otros servicios sociales, los resultados son desiguales, superponiéndose los impactos modernizadores con los excluyentes, propios de este modelo.

Un primer hecho a señalar es que, en términos globales, la población mayor de 15 años que reside en la Región Metropolitana tiene un promedio de permanencia en el sistema de 8,1 grados escolares. Es decir, a lo menos ha cumplido con los 8 años de enseñanza básica obligatoria, mejorando las cifras históricas en la materia. En efecto, estudios empíricos realizados en la ciudad de Santiago con fuerza de trabajo adulta muestra promedios inferiores, en una población que no lograba completar, en el pasado y a la edad correspondiente, ni siquiera su ciclo básico de enseñanza.

Sin embargo, esta mejoría está desigualmente distribuida y el promedio tiende a encubrir diferencias de carácter estructural en una población marcada por profundas desigualdades socio-económicas. En 20 de las 34 comunas capitalinas, sus habitantes exhiben cifras de escolaridad inferiores al promedio regional. Entre ellas están presentes las comunas más pobres: La Pintana, Huechuraba, Cerro Navia, Pudahuel, Peñalolén, San Ramón y Lo Espejo, en las que los años de escolaridad de su población fluctúa entre los 5 y los 7 grados escolares, todos por debajo del cumplimiento del ciclo com-

pleto de enseñanza básica y que, supuestamente, está garantizado por la acción del Estado. Por contraste, comunas de mayores recursos como Providencia, Vitacura, La Reina y Las Condes presentan promedios de escolaridad, en su población mayor de 15 años de edad, superiores al ciclo básico de educación, en un rango que va de los 10 a 11 años de estudio.<sup>18</sup>

Este mismo fenómeno de desigualdad de acceso a la educación se da en todos los tramos de edad y para todos los niveles de la enseñanza. Así, los niños entre 6 y 14 años de edad, que muestran altas tasas de participación en el sistema educativo, tienen un comportamiento diferente según su condición económica y localización geográfica en la ciudad: a partir de 1985, y especialmente desde 1987, se inicia un verdadero proceso de exclusión de la educación básica de niños que asisten a escuelas de las comunas pobres de la capital, aumentando los porcentajes de deserción escolar y los déficits de matrículas en dichas comunas. Hay un verdadero retroceso, para este grupo de edad, de los avances que se experimentaron hasta 1982, al inicio de la reforma educativa y en el auge de la crisis económica que afectara con particular dureza a los sectores sociales de más bajos ingresos.

La reiteración de esta situación con los jóvenes de la enseñanza media, aunque en menor proporción dada su expulsión previa del sistema, así como las restricciones para acceder a los niveles superiores de educación, hablan en general de un fenómeno de modernización de la educación para los estratos altos de la sociedad y de marginación o exclusión para los hijos de trabajadores y familias populares en general. Mientras los indicadores exitosos se concentran en ciertos estratos socioeconómicos y favorecen determinadas áreas residenciales de la Región Metropolitana, los indicadores de deterioro escolar tienden a concentrarse, a su vez, en los sectores populares y en las áreas urbanas más deprimidas de la ciudad.

Los efectos de tal fenómeno son, más allá de sus resultados inmediatos, de mediano y largo plazo, atendiendo al carácter de proceso acumulativo que caracteriza particularmente a

---

<sup>18</sup>. Ver cuadro 47 del Anexo.

la educación. Los niños y jóvenes expulsados del sistema no tenderán a volver a él, independientemente de las variaciones en las condiciones económicas nacionales. En otras palabras, las desigualdades de recursos determinan un comportamiento escolar diferente según la estratificación social y orienta decisiones de largo plazo: el niño o joven que por razones de necesidad abandona los estudios se descalifica, cambian sus expectativas y difícilmente altera, posteriormente, su decisión.

Por otra parte, el deterioro en la calidad de la enseñanza, según los establecimientos escolares, determina igualmente las posibilidades de continuidad escolar de los alumnos y su acceso al mercado laboral. También en este plano el actual sistema discrimina, económica, cultural y espacialmente, como queda de manifiesto en algunos estudios.

El sentido común que revelan las respuestas de un grupo de padres encuestados en poblaciones sobre su percepción de un deficiente sistema escolar,<sup>19</sup> se ve refrendado por resultados estadísticos de pruebas de rendimiento de sus hijos. El Programa de Evaluación de Rendimiento, efectuado por el Ministerio de Educación en el año 1982 en la Región Metropolitana con estudiantes de cuarto año básico, mostró que los mayores rendimientos se obtuvieron en colegios particulares de nivel socio-económico alto, así como en colegios fiscales de igual nivel socio-económico. El menor rendimiento correspondió, consistente con lo anterior, a las escuelas y colegios de nivel socio-económico bajo. Así, para un mismo grado escolar, los alumnos de nivel económico alto tienen un logro superior en un 30% respecto de los del nivel socio-económico bajo y que residen en las comunas populares de la Región Metropolitana.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>. Estudio en curso en el CIDE que indaga la problemática de la percepción de la escuela y la demanda educativa de los sectores populares y en el que las respuestas más frecuentes de los apoderados enfatiza la utilidad que la escuela debería prestar en la formación de personas insertas en su realidad y, por contraste, la escasa valoración que acompaña su actual desempeño: «los niños aprenden poco», es una de las frases que resume esta reiterada percepción de deficiencia educacional (citado por Rojas, A. y S. Martinic. *op.cit.* pág.23).

<sup>20</sup>. «Análisis de los Resultados en la Asignatura de Matemáticas del Cuarto Año de Enseñanza Básica en 1982. CPEIP. Serie Estudios #117.1984.

**TERCERA PARTE.**  
**LA CIUDAD COMO ESPACIO SOCIAL.**

## CAPITULO VIII

### ORGANIZACIONES SOCIALES TRADICIONALES.

Si no el principal, uno de los más importantes impactos del modelo autoritario ha recaído sobre la organización de la sociedad civil. Con una trayectoria asociativa temprana, los distintos actores sociales expresaron, a lo largo de nuestra historia democrática y a través de distintas formas de organización, sus aspiraciones, demandas y expectativas ante un Estado que legitimaba a éstas como instancias de representación y mediación de los variados intereses de la sociedad.

La clausura de los espacios políticos y la supresión de toda forma de expresión cívica, le restó a las organizaciones lo que fueran sus prerrogativas y las afectó en su propia constitución. Sin embargo, la tendencia a la desarticulación y desactivación de la vida organizativa ocurrida en los primeros años de la dictadura, fue superándose lentamente y el peso de la memoria histórica superó el peso de la fuerza. La recomposición de las organizaciones, proceso que se inicia en la última década y que se acelera en años recientes, ha significado de todos modos una readeacuación de la vieja experiencia a los nuevos tiempos.

El sindicalismo, forma tradicional de organización, cambia respecto de su pasado, no sólo por la vigencia de un ejercicio político autoritario que limita su funcionamiento, sino también por los cambios estructurales acaecidos en la economía y en la organización del trabajo. De igual manera, cambian las formas tradicionales de organización territorial en la ciudad, en tanto se alteran sus patrones de ordenamiento y se modifica el cuadro político-administrativo que gobierna a la Región Metropolitana.

El renacimiento de estas viejas formas de organizarse y la renovación que acompaña dicho proceso, son un legado que habrá que incorporar en la gestión futura de la ciudad.

## Los Sindicatos.<sup>1</sup>

Las transformaciones en la estructura socio-ocupacional alteran, cuantitativa y cualitativamente, el tamaño y la composición de los trabajadores, según observábamos en el capítulo cuarto. La disminución, proporcionalmente, del empleo industrial, la reducción del empleo público, la proliferación de establecimientos medianos y pequeños, el crecimiento de los servicios y del comercio, la ampliación del subempleo y del sector informal, ciertamente no pueden ser ajenos al actual modo de conformar las organizaciones de los trabajadores, así como el peso de las acciones gubernamentales represivas sobre el movimiento sindical y de la política restrictiva del Plan Laboral, no son tampoco ajenas a la reducción del tamaño y afiliación del sindicalismo actual.

Podemos decir que, factores tales como la supresión de los órganos tradicionales de mediación de la expresión y demanda de los trabajadores (partidos políticos) por más de una década, las restricciones de los derechos y libertades sindicales, la represión abierta orientada a los dirigentes y encubierta a los trabajadores, los cambios estructurales en el funcionamiento de la economía y en el campo ocupacional, así como la vigencia de la actual legislación laboral, han afectado a los trabajadores y a sus organizaciones de dos formas: con una drástica disminución de lo que fueran las tasas históricas de afiliación sindical y con una alteración en su lógica organizativa interna.

No obstante las disminuciones cuantitativas experimentadas por el sindicalismo, su capacidad de representación y expresión no ha sufrido variaciones, manteniendo la legitimidad social del pasado. Hay, pues, una tarea que el sindicalismo

---

<sup>1</sup>. Esta sección está basada principalmente en la información proporcionada por Frías, Patricio. "Afiliación y representatividad del movimiento sindical bajo el régimen militar: 1973-1985" CED. **Documento de Trabajo # 83**. 1985.

enfrenta, intentando superar esta contradicción que se produce entre su baja afiliación y alta legitimidad al interior de la sociedad nacional. Y esta tarea de crecimiento del movimiento sindical debe construirse recogiendo su realidad y las características que lo marcan en el presente.

#### a) *El sindicalismo legal.*

La actual legalidad laboral establece y reconoce cuatro tipos de organización sindical: los sindicatos de empresa, los sindicatos interempresa, los sindicatos independientes y los transitorios. De éstos, sólo los sindicatos de empresa conservan el carácter de agentes negociadores y, aún así, ello es relativizado por la posibilidad legal del paralelismo sindical al interior de cada unidad laboral.

De acuerdo a información oficial proporcionada por el Ministerio del Trabajo<sup>2</sup>, la afiliación sindical por tipo tiende a concentrarse en los sindicatos de empresa que representan el 75% del total de sindicatos nacionales, incorporando casi al 77% de los trabajadores sindicalizados. A bastante distancia, en términos de magnitud, se colocan los sindicatos interempresa y de trabajadores independientes que, sumados, representan el 24% de los sindicatos y el 12% de las afiliaciones. El peso cuantitativo de los sindicatos transitorios es, francamente, escaso.

Si consideramos que a nivel nacional existen casi 6 mil sindicatos con más de 400 mil afiliados, el sindicalismo en la Región Metropolitana -con cerca de 3 mil sindicatos y 200 mil afiliados- acoge a la mitad de las organizaciones sindicales y de los trabajadores actualmente sindicalizados en el país. En ambos casos -número de sindicatos y de trabajadores sindicalizados- la mayor cuantía se recoge, también en el área metropolitana, en el sindicalismo de empresa que, siendo el único tipo de sindicato propiamente tal en el sentido de conservar atribuciones negociadoras, tiende a adoptar la significación de los antiguos sindicatos industriales.

---

<sup>2</sup>. Ministerio del Trabajo. "Estadísticas oficiales sobre afiliación sindical". 1987.

## Sindicatos y Afiliación Nacional y Metropolitana. (1987)

Tipo sindicatos	Total R.M.		Total País		% R.M./país	
	Sind.	Socios	Sind.	Socios	Sind.	Socios
Empresa	2.220	116.251	3.834	296.914	57,9	55,0
Interempresa	203	26.265	550	50.373	36,9	52,1
Independiente	445	26.561	1.248	61.810	35,7	43,0
Transitorios	33	1.678	251	13.205	13,1	17,7
<b>Total</b>	<b>2.901</b>	<b>217.755</b>	<b>5.883</b>	<b>422.302</b>	<b>49,3</b>	<b>51,6</b>

Esta concentración del sindicalismo a nivel metropolitano por sobre la proporción de la población y de la fuerza de trabajo que habita en la capital, se explica, no sólo por la mayor envergadura de la actividad económica que se realiza en el centro, sino que, además, refleja el mayor peso de la acción social y política capitalina y, por lo mismo, una mayor tradición organizativa respecto de las restantes regiones del territorio.

Aunque la afiliación existente es el resultado de las transformaciones estructurales de estos quince años, las actividades económicas con mayores niveles de afiliación siguen siendo, hoy en día, las que tradicionalmente ofrecieron una base de inserción al movimiento sindical. La industria manufacturera aporta el 59,2% de los sindicatos de empresa de la Región Metropolitana y casi el 52% de los nacionales de este tipo. Le siguen, en orden de importancia, los sindicatos de servicio, comercio y transporte, que representan el 14,5%, el 10,3% y el 5,2% de los sindicatos de empresa metropolitanos, respectivamente (guardando una proporción similar a sus correspondientes a nivel nacional).

Otro sector sindicalizado importante es el de la minería, que representa al 6% de los sindicatos nacionales de empresa (entendiendo que este tipo de sindicato no existe en la Región Metropolitana), así como al 20% del total de los trabajadores sindicalizados.

De modo que, con la excepción del sindicalismo de la construcción, otrora poderoso y actualmente debilitado, los sindicatos de empresa siguen conservando su fuerza allí donde tradicionalmente se expresó el movimiento sindical nacional y capitalino. Hay, pues, una continuidad histórica cualitativa dentro de las pérdidas o reducciones cuantitativas sufridas por las organizaciones de los trabajadores.

Fuera de los sindicatos de empresa, existe un 34,7% de los sindicatos nacionales con existencia legal (correspondiente al 24,7% de los metropolitanos) que carece de capacidad negociadora y en los que participan sectores económicos en los cuales la figura legal del sindicato interempresa, independiente o transitorio aparece, dadas sus características, más funcional, diversificándose de esta manera el ámbito de cobertura y acción tradicional del movimiento sindical.

Así como en el caso de los trabajadores del transporte, almacenamiento y comunicaciones, se opta preferentemente por el sindicalismo interempresa (constituyendo dichos sectores el 53% de los sindicatos de ese tipo dentro del área metropolitana y el 31% dentro del país), otros sectores privilegian el sindicalismo independiente o transitorio que ofrece posibilidades de organización de base territorial, distinta a la sectorial, funcional a algunos sectores en que el elemento territorial es determinante de la actividad laboral: el comercio (vendedores ambulantes y feriantes), los suplementeros, trabajadores de la construcción, los desocupados eventuales y los subempleados.

El aumento de las actividades de comercio y sus derivados, así como las de servicio, ha impactado el sindicalismo de trabajadores independientes o transitorios, que han aumentado en número. En la Región Metropolitana, casi el 40% de este tipo de sindicatos agrupa a trabajadores vinculados al comercio (a nivel nacional, ellos representan el 33% del total de los sindicatos independientes). Esta forma de afiliación de trabajadores por cuenta propia permite incorporar, al movimiento sindical organizado, a sectores ocupacionales tradicionalmente marginales en el movimiento sindical.

Por otra parte, los sindicatos transitorios, con la posibilidad de organización legal que le ofrece a los trabajadores de-

so-cupados y subempleados, permite mantener vínculos entre el sindicalismo y los trabajadores económicamente excluidos, así como proporcionarle un espacio legal a estos últimos. Los sectores que mayormente integran esta forma legal de sindicatos transitorios son los de la construcción, que constituyen el 96% del total de este tipo de organización a nivel metropolitano y el 34% a nivel nacional.

#### *b) El sindicalismo de facto.*

La articulación de una serie de iniciativas orgánicas de los trabajadores para formar un movimiento o una instancia de agregación de organizaciones de base, capaz de representar los intereses comunes de la heterogénea fuerza de trabajo del país, ha debido surgir al margen de la legalidad vigente en estas materias. Por sus objetivos, esta forma de sindicalismo intenta tener una afiliación masiva de trabajadores, a través de las expresiones de base del sindicalismo (agrupando directamente a sindicatos de empresa, interempresa, independientes y transitorios), o bien, incorporando a las organizaciones sindicales intermedias (las Federaciones y Confederaciones respectivas).

Este movimiento sindical amplio reconoce una variedad de organizaciones de nivel superior que, en su mayoría, integran una instancia de representación unitaria, el Comando Nacional de Trabajadores (CNT), entidad que expresó públicamente los planteamientos nacionales de toda la fuerza de trabajo a lo largo de los años de la dictadura y que, recientemente, se disuelve al constituirse la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

El Comando Nacional de Trabajadores (CNT) fue un esfuerzo de coordinación superior de un conjunto de organizaciones sindicales de variadas dimensiones y niveles de articulación. Entre sus principales afiliados estaban la Coordinadora Nacional Sindical (CNS), la Unión Democrática de Trabajadores (UDT), la Confederación de Empleados Particulares de Chile (CEPCH), el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y el Movimiento Sindical Unitario (MSU). Todas ellas aglutinando y representando, a su vez, a una variada dimensión de organizaciones sindicales de base e intermedias, sectoriales y territoriales.

Mientras la CNS representa a bases de trabajadores que tradicionalmente estuvieron ligados al sindicalismo chileno y a expresiones ideológicas afines con la izquierda política, la UDT agrupa a trabajadores del centro político. La CEPCH, con un marcado corte independiente, tiene una composición pluralista, al tiempo que en el FUT domina una tendencia que privilegia el discurso por la autonomía político-partidista del movimiento sindical. El MSU es el único que tiene sólo expresión en la Región Metropolitana y nace privilegiando las organizaciones de base y la articulación territorial de éstas.

Hacia 1985, estas organizaciones agrupadas en el Comando Nacional de Trabajadores, proporcionaban las siguientes cifras de afiliación: en primer lugar, con el mayor número de miembros, destaca la UDT, seguida por la CNS. En orden decreciente de importancia están las restantes seis agrupaciones que, sumadas, aportan un contingente menor a las anteriores. En total, el movimiento sindical organizado en el Comando entregaba una cifra superior a los 450 mil trabajadores antes de la formación de la Central Unitaria de Trabajadores, según puede verse en el siguiente cuadro:

### Tamaño del Comando Nacional de Trabajadores

Organizaciones	Trabajadores	%
CTC	19.668	4,2
FUT	12.091	2,6
CEPCH	31.700	6,8
CNS	119.561	25,8
UDT	250.165	54,0
MSU	15.000	3,2
Bancarios	12.000	2,6
Petróleo	3.000	0,6
<b>Total</b>	<b>463.185</b>	<b>100,0</b>

Si a lo anterior, se agregan otros 60.332 grupos organizados que colaboran con organismos sindicales, el movimiento

sindical adquiere un volumen que sobrepasa el medio millón de miembros asociados. Esta cifra contrasta con los 320 mil socios reconocidos, en el mismo período, por las estadísticas oficiales, descontando el hecho de que no existe reconocimiento gubernamental para las organizaciones sindicales de facto que hemos descrito.

En la práctica, y como parte de la realidad a ser asumida desde el punto de vista organizativo, una proporción importante de sectores laborales participa en las acciones del movimiento sindical, independientemente de que las estadísticas los ignore como parte de los trabajadores legalmente organizados.

La distribución de la afiliación de estos grupos sindicales por sectores de la economía, muestra una especial concentración de ellos dentro del sector industrial, llegando a representar casi el 30% de la afiliación total. El sector comercio constituye un espacio minoritario de afiliación, a pesar de constituir una de las actividades económicas con mayores niveles de ocupación. El sector del transporte tiene una expresión pequeña, con el 15,4% de la afiliación de los grupos. La minería también expresa una representación minoritaria y, la construcción, es casi marginal con sólo un 1,3% de las afiliaciones a las distintas orgánicas del movimiento sindical. Finalmente, el sector de los servicios, área que tiene gran incidencia en la actual composición de las ocupaciones, representa otro tercio de los miembros de estos grupos sindicales.

En otras palabras, el movimiento sindical de facto tiene su mayor fuerza y vigencia dentro de los trabajadores industriales y del área de servicios, mismos que han constituido, a lo largo del período autoritario, el activo con mayor capacidad de movilización y expresión de los intereses globales de los trabajadores.

Desde septiembre de 1988, el caudal organizativo del movimiento sindical constituido en torno del Comando Nacional de Trabajadores, se vuelca a la Central Unitaria de Trabajadores, formada con las mismas bases sociales. Desde esas fechas recientes, la voz organizada del movimiento sindical es recogida por esta nueva entidad (CUT) que agrupa a una cifra superior al medio millón de trabajadores (lo que representa una

afiliación sindical del orden del 12% de la fuerza de trabajo) y cuyos principales dirigentes, Manuel Bustos y Arturo Martínez, presidente y vicepresidente de la CUT respectivamente, han sido relegados a remotos puntos del territorio nacional.<sup>3</sup>

### **La Red Organizativa Territorial Oficial.**

La organización vecinal tiene alguna trayectoria en el país, especialmente ligada a los problemas del crecimiento desequilibrado de Santiago que generó insatisfacciones crecientes en materia habitacional y de infraestructura urbana para una vasta parte de sus habitantes, en particular, para los pobladores periféricos capitalinos. Sin embargo, recién con el gobierno demócratacristiano, durante 1964-1970, esta experiencia organizativa de hecho adquiere forma legal.

En efecto, durante el gobierno de Eduardo Frei surge, como parte de la propuesta política y social que estaba a la base de lo que constituyó la Promoción Popular (programa social destinado a derivar recursos y promover mecanismos de organización hacia sectores populares poblacionales y, por lo mismo, no acogidos por la estructura sindical existente), un conjunto de normas que legalizaban la formación de organismos territoriales o vecinales de carácter funcional: Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Juveniles y Clubes Deportivos.

La dictación de la ley 16.880 de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, que data de esas fechas y que hasta hoy mantiene vigencia al no haber sido derogada por el régimen militar, dará vida legal organizada a la participación popular en Chile, teniendo al territorio (la comuna y sus barrios) como base de aglutinamiento y a los municipios o gobiernos locales como instancias institucionales de interlocución.

---

<sup>3</sup>. La condena se materializó poco después del congreso de unidad que creara la CUT, días antes del plebiscito y sigue en vigencia mientras redactamos estas líneas, casi un año después, no obstante las masivas y reiteradas presiones nacionales e internacionales, provenientes de todos los sectores de la opinión pública y de los más diversos actores, incluidos los empresarios.

El emerger de estas organizaciones y su proliferación por el apoyo legal obtenido, hace que jueguen un importante papel en la constitución de un movimiento popular visible, con demandas específicas, distintas a las propias del movimiento sindical: las reivindicaciones por el sitio y la vivienda, por el acceso al consumo y a la educación son, entre las principales, las demandas que movilizan a los pobladores así organizados, particularmente en el período de gobierno que sucede al de Frei, durante los tres años de la Unidad Popular.

Al alero de la institucionalidad y normativa existente en esos momentos, los pobladores crean, al lado de las organizaciones vecinales conocidas, algunas nuevas surgidas al calor de las movilizaciones populares agitadas durante los años del gobierno popular, entre 1970 y 1973. Así, las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP), los Comandos de Abastecimiento Directo, los Comandos Comunales, los Comités de Defensa, las Sociedades de Adelanto, etc. son parte de las nuevas experiencias organizativas que, careciendo de legalidad, operan paralelamente a las Juntas de Vecinos y restantes organizaciones comunitarias y, con excesiva frecuencia, en confrontación con ellas.

Durante el breve gobierno de Salvador Allende, esta multiplicidad de organizaciones territoriales se amplía y expande por toda la ciudad, coordinándose con los partidos políticos y con instituciones estatales de servicios (dependencias de educación, salud y vivienda, Secretaría Nacional de Distribución y Dirinco, etc), creándose un nexo relativamente expedito para la solución de demandas, entre la base social así organizada y las instancias públicas de gobierno.

Desde 1973 se desmonta esta red organizacional nueva surgida en el marco político de la Unidad Popular, al tiempo que las organizaciones comunitarias anteriores, amparadas en la ley, dejan de tener efectiva incidencia, al modificarse el panorama de acción municipal y al alterarse los mecanismos democráticos de representación que caracterizaran al aparato institucional local (la nominación vertical de las autoridades edilicias), así como a las mismas organizaciones vecinales (designación de los dirigentes por los respectivos alcaldes). De modo que, aun cuando el actual gobierno mantiene la existencia de las organizaciones territoriales oficiales, éstas

pasan a tener un rol pasivo y de colaboración, más que de acción propia y participación.

Desde un punto de vista cuantitativo, este conjunto de organizaciones conforma una vasta red social que, eventualmente, colabora y apoya algunas acciones oficiales pero que, en su desarrollo (especialmente a partir del plebiscito), manifiesta la vigencia de una base social poblacional que las mantiene ligadas, finalmente, al mundo de las necesidades de los pobres de la ciudad: atendiendo a las cifras de organismos públicos, en 1987 habría un total de 16.663 organizaciones comunitarias en el país, integradas por Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Centros Artísticos y Culturales y Centros Juveniles, además de las Uniones y Coordinaciones territoriales de estas organizaciones sociales de base.

Las más numerosas, de lejos, son las dos primeras -Juntas de Vecinos y Centros de Madres (que aportan el 68,7% del total de estas formas de organización territorial)- y se concentran, primordialmente, en la Región Metropolitana, área del país en el que se encuentra el 35% de todas las organizaciones comunitarias (algo más de 5 mil agrupaciones de base), seguida a alguna distancia por la V Región, de Valparaíso, con 2.500 agrupaciones.<sup>4</sup>

Esa es, en definitiva, la manera en que a lo largo del período autoritario ha sido reconocida la existencia y presencia de los pobladores: desorganizadamente, a través de la acción de la red social del gobierno (materializada, como se analizara oportunamente, a través de los municipios y en relación directa con familias individuales) y, organizadamente, en vinculación con las organizaciones poblacionales legales que, por su inserción comunitaria, están sujetas a controles estatales.

#### a) Las Juntas de Vecinos.

Con un total de 5.010 de este tipo de organizaciones distribuidas a lo largo del territorio nacional, las Juntas de

---

<sup>4</sup> Información proporcionada por el INE. *op.cit.* Pág.88. Cuadro 18301. Reproducido para este texto como cuadro 48 del Anexo.

Vecinos han logrado sobrevivir a los embates generales sufridos por las organizaciones a lo largo del período autoritario. De este total de Juntas de Vecinos, 1.081 se localizan en la Región Metropolitana, siendo así la capital el principal punto de aglutinamiento de estas organizaciones vecinales. Según revelan las estadísticas oficiales, ha habido un crecimiento organizativo en los últimos años: en 1987, fecha más actualizada con esta información, hay cerca de 700 Juntas de Vecinos más que en 1984.<sup>5</sup>

Si bien la ley 16.880 que les da origen y norma sus atribuciones no ha sido derogada, la vida de las Juntas de Vecinos ha sido moldeada acorde con las necesidades de gestión de las autoridades comunales. El Departamento de Desarrollo Comunitario es el organismo encargado de promover, legalizar y controlar a estas Juntas de Vecinos que, como agrupaciones, deben constituirse en cada una de las unidades vecinales que integran las distintas comunas.<sup>6</sup>

Es así que en todos los municipios hay un número variable de Juntas de Vecinos, pero su existencia es netamente formal, si no en todos, en la gran mayoría de los casos. Sus miembros directivos son designados y promovidos por los respectivos alcaldes, en base a antecedentes proporcionados por los vecinos y por los servicios de seguridad. Mientras los informes de los primeros permiten acceder a un tipo de dirigente que cuenta con algún grado de reconocimiento por parte de su base social, la información de los órganos de seguridad garantiza lealtad al poder constituido y, por lo mismo, un importante control de las autoridades edilicias en la vida comunitaria.

Esta situación, por cierto, le resta representatividad y legitimidad a los dirigentes de las Juntas de Vecinos y, en consecuencia, escasa posibilidad de aportar a las necesidades reales de la comunidad a la que estos dirigentes deben servir.

Desde el punto de vista institucional, el dirigente es entendido como un enlace para el acceso informativo, único

---

<sup>5</sup>. Ver nuevamente el cuadro 48 del Anexo.

<sup>6</sup>. Es preciso aclarar que no existe información desagregada al respecto y que sólo se tienen los datos globales por regiones, sin precisiones respecto de su composición por comunas.

elemento con el que el actual régimen define en la práctica su concepción de la participación social, y como un medio para comprometer, indirectamente, a los vecinos en las responsabilidades de la gestión municipal. La instancia en que se produce este encuentro entre dirigentes de Juntas de Vecinos y autoridades públicas es (como se describiera en el segundo capítulo), en el Consejo de Desarrollo Comunal, CODECO. Esta instancia participativa debe incorporar, en un 50% de sus miembros (que varían, según las características demográficas comunales, entre 8 y 20 representantes), a dirigentes de las organizaciones comunitarias de existencia legal: el 25% le corresponde a líderes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y el otro 25% se distribuye en las restantes organizaciones barriales oficialmente reconocidas.

La nueva ley orgánica de municipalidades dictada en 1988, como base de la nueva institucionalidad que habrá de heredar la transición a la democracia, norma con mayor precisión la forma de funcionamiento de los gobiernos locales y, por ende, también de las Juntas de Vecinos que, a partir de 1989, entrarán en un proceso de elección de representantes a los órganos comunales y regionales de participación. Como parte de esta dinámica habrá de extenderse una demanda que actualmente tiene alguna fuerza, aunque limitada a ciertas áreas territoriales de la ciudad: la democratización de las Juntas de Vecinos.

Con alguna anterioridad al plebiscito de octubre de 1988, que dinamizó la vida comunal en un debate de opciones políticas, pero particularmente como resultado de éste, en el que el triunfo de la opción del cambio democrático despertó las reivindicaciones democratizadoras de los ciudadanos, se estaban produciendo algunas iniciativas de elección de dirigentes de Juntas de Vecinos. Aunque experiencias relativamente acotadas (se requiere, de todos modos, el reconocimiento del alcalde de dichos dirigentes electos por sus unidades vecinales), han tendido a aumentar en diversas comunas de la Región Metropolitana. Si bien no existen estadísticas al respecto, dicha experiencia de democratización de las Juntas de Vecinos en un período todavía autoritario, augura grandes cambios tan pronto las condiciones políticas nacionales varíen, haciendo de la excepción una norma generalizada en la ciudad.

## *b) Los Centros de Madres.*

Estas organizaciones nacidas, al igual que las anteriores, durante el gobierno de Frei, surgieron con el propósito de organizar y capacitar a las mujeres, con el fin de incorporarlas más activamente en la vida ciudadana y, al mismo tiempo, dotarlas de algunas habilidades que les permitieran aportar a los ingresos familiares. Primera iniciativa de esta naturaleza orientada a un sector escasamente atendido, el de las mujeres y, en especial, de las familias populares, tuvo un rápido crecimiento organizativo y una importante respuesta de las mujeres pobladoras convocadas en torno de esta experiencia.

El éxito de los Centros de Madres derivó en la constitución de una estructura distrital y comunal, coordinadora de las agrupaciones de base barrial o vecinal, con la participación de delegadas. En los primeros cuatro años de esta experiencia se constituyeron 9 mil Centros de Madres a lo largo del país, llegando a agrupar cerca de medio millón de mujeres.

Institucionalizadas con la figura legal de CEMA (Centros de Madres), estas agrupaciones se destinaron principalmente a dos funciones: una, de índole económica, le proporcionaba algunos ingresos a sus socias por la confección de prendas de vestir y artesanías que el propio Estado compraba y comercializaba; otra, vinculada a la formación integral de la mujer, se destinaba a la capacitación de pobladoras en aspectos propios de sus roles domésticos (educación materno-infantil, alimentación y nutrición, primeros auxilios, etc.), así como en la formación cívica.

Bajo el gobierno de la Unidad Popular, estos Centros de Madre siguieron funcionando y ampliándose. Se creó una coordinadora nacional de estas organizaciones, el COCEMA y, para 1973, se estima existían ya 20 mil Centros de Madres en el territorio nacional, con unas 600 mil socias aproximadamente.

Al término del gobierno popular se les quita personalidad jurídica al CEMA y al COCEMA y los Centros de Madres son reestructurados. Así, el decreto ley 226 de febrero de 1974 crea la Fundación CEMA-Chile, presidida por Lucía Hiriart de Pinochet. Al mismo tiempo preside siete organizaciones de voluntarias (que constituyen el Voluntariado Femenino) y la Secre-

taría Nacional de la Mujer, organismo que tiene, entre otras funciones, la de coordinar las distintas instituciones femeninas, incluidos los Centros de Madres, promoviendo y canalizando el apoyo y la adhesión de las mujeres al gobierno.

Los Centros de Madres que siguen funcionando a nivel poblacional, concitan la adhesión directa o indirecta al régimen, en la medida que las funciones económicas de estos grupos depende de la disposición de las socias a colaborar. El temor a perder el acceso a los precarios pero regulares ingresos que provienen de algunas actividades laborales, así como la obtención de algunas prestaciones en bienes y servicios, mantienen a las socias en sus respectivos Centros de Madres, aun cuando éstos han perdido las funciones de formación, capacitación y discusión que poseían en el pasado.

De acuerdo a las cifras oficiales, en 1987 funciona un total de 6.387 Centros de Madres a lo largo del país, 2.830 de los cuales (el 44,3%) están ubicados en la Región Metropolitana.<sup>7</sup>

La actual orientación de CEMA-Chile, a diferencia del pasado en que destacaba el rol de la participación de la mujer en la vida social y privilegiaba una orientación organizativa para dicha participación, más bien está destinada a fortalecer el aparato institucional. El desconocimiento de la problemática propiamente femenina y, especialmente, de la que afecta a las mujeres pobladoras sometidas a grandes presiones cotidianas por la precariedad que caracteriza sus hogares, explica que la permanencia de las socias en los Centros de Madres sea el resultado de una opción pragmática de mantener los nexos con las fuentes de recursos, pero sin mayor adhesión efectiva a lo que estas iniciativas significan en la actualidad. Fenómeno que se aprecia en la creciente participación que, alternativamente, están teniendo las mujeres de las comunas populares en organizaciones territoriales de nuevo tipo que han emergido en la última década, a nivel territorial, como veremos a continuación, en el siguiente capítulo.

---

<sup>7</sup> INE. *op.cit.* pág.88. Distinta a esta información es la que proporciona oficialmente CEMA-Chile que, para esas mismas fechas, sostiene tener 9.935 Centros de Madres con un total de 215.321 socias.

## CAPITULO IX

### ORGANIZACIONES SOCIALES DE NUEVO TIPO

Junto al proceso de recomposición que han vivido las organizaciones sociales históricas golpeadas por los largos años de autoritarismo, la sociedad chilena y, en particular, sus sectores populares han intentado la construcción de nuevas experiencias organizativas en respuesta a una realidad distinta a la que tradicionalmente experimentarían estos actores.

Cuando en 1983 las protestas convocadas por la oposición democrática movilizan a toda la ciudad, pero principalmente a los habitantes de las comunas y barrios más empobrecidos de la Región Metropolitana, recién entonces adquiere visibilidad nacional la figura del poblador. Asociados a las movilizaciones de esas fechas, los pobladores son vistos como portadores de la violencia y amenazas a la estabilidad. Sus manifestaciones reivindicativas públicas, lejos de ser entendidas como una desesperada búsqueda de reconocimiento e inclusión socio-económica, son interpretadas como intentos de destrucción del orden establecido. La respuesta es, por consiguiente, la represión y el desconocimiento a la legitimidad de demandas fundadas en la más estricta necesidad.

Detrás de esas imágenes de pobladores violentos y no obstante la respuesta estatal de sistemáticos allanamientos a poblaciones, detenciones, persecución y secuestro de dirigentes vecinales y comunitarios de todo tipo, los pobres de la ciudad responden organizándose día a día para enfrentar la adversidad y promover soluciones a sus problemas. En rigor, la imagen externa de violencia encubre una capacidad cotidiana de gestión popular iniciada tempranamente en las distintas

comunidades pobres de la capital, a los pocos meses de constituida la Junta Militar a comienzos de los setentas.

Así, desde 1973, se recogen experiencias poblacionales que van desde agrupaciones de tipo reivindicativo hasta religiosas, desde la formación de grupos nítidamente políticos hasta culturales, desde asociaciones comunitarias que se plantean problemáticas propiamente urbanas hasta asociaciones de mujeres y jóvenes que buscan reconstruir identidades compartidas, desde iniciativas colectivas de solución a necesidades básicas de subsistencia hasta aquéllas que se plantean objetivos recreativos, de desarrollo humano o de reflexión. En términos generales, todas estas formas de organización se estructuran en torno de dos lógicas que orientan su acción: la lógica política (que contiene reivindicaciones formuladas hacia la esfera pública) y la de la sobrevivencia (que se centra en la gestión de las condiciones privadas de vida de los miembros de los grupos).<sup>1</sup>

Estas experiencias nuevas de organización poblacional son expresión de la marginalidad y exclusión de vastos sectores de la población y de su empeño por encontrar, dentro de las fronteras segregadas de una parte de su ciudad, mecanismos de integración y formas de solución a sus necesidades. De ahí su importancia para la reconstrucción democrática futura.

## Los Referentes Políticos Poblacionales.

Dentro de las poblaciones ha surgido un tipo de organización de carácter territorial cuya acción se ha centrado, fundamentalmente, en la confrontación y denuncia del régimen militar. Este elemento motor de las actividades de estas agrupaciones poblacionales le otorga un carácter político, al margen de que tal contenido no sea explícito en muchas de ellas. Estas organizaciones que se estructuran en torno de la denuncia y demandas de diversa índole que afectan la vida de los poblado-

---

<sup>1</sup>. Esta distinción de una doble lógica de sobrevivencia y política que orienta los comportamientos de distintas organizaciones poblacionales, ha sido recogida, conceptual y analíticamente, en el libro de Campero, Guillermo. **Entre la Sobrevivencia y la Acción Política**. ILET. 1987.

res, reconocen dos niveles de agrupación territorial: el nivel de coordinación intracomunal o en áreas vecinas de la capital y el nivel de organización metropolitana.

*a) Organizaciones de coordinación poblacional.*

En la actualidad existen 18 coordinadoras de organizaciones populares que constituyen instancias intermedias de articulación y acción concertada de grupos poblacionales de base. Estas coordinadoras agrupan a un total de 77 organizaciones sociales de base con una membrecía cercana a los 3 mil pobladores. Desde el punto de vista de su tamaño, las coordinadoras existentes carecen de mayor significación, al representar algo menos del 2% del total de los pobladores organizados en la Región Metropolitana.

Podemos afirmar que las coordinadoras de organizaciones poblacionales de base no son expresivas, entonces, de la magnitud y diversidad de los grupos sociales poblacionales funcionando en las distintas vecindades de las comunas populares, ni logran representar sus variadas formas de acción. No obstante esta limitación, ellas se esfuerzan por articular iniciativas locales e intentan expresar, públicamente, la variedad de intereses existentes en sus comunidades respectivas. Como sostiene un estudio sobre estas experiencias, ellas no son la cúspide orgánica de la acción de los grupos de base, accionar que se mantiene disociado y discurre, paralelamente, entre estas organizaciones intermedias y las nucleares o de base.<sup>2</sup>

La resistencia de los grupos locales a coordinarse en estas instancias intermedias es reflejo de un quiebre o disociación entre lo social y lo político, vivido a nivel de las poblaciones como una distinción entre la vida diaria y sus problemas cotidianos (pertenecientes a la esfera privada) y los grandes problemas nacionales que, al tener expresión en el ámbito público, terminan por subestimar y relegar a un segundo plano la problemática contingente que los afecta en lo inmediato. Esta percepción, extendida como apreciación entre la población

---

<sup>2</sup>. Campero, Guillermo. *op.cit.*

pobre de la ciudad, es fruto de la clausura de los espacios políticos, así como de la desaparición de las mediaciones pasadas entre sociedad y Estado que ofrecían canales exitosos para la resolución de demandas.

Sin embargo, las coordinadoras territoriales, en la medida que «se desenvuelven en el espacio público, manejando contactos e informaciones muchos más amplios que las organizaciones de las cuales provienen»<sup>3</sup>, representan la posibilidad de que la anónima acción de los grupos barriales encerrados al interior de sus reducidos espacios (vecindad y barrio), puedan irradiar hacia el exterior, proyectándose a la esfera más pública. De modo que su existencia, aunque resistida por los grupos poblacionales de base y, por lo mismo, de poca significación cuantitativa, tiene un valor cualitativo en tanto intenta reconstruir los lazos rotos entre lo social y lo político, entre la existencia privada y la acción pública.

El hecho de que, a pesar de los obstáculos descritos, las coordinadoras poblacionales existan, se mantengan e, incluso, tiendan a crecer recientemente, podría estar indicando que los cambios en las condiciones políticas nacionales están empezando a romper las barreras que distancian lo social y lo político, abriéndose terreno a la proliferación de estas experiencias asociativas de nivel intermedio.

#### *b) Organizaciones metropolitanas.*

En la actualidad existen cuatro organismos poblacionales de nivel superior, que abarcan al conjunto de los pobladores de la Región Metropolitana. Surgen como un intento de expresar los intereses y propuestas de los pobladores, vistos desde la perspectiva y opciones de los partidos políticos a los que estos cuatro referentes representan. Al igual que las coordinadoras territoriales, su fuerza no nace de una base social organizada que adscribe a estas organizaciones metropolitanas (de hecho, es cuantitativamente escasa la afiliación), sino que de sus posibilidades de presión y de sus nexos o vínculos con los partidos políticos de los que forman parte.

---

<sup>3</sup>. Valdés, T. Weinstein, M. y A. Malinarich. «Las coordinadoras de organizaciones populares. Cinco experiencias.» FLACSO. **Documento de Trabajo** # 382. 1988. Pág. 105.

Como lo sintetiza el estudio antes aludido, "se trata, por tanto, no de estructuras representativas en sentido estricto, sino más bien de estructuras de animación socio-política, que intentan crear un movimiento poblacional desde la acción partidaria. Este hecho es reconocido por las propias dirigencias medias y superiores al autodefinirse como referentes político-ideológicos de la lucha poblacional, denominación que indica el sentido de una oferta y de una convocatoria a estrategias y orientaciones y no a una representatividad de concepciones y orgánicas que se admite aún no están conseguidas".<sup>4</sup>

Dentro de las cuatro agrupaciones en funciones, tenemos a la Coordinadora Metropolitana de Pobladores (METRO), a la Coordinadora de Agrupaciones Poblacionales (COAPO) y al Movimiento de Pobladores Dignidad, que representan a ciertos sectores políticos de la izquierda más tradicional, adscritos a algunos partidos de la que fuera la Izquierda Unida (actualmente fundidos en el PAIS) y, expresando al centro político representado por la Democracia Cristiana, al Movimiento de Pobladores Solidaridad.

Nacidas a la vida orgánica en el curso de los años comprendidos entre 1978 y 1983, se vinculan a las organizaciones poblacionales de base a través de reivindicaciones expresivas de la problemática de la vivienda y habitat urbanos. Su consolidación en la vida pública se produce en 1983 cuando, al calor de las protestas nacionales, reclaman para sí la representatividad de los pobladores.

Esta relación entre los referentes políticos poblacionales y los pobladores no ha estado exenta, desde el inicio mismo, de tensiones y rechazos, particularmente a lo largo del período de las protestas en que primó el carácter confrontacional de la estrategia de algunos de estos referentes, entrando en contradicción con la voluntad de acción de una mayoría de pobladores y organizaciones sociales territoriales distantes y críticas de una política de confrontación abierta.

Entre tomas de terrenos, paros comunales y campañas contra el hambre y la miseria, se producen también, a lo largo

---

<sup>4</sup>. Campero, Guillermo. *op.cit.* pág. 114.

de 1983 y hasta 1986, acciones directas autonomizadas de toda conducción, que generan un clima de conflicto social y consecuente represión de parte de los organismos especializados del Estado. Esta situación de creciente confrontación deriva en un aumento del temor que invade a las poblaciones, víctimas de apagones, allanamientos y represión indiscriminada. En rigor, la confluencia de distintas ópticas políticas presentes en las movilizaciones a través de estos diferentes referentes políticos poblacionales y de otras organizaciones sociales territoriales (de base y las coordinadoras de organizaciones populares ya mencionadas), en las que se combinan dirigentes radicalizados y moderados, terminan por aislar al sector poblacional en el que, así, recaen todas las medidas represivas del régimen autoritario mismo que, después del paro de Octubre de 1984, declara el Estado de Sitio.

Para los referentes políticos poblacionales comienza a ser evidente que los costos pagados por el sector poblacional son muy altos y que los lleva, inevitablemente a un repliegue y eventual desdibujamiento de sus organizaciones. Comienza una discusión interna que, entre otros propósitos, pretende lograr la unificación de estas diferentes organizaciones en una sola gran agrupación poblacional metropolitana. Es así que, en agosto de 1984, se realiza un primer encuentro de dirigentes poblacionales provenientes de esos referentes, del que surge un Pliego de los Pobladores de Chile y la orientación general de esforzarse por vincular el movimiento poblacional con otras agrupaciones de la sociedad, especialmente vinculadas al movimiento sindical. Surge, junto con estas iniciativas, el Comando Unitario de Pobladores (CUP), al que se integran todos los referentes, menos el Movimiento Solidaridad, y que «busca actuar coordinadamente en la lucha reivindicativa de las organizaciones poblacionales y representar al movimiento poblacional ante los demás sectores, el sindical y la clase política».<sup>5</sup>

El posterior levantamiento del Estado de Sitio, en agosto de 1985, reactiva la movilización popular y, asimismo, la búsqueda de concertación social con otras fuerzas sociales. En octubre de ese mismo año, el CUP y el Movimiento de Pobladores Solidaridad elaboran un nuevo Pliego de Pobladores.

---

<sup>5</sup>. Valdés, T. et al. *op.cit.* pág. 9.

dores a ser presentado a las máximas autoridades del gobierno.

Meses después y tras todos estos esfuerzos unitarios, en los que priman más los criterios de negociación política y presión social que los de confrontación, el CUP convoca a un Congreso de Unidad de los Pobladores. La disputa que los referentes libran por acceder a la dirección y control orgánico de la nueva organización unitaria, provoca el quiebre del Congreso y torna inviable la existencia del CUP y su intento de ampliar su convocatoria. Es así que, a las tensiones ya existentes y nunca resueltas entre los referentes políticos y las organizaciones sociales de base poblacional, se suman las tensiones internas entre referentes, dificultando un entendimiento común que dé origen a un proyecto poblacional. Este hecho, ciertamente, ayuda a ampliar la fisura entre lo social y lo político, reafirmandose, a nivel de los grupos de base, sus aprensiones respecto al comportamiento esperable de los actores políticos.

Esta situación, que ha tendido a mantenerse, debilita la presencia de las organizaciones políticas poblacionales metropolitanas, limitando el nexo o relación entre los partidos políticos y los grupos sociales organizados en las distintas comunas populares de la capital. En el presente, el espacio que se abre a partir del plebiscito, si bien legitima la política al interior del mundo poblacional (que participó de manera activa en la campaña y posterior votación, como lo indican las cifras según veremos en el siguiente y último capítulo), no termina por resolver el modo de organizarse territorialmente: la proliferación de organizaciones comunitarias que funcionan activamente en las distintas poblaciones capitalinas no logran articularse en instancias organizativas mayores frenando, de esta manera, su capacidad de expresión e incidencia ante la opinión y poder público.

Los referentes políticos han fracasado en el intento de dar representatividad a la variedad de experiencias organizativas de base y queda pendiente, para el futuro de la transición democrática, imaginar los mecanismos por los cuales sea posible construir niveles de agregación mayor o representación de estas anónimas organizaciones territoriales de carácter horizontal que pueblan nuestras comunas capitalinas y que analizaremos a continuación.

## Organizaciones Territoriales de Subsistencia.<sup>6</sup>

Del conjunto de organizaciones populares territoriales de nuevo tipo constituidas a lo largo del gobierno militar, las organizaciones destinadas a la subsistencia son, de lejos, las más numerosas y extendidas en la Región Metropolitana.

Su nacimiento data desde la instalación misma de la dictadura militar, en la que, como consecuencia de las iniciales persecuciones a dirigentes sindicales y de organizaciones populares, así como a trabajadores en general, muchas familias se vieron afectadas por la cesantía de los jefes de hogar. Ante tal situación, y con el apoyo de organismos de la iglesia, se constituyen las primeras bolsas de cesantes y comedores infantiles, destinados a buscar empleo a los hogares más afectados por la represión y a proporcionar alimentos a los menores de las familias que ven desaparecer, por persecución, exilio o cárcel, a los proveedores habituales.

La presunta transitoriedad de estos impactos en las economías familiares de los trabajadores muestra, al contrario, visos de permanencia con la vigencia de un modelo político que prolonga por largos años la represión sobre el mundo popular y de un modelo económico que descansa en la exclusión de una importante proporción de la población, según lo exhiben las sostenidas cifras nacionales de desempleo y de pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Con este contexto, las organizaciones surgidas en respuesta a la emergencia, también adquieren estabilidad.

Con la activa colaboración de la iglesia y de otras instituciones privadas de apoyo solidario, se sostienen y multiplican un conjunto de iniciativas organizadas por los sectores populares urbanos para enfrentar sus múltiples necesidades básicas. Su existencia se prolonga desde entonces y forma parte del actual panorama poblacional.

Recogiendo definiciones avanzadas en distintas publica-

---

<sup>6</sup>. Esta sección del capítulo se basa en parte de la información contenida en el libro de Hardy, Clarisa. *Organizarse para Vivir. Pobreza Urbana y Organización Popular*. PET. 1988.

ciones sobre el tema<sup>7</sup>, podríamos sintetizar descriptivamente a estas experiencias de la siguiente manera: «un grupo de personas, correspondiente a un número variable de familias, que usualmente reside en áreas cercanas o vecinas, decide poner en común (en razón de problemas y necesidades compartidas) algunos recursos mínimos monetarios y/o materiales (cuotas o aportes en dinero, algunos instrumentos o herramientas de trabajo, víveres y materias primas, etc.), pero básicamente su capacidad de trabajo, esfuerzos e iniciativas personales, para resolver en conjunto (manufacturando, comprando, cocinando, estudiando, etc.) alguna o algunas necesidades insatisfechas».<sup>8</sup>

En esta diversidad de iniciativas, integradas por grupos tan heterogéneos como talleres laborales, amasanderías populares, huertos familiares y comunitarios, comprando juntos, comedores populares, ollas comunes, grupos de vivienda y deudas, grupos de salud poblacional y sindicatos de trabajadores eventuales, se encuentra un conjunto de elementos, compartidos por la totalidad de estas agrupaciones, que le otorgan identidad y unidad al fenómeno organizativo.

- Desde el punto de vista de su **composición**, estas organizaciones forman parte del mundo de la desocupación y subempleo y, por lo tanto, se integra con sectores sociales que, mayoritariamente, viven situaciones de extrema pobreza o indigencia. De estos sectores, la más alta participación la proporcionan las mujeres que integran el 93% de las organizaciones económicas populares y que aportan el 82% de sus dirigentes.<sup>9</sup>

---

7. El primer estudio en la materia, realizado en 1982 por un equipo de investigadores del PET, se volcó en un libro que denominó este fenómeno organizativo de «organizaciones económicas populares, OEP» y que le dio sus primeras definiciones y conceptualizaciones: Razeto, L. et al. **Las Organizaciones Económicas Populares**. PET. 1983. Posteriormente, sucesivas investigaciones de distintos profesionales del PET han ido complejizando la propia concepción inicial.

8. Hardy, Clarisa. «Estrategias organizadas de subsistencia: los sectores populares frente a sus necesidades en Chile». **Documento de Trabajo # 41**. PET. 1985. pág. 14.

9. Ver Hardy, C (1988) **op.cit.** pág. 129-132 y 161-163.

- Desde el punto de vista de su **pertenencia**, más allá de las finalidades económicas de subsistencia que las identifica con otras organizaciones de tipo económico, funcionan adscritas a un determinado territorio de la ciudad que les otorga un claro carácter poblacional.
- Desde el punto de vista de sus **objetivos**, si bien son económicos en la medida que intentan solucionar problemas de la reproducción doméstico-familiar, son más genéricos en contra de la exclusión en tanto se asocian también a necesidades de pertenencia y sociabilidad, emocionales y de creatividad.
- Desde el punto de vista de sus **contenidos**, destacan aspectos tan variados como el carácter autogestionario en el funcionamiento de estas organizaciones, la presencia de relaciones internas solidarias y, finalmente, la búsqueda de satisfacción de necesidades y no de lucro como meta grupal.

Respondiendo a estas características generales, encontramos un total de 1.383 organizaciones económicas populares funcionando en la Región Metropolitana en 1986.<sup>10</sup> Este amplio número de organizaciones de sobrevivencia urbana incorpora, en sus acciones cotidianas, a un contingente cercano a los 50 mil miembros activos, integrantes de un igual número de familias asentadas en las comunas populares capitalinas. Por consiguiente, cerca de 200 mil personas organizadas son las beneficiarias directas de las acciones de estos grupos.<sup>11</sup>

Considerando que, según datos censales por comuna<sup>12</sup>, los habitantes de poblaciones suman un total estimado en una

<sup>10</sup>. Si bien todavía no ha sido publicado, un reciente catastro PET, con información de 1988, actualiza estos datos: en la Región Metropolitana estarían funcionando, en la actualidad, más de 2 mil organizaciones económicas populares.

<sup>11</sup>. Información obtenida directamente por un catastro de organizaciones realizado por el PET en la Región Metropolitana en el curso de 1986, y que se recoge en Hardy, Clarisa (1988) *op.cit.* Esta información cuantitativa se reproduce en el cuadro 49 del Anexo.

<sup>12</sup>. Proyecciones hechas para 1984 (con base en la información censal disponible) en un trabajo de Rodríguez, A. y V. Espinoza citado en **Hechos Urbanos # 5**. SUR. 1985.

cifra algo superior a 1 millón 300 mil personas, entonces tenemos que casi el 15% de los pobladores está organizado en torno de la subsistencia (sin incluir otras formas de organización poblacional en las que también, aunque secundariamente, están presentes iniciativas para mejorar sus condiciones de vida y sin incorporar a las redes barriales o vecinales informales que existen habitualmente para estos propósitos).

La sola observación de estas cifras es indicativa de la fuerza asociativa y capacidad convocadora que generan, en las actuales circunstancias nacionales, los ineludibles requerimientos de la supervivencia. Afirmación ésta que adquiere mayor contundencia si se contrastan estos procesos organizativos poblacionales con experiencias de organización social en otros sectores populares.

En efecto, y tal como se describiera en el capítulo anterior, la organización sindical, a pesar de su trayectoria, tradición histórica e influencia en el movimiento popular chileno, no logra todavía elevar su nivel de afiliación por encima del 12% de la fuerza de trabajo.

Ciertamente, contrastes de esta naturaleza, pueden simplificar una problemática compleja, desigualmente vivida por uno u otro tipo de sectores sociales y sus respectivas organizaciones, pero la comparación es útil para efectos de mostrar la capacidad de respuesta organizada que manifiestan los actores poblacionales, así como la influencia que adquieren, en los actuales procesos organizativos que viven las zonas urbanas, los niveles de privación y pobreza a los que están sometidos los trabajadores.

Y este proceso forma parte de un recorrido en el que se aprecian constantes crecimientos. Si analizamos la evolución cuantitativa de tales organizaciones urbanas de subsistencia, pareciera confirmarse la existencia de un fenómeno organizativo poblacional que se consolida, a través de un crecimiento sistemático de las organizaciones económicas populares que, en menos de cinco años de recorrido, más que se triplican en la Región Metropolitana. Junto a tal expansión, la población organizada al interior de estas iniciativas crece en una proporción considerablemente mayor. Es decir, no sólo crece el número de organizaciones en el tiempo, sino que tal crecimiento supone

un aumento de la capacidad de convocatoria social del fenómeno asociativo en sí, como instrumento capaz de enfrentar las necesidades más sentidas de las familias pobres de la ciudad.

### Organizaciones de Subsistencia y Beneficiados<sup>13</sup> (R.M.1982-1988)

Año	Organizaciones	Beneficiados
1982	459	22.567
1984	657	s/d
1985	1.044	78.694
1986	1.384	187.237
1988	2.306	200.000

Asociada a este rasgo de continuo crecimiento, está el asentamiento de estas experiencias en los distintos territorios de la capital. A excepción de sólo 44 grupos de subsistencia cuyo origen y actual funcionamiento no deriva de su inserción en el ámbito vecinal, la totalidad de las organizaciones económicas populares reconoce una clara influencia, en su formación y posterior desenvolvimiento, de la localidad que las ve nacer y en la que funcionan.

Destaca, en tal sentido, la extensión de estas formas de organización prácticamente en todas las comunas, excluidas las de mayores recursos: de hecho, las organizaciones económicas populares están activas en un total de 36 comunas de la Región Metropolitana (el 70% del total de comunas metropolitanas).

Sin embargo, tal como la pobreza que tiende a localizarse en los asentamientos urbanos precarios de la ciudad, las organizaciones populares de sobrevivencia que surgen en respuesta a los procesos de pauperización tienden, asimismo, a concentrarse espacialmente. En efecto, de las 1.383

<sup>13</sup>. Datos Hardy, C (1988) *op.cit.* y datos preliminares catastro PET de 1988.

organizaciones económicas populares catastradas en 36 comunas de la Región Metropolitana, el 70% se localiza en las 12 comunas que, de acuerdo a los ranking municipales elaborados para evaluar sus características, están calificados con los mayores índices de déficit o carencias: en otras palabras, las dos terceras partes de los grupos de base se concentran en un tercio de las comunas capitalinas.<sup>14</sup>

Esta multiplicidad de organizaciones pueden agruparse, atendiendo a las necesidades que intentan satisfacer y de acuerdo a los objetivos que buscan alcanzar, en cuatro tipos específicos de grupos.

#### *a) Organizaciones laboral-productivas.*

Son unidades destinadas a la producción de algunos bienes o servicios que, intercambiados en el mercado, permiten la generación de ingresos monetarios a sus miembros. Estas iniciativas populares de autoempleo, dadas sus actividades principales y la mayor inversión de esfuerzos de sus integrantes hacia tareas productivas, responden a una orientación organizativa fundada básicamente en la autoayuda.

En su heterogénea composición social, laboral y productiva, se recoge, en cierta medida, su historia. Nacidas como parte de las primeras bolsas de cesantes apoyadas por la iglesia en torno de 1974 e incorporando a una mano de obra masculina expulsada tempranamente de los empleos productivos del sector formal de la economía, transitan a formas laborales nuevas en la medida que empieza a incorporarse al mercado una fuerza de trabajo femenina, decidida a responsabilizarse de la subsistencia familiar ante la prolongada desocupación de los varones jefes de hogar.

Con un total 415 talleres laborales en la Región Metro-

---

<sup>14</sup>. Con distintos pesos y proporciones, dependiendo del número de organizaciones asentadas, así como de la cantidad de personas organizadas, las comunas con mayor proporción de éstos son: Conchalí, La Florida, Maipú, San Miguel, Renca, Cerro Navia, Pudahuel, San Bernardo, La Pintana, Melipilla, Quilicura, La Cisterna y Puente Alto. Información que se analiza con mayor exhaustividad en Hardy, Clarisa (1988), *op.cit.* pág. 85-122 y que se recoge en los cuadros 50 y 51 del Anexo.

litana, estas experiencias representan un tercio de las actuales organizaciones económicas populares. A su interior, participan más de 7 mil trabajadores, en su mayoría mujeres, que realizan, dentro de estas unidades económicas, sus primeras experiencias laborales.

Tras más de una década de recorrido, estas iniciativas laborales se diversifican según su origen, composición social interna y objetivos productivos: esta es la realidad de los talleres solidarios poblacionales (mayoritarios y de composición exclusivamente de mano de obra femenina), amasanderías populares y talleres laborales nacidos desde los sindicatos territoriales (que, siendo una menor cantidad, reconoce también alguna participación de fuerza de trabajo masculina).

De estas iniciativas populares de autoempleo que hoy proliferan en varias comunas populares de nuestra ciudad, caben destacar algunos resultados, importantes de considerar en la formulación de propuestas de solución a los graves problemas ocupacionales que enfrenta el país y, de manera especial, la población que reside en la Región Metropolitana. Es así que, no obstante que estas actividades organizativas mayormente destinadas a la producción de tejidos, artesanías, costura, juguetería, algunos rubros de construcción y, finalmente, a la elaboración de pan, generan bajos ingresos, éstos son, comparativamente con otras actividades ocupacionales de este tipo de sectores poblacionales, más convenientes: si se comparan los resultados monetarios de estos talleres con los que obtienen los trabajadores de los Programas Especiales de Empleo promovidos por las municipalidades, resulta ser que las organizaciones de autoempleo proporcionan el mismo ingreso que aquéllos, pero en la mitad del tiempo de trabajo.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>. Mientras los Programas Especiales de Empleo tienen una jornada promedio de trabajo de 30 horas para pagar un monto fijo mensual, los talleres solidarios deben trabajar el equivalente a 14 horas promedio semanales para percibir un ingreso similar (Hardy, C. op. cit. pág. 184-189). Visto desde otro ángulo, mientras los Programas Especiales de Empleo entregan el equivalente a \$167 la hora de trabajo y los empleos domésticos habituales como ocupación de las mujeres pobladoras el equivalente a \$261 la hora en promedio en el Gran Santiago (según la encuesta PET de empleo en el Gran Santiago), la hora de trabajo en los talleres poblacionales reporta a sus miembros, en promedio, el equivalente a \$662 la hora.

## *b) Organizaciones para el consumo.*

Son agrupaciones de familias pobladoras destinadas a satisfacer de manera directa y en algún grado, las necesidades alimentarias de sus hogares. Integradas, así, por núcleos familiares completos, suelen ser organizaciones muy numerosas y conformadas, por lo general, por los sectores populares más empobrecidos. En efecto, aunque su composición socioeconómica interna puede mostrar algunas heterogeneidades, estas formas organizativas aglutinan a la población indigente, aquélla que requiere una solución directa e inmediata en una necesidad tan básica y vital como es la alimentación.

Desde los iniciales comedores populares infantiles y familiares que acompañan la labor asistencial de la iglesia en apoyo a los primeros trabajadores perseguidos por el régimen, ha prosperado una variedad de respuestas que asumen, a través de distintos mecanismos, la temática del consumo popular. Aunque se distinguen entre sí según el mecanismo de acceso a los alimentos (según se destinen a la producción o a la distribución), estos grupos de huertos urbanos, comedores populares, ollas comunes y comprando juntos, comparten el hecho de que se realizan esfuerzos e iniciativas colectivas para contribuir a la alimentación familiar.

En la actualidad, estas formas de organización son las más numerosas dentro del total de organizaciones urbanas de sobrevivencia: en un total superior a las 500 organizaciones para el consumo se integran más de 11 mil familias, es decir, alrededor de 60 mil personas en la Región Metropolitana obtienen algunos aportes alimentarios a través de estos grupos.

Es preciso mencionar que la experiencia varía según el tipo de organización de consumo de que se trate. En la práctica, los huertos urbanos, destinados a producir hortalizas para el autoconsumo, tienen escasa significación en la medida que se enfrentan a la restricción que impone la escasez de tierras urbanas accesibles a las familias poblacionales. Asimismo, los comedores populares han tendido a desaparecer en tanto expresan una manera de alimentarse culturalmente rechazada: fuera del hogar, en recintos públicos y provocando, además, diferencias entre los miembros de una familia, por cuanto algunos de ellos (habitualmente niños y ancianos) tienen derecho

a una ración alimenticia de la que los restantes miembros se ven restados. Por el momento, solamente en la comuna de Santiago, en el centro de la capital, se sostienen algunas de estas experiencias apoyadas por la iglesia local, al ser tal comuna un área en la que difícilmente las familias que allí habitan van a recurrir a otras formas más avanzadas de organización y menos de aquéllas que, de manera abierta, asumen la pobreza como un componente central.<sup>16</sup>

Por contraste, las ollas comunes (formas de organización en las que se cocina en conjunto, reduciendo los costos de los alimentos y del combustible, pero en las que se come privadamente, al interior de cada hogar) y los comprando juntos (organizaciones que distribuyen a nivel de cada hogar mercancías adquiridas al por mayor), han tendido a expandirse por la ciudad, siendo las formas más frecuentes en que los sectores poblacionales se organizan para enfrentar sus necesidades alimentarias.

El saldo de estas experiencias, aunque dista de mostrar soluciones significativas, permite apreciar aportes importantes de la comunidad a la temática nutricional, con resultados positivos a la luz de los escasos recursos de que se disponen: mientras las ollas comunes están proporcionando raciones diarias de comida y leche que significan 500 calorías en promedio por persona (alrededor de un cuarto o un tercio de los requerimientos nutricionales de los adultos, proporción que aumenta en el caso de los menores), la existencia de los comprando juntos que proporciona una canasta de productos alimenticios básicos, facilita la diversificación del presupuesto familiar en otros bienes requeridos por las familias miembro.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>. En realidad, al ser ésta una comuna que originalmente ha concentrado capas medias, muestra una ausencia de tradiciones organizativas barriales, con el agravante de que el empobrecimiento que, progresivamente, ha ido invadiendo sus hogares, difícilmente es aceptado de manera abierta o pública. Entre estos sectores de reciente pauperización, la pobreza es una vergüenza que precisa ser escondida detrás de las fachadas de los cités, conventillos y residenciales hacinados que caracterizan la situación habitacional céntrica.

<sup>17</sup>. Para mayor detalle, ver Hardy, C. *op.cit.* pág. 57-67 y 181-184.

### *c) Organizaciones de servicios sociales.*

Son aquellas agrupaciones urbanas que centran sus esfuerzos en apoyar a los pobladores en algunas necesidades que, en el pasado, eran parte de las preocupaciones estatales y de sus políticas sociales. Aspectos relativos a la vivienda y habitat urbano, en general, así como a la salud poblacional, son recogidos en una variedad de organizaciones que, combinando iniciativas reivindicativas y de autoayuda, intentan afrontar las carencias por la marginación estatal en la materia: grupos de salud, comités sin casa o de allegados, agrupaciones de deudores habitacionales y de servicios, comités de damnificados y grupos de vivienda, grupos de ahorro o precooperativas y comités de adelanto.

Considerando a la totalidad de las organizaciones económicas populares, estas iniciativas no son muy cuantiosas aunque sí exhiben importantes niveles de afiliación.

En lo que se refiere a la variedad de agrupaciones que absorben la temática de la **vivienda y habitat urbano**, éstas tienden a tener una alta capacidad de convocatoria, dada la actual magnitud del problema de los allegados, el hacinamiento y las deudas habitacionales, tal como se analizara en el capítulo sexto.

Aunque con escasa proyección en el ámbito de las soluciones directas, puesto que los procesos de autoconstrucción requieren importantes recursos materiales y habilidades laborales de quienes aportan su fuerza de trabajo, estas iniciativas revelan la posibilidad de contar con la participación de la comunidad organizada en la problemática habitacional, probablemente con una más feliz combinación entre aportes familiares y comunitarios con recursos estatales.

En su dimensión reivindicativa, estas organizaciones que agrupan a deudores hipotecarios y de servicios, si bien no son reconocidas en las negociaciones, han ejercido una capacidad de presión tal que han permitido las renegociaciones de adeudos individuales con las instituciones públicas de servicio y crédito, así como con algunos bancos privados.

Por otra parte, en lo que se refiere a los **grupos de sa-**

**lud** poblacional, aunque ciertamente enfrentan limitaciones para abordar tareas curativas, son una importante fuente de iniciativas comunitarias en materia de campañas de educación preventiva en salud, así como de apoyo a acciones contra la desnutrición infantil. Integradas exclusivamente por mujeres pobladoras que actúan como monitoras en salud, estas organizaciones han permitido actualizar un debate nacional sobre el sentido y orientación del sistema de salud vigente, en la medida que muestran la marginación del grueso de los estratos más pobres de los servicios que debería proporcionar el sistema público de salud.

A diferencia de las restantes organizaciones mencionadas -laborales y de consumo- los grupos de vivienda y salud muestran las limitaciones que la población enfrenta en materia de servicios cuando el Estado se desentiende de sus responsabilidades sociales. Mientras el consumo depende directamente de los ingresos y para ello el empleo es fundamental, el acceso a la salud y a la requerida habitación familiar, no está garantizado con un empleo que proporciona ingresos, aún si éstos sobrepasan el mínimo legal.

#### *d) Organizaciones laboral reivindicativas.*

Su origen puede ser rastreado tempranamente, en la época de los masivos despidos obreros y de formación de los primeros grupos solidarios: bolsas y comités de cesantes. Sin embargo, no es hasta 1983, con las primeras movilizaciones de los trabajadores de los Programas de Empleo Mínimo (PEM) y la reorganización del movimiento poblacional, que estas formas organizativas adquieren mayor estabilidad.

Demandas de legalización de las condiciones laborales, así como reivindicaciones salariales y de mejores condiciones de vida y trabajo, estuvieron presentes en las importantes movilizaciones sociales de los cesantes y subempleados adscritos a los programas estatales de empleo mínimo. El saldo de estas luchas, que conmovieron a varias comunas populares de la Región Metropolitana, si bien implicó el despido y persecución de los dirigentes, así como la reducción de los programas como medidas ejemplificadoras, fue el fortalecimiento de un nuevo tipo de forma organizativa, el sindicalismo de los

trabajadores eventuales, como expresión defensiva de sus derechos y propositiva de sus necesidades: una afortunada combinación de defensa del derecho del trabajo, con algunas iniciativas de subsistencia o autoayuda y de autoempleo.

La constitución de estas formas de organización, bajo la forma de sindicatos territoriales de trabajadores independientes (por cuenta propia), todavía germinales y en proceso de formación, se extienden por algunas comunas de la Región Metropolitana, especialmente allí donde fueron más intensas las mencionadas movilizaciones del PEM.

Con una mayoría de afiliados varones, que las diferencia de las restantes organizaciones económicas populares, realizan actividades que demuestran el carácter territorial que ha adquirido la cesantía y el subempleo a lo largo de los últimos años: dentro de estos sindicatos están los artesanos, suplementeros, ex obreros calificados de la construcción, vendedores ambulantes, etc. y desarrollan iniciativas grupales de subsistencia, tales como la formación de ollas comunes, talleres laborales, comités de vivienda y hasta algunos grupos de salud.

Tal como se analizara en el capítulo anterior, al referirnos a un sindicalismo legal que enfrenta transformaciones producto de los cambios estructurales ocurridos en la esfera de las ocupaciones, este sindicalismo territorial es expresivo de una recomposición al interior de las poblaciones entre el componente propiamente residencial del poblador y el componente laboral de éste cuando asume roles de trabajador. En la actualidad, ambas dimensiones se superponen y revelan a un ciudadano que asume, doblemente, al interior de sus áreas residenciales, su condición de habitante de la ciudad y de trabajador.

Mientras en el pasado de la estrategia industrialista, la tendencia a la absorción de fuerza de trabajo en los empleos formales, derivaba las demandas de los trabajadores a sus lugares de trabajo, distintas de las demandas de los pobladores en su lugares de residencia por el mejoramiento, básicamente, de sus condiciones de vivienda e infraestructura urbana, en la actualidad tal disociación tiende a disminuir, particularmente al interior de los estratos más pobres que habitan las comunas populares de la capital.

Ello, ciertamente, plantea interrogantes en lo que se refiere a los vínculos entre el movimiento sindical y el movimiento poblacional, así como sobre la superposición de las demandas de unos y otros y los problemas de la representación al interior del heterogéneo mundo popular que, mientras se diferencia en ciertos aspectos de su problemática, tiende a coincidir en otros.

## CAPITULO X

### RESPUESTA POLITICA DE LA SOCIEDAD AL AUTORITARISMO:

El receso político impuesto por la dictadura hasta la campaña que precedió el plebiscito de 1988 se pudo sostener, no sólo por la acción represiva del régimen que inhibía cualquier intento de ejercicio político ciudadano, sino por la deslegitimación que tal actividad adquirió al interior de la sociedad.

Sin embargo, la exigencia de apertura de espacios políticos para desarrollar el propio itinerario constitucional de la dictadura, fue limando el temor que la represión creara a lo largo de los años, así como fue desmoronando el discurso ideológico oficial que hacía, de la política, una actividad impropia. La pérdida o atenuación del miedo y la nueva respetabilidad adquirida por la política, permitieron la aparición de comportamientos y sentimientos por largo tiempo silenciados en el grueso de la población: ansias de participación y, de alguna manera, de incidencia en los acontecimientos nacionales.

Aun dentro de los estrechos marcos institucionalmente oficializados, no obstante las brechas existentes entre lo social y lo político y a pesar del peso material del oficialismo, la demanda democrática emerge con voz mayoritaria. No es tan sólo el resultado cuantitativo expresado en las urnas en una expectante jornada de plebiscito que movilizó electoralmente al 90% de la población nacional en edad de votar. Es también la recomposición de las organizaciones tradicionales de la política (los partidos), el reconocimiento de sus funciones mediadoras y expresivas de intereses, así como el peso social y cultural que vuelven a adquirir sus representantes, los dirigentes políticos, lo que habla de una recobrada demanda democrática que aspira a cauces institucionales de expresión.

Si bien ello es compartido mayoritariamente por la sociedad civil, sus manifestaciones varían de acuerdo a los distintos estratos y sectores sociales. Los modos de comportamiento político así como las opciones elegidas se diferencian al interior de una sociedad heterogénea. Una vez más, como ha emergido a lo largo de las páginas precedentes, este diferenciado comportamiento político de la sociedad tiene expresión espacial: los comportamientos socio-políticos y electorales muestran diferencias regionales y locales, asociadas a la estratificación socio-económica de la población, a los niveles de escolaridad, así como a la pertenencia según grupos de edad. Sin embargo, parece haberse roto el papel que se le atribuía a la condición de género como determinante en la conducta política ciudadana, desapareciendo las tradicionales distancias entre varones y mujeres. Al menos en las zonas urbanas y, especialmente, en nuestra populosa Región Metropolitana.

### **Institucionalidad Política y Régimen de Partidos.**

Hasta 1973 existía un número relativamente pequeño de partidos políticos relevantes en el país y representaban un esquema ideológico abundantemente descrito en la literatura especializada, el de los tres tercios: derecha, centro e izquierda política.

Con pesos relativamente similares (aunque con el avanzar de las décadas fuera perdiendo peso relativo la derecha y ganándolo la izquierda), estos tres esquemas de pensamiento se organizaban en torno de partidos políticos que no ofrecían ambigüedades al respecto: en la derecha, el Partido Conservador y Partido Liberal, que dan origen al Partido Nacional; en el centro, un Partido Radical de claro contenido laico que va cediendo presencia electoral ante la centrista Democracia Cristiana, principal fuerza electoral individual en el período democrático previo al golpe militar; y, en la izquierda, fundamentalmente las dos grandes orientaciones del Partido Comunista y del Partido Socialista, en torno de los cuales van perfilándose distintas corrientes de la izquierda con diversos orígenes político-culturales (especialmente de las tendencias radicalizadas del cristianismo).

La irrupción del autoritarismo impacta fuertemente tal

régimen de partidos, tanto institucional como ideológicamente: desde el punto de vista institucional, el golpe final al receso político impuesto por la represión abierta al ejercicio partidario desde 1973, es la disolución oficial de todos los partidos a partir de 1977. La clausura de la vida partidaria y de las corrientes de opinión provoca otro efecto, cual es el desdibujamiento de las orientaciones doctrinarias que habían alimentado el debate nacional y, por lo tanto, la pérdida de la legitimidad de la vida política como tal. En otras palabras, una medida impuesta arbitrariamente sobre la sociedad, es transformada en una virtud.

Desaparecidas las instancias tradicionales de mediación entre el Estado y la sociedad y en un contexto de concentración del poder en la figura del Ejecutivo al interior de una institucionalidad que desconoce la separación de los poderes públicos, tienden a desactivarse las demandas y la formulación de intereses sólo se viabiliza en aquellos grupos sociales que mantienen otras formas de poder social (particularmente, el dominio de los instrumentos de control económico y del mercado).

El ciudadano no tiene organizaciones sociales en las cuales canalizar sus necesidades y carece de representación para la expresión de sus intereses. Las normas que rigen el funcionamiento del país dejan de ser discutidas en un Parlamento que recoja soberanamente la voz del pueblo (disueltos, al igual que los partidos, las cámaras de Diputados y Senadores). La justicia pierde autonomía y la arbitrariedad rige las relaciones societales.

Así como a nivel nacional se desarticula en su totalidad el tramado institucional que normara las reglas de convivencia del país y, en tal sentido, la política pierde su rol central, a niveles regionales y locales, como oportunamente se viera en el capítulo sobre gobierno de la ciudad, se reproduce el mismo esquema. Existe, pues, un poder único central que concentra todas las facultades del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) y bajo él se dispersa una difusa masa de habitantes que, para estos propósitos, ha sido atomizada con el desconocimiento de sus organizaciones y, más grave aún, despojada de sus derechos de ciudadanía.

En pocas palabras, se sostiene un modelo institucional-

zado del poder, que concentra unipersonalmente casi la totalidad de las prerrogativas y que desarticula y atomiza a la sociedad, desactivando todas sus formas de organización, sociales y políticas, y privándola de canales legitimados y reconocidos de expresión y representación.

La Constitución aprobada en 1980, prepara un camino de «normalización democrática» que significa, más allá de las formalidades institucionales, afianzar las concepciones explicitadas por el régimen a lo largo del período previo a la vigencia de dicha Constitución. El desconocimiento de la soberanía popular como árbitro de las grandes decisiones nacionales, la reducción de los mecanismos de control de la sociedad civil sobre su destino y la mantención de competencias societales transferidas a las Fuerzas Armadas, la reducción de los espacios de real expresión de la voz de la población en un Parlamento que mantiene senadores designados o por derecho propio, la reestructuración de los distritos electorales que desconoce las reales fronteras internas de cada ciudad y región y que reordena a la población electoral adulterando sus características, la proscripción a las ideologías que antagonicen con esta visión de la sociedad, son, entre otras, las iniciativas promovidas desde la Constitución y un cuerpo adjunto de leyes complementarias que le acompañan: ley de partidos políticos, de registros electorales, de votaciones y escrutinios, de municipalidades, etc.

Este es el marco normativo que inspira la continuidad institucional del régimen en el llamado a Plebiscito en octubre de 1988. Pensado como un mero trámite de legitimación electoral de los preceptos constitucionales, el proceso político que se desata junto a la campaña plebiscitaria, pone en cuestión tales supuestos.

La campaña para el plebiscito, ante la opción de darle continuidad al régimen y la lógica que lo inspira (expresada en la alternativa del SI) o la posibilidad de terminar con él y retomar un rumbo de cambio democrático (expresada en la alternativa del NO), le entrega a la población una instancia de debate político hasta entonces clausurada. Lo que se pone en juego, por lo tanto, son dos opciones de conducción del país: el autoritarismo como forma de gobierno (con las restricciones ya mencionadas) o el retorno a una institucionalidad democrática

que le dé vigencia a la soberanía popular en materia de decisiones nacionales y de elección de sus gobernantes.

Los resultados del plebiscito, mayoritarios por el cambio democrático, repercuten seriamente al interior del régimen que, en los meses siguientes, se verá forzado a negociar reformas constitucionales que faciliten una real transición a la democracia, tal como lo exige, tras su innegable triunfo, la oposición política.

Esta situación, no sólo propicia cambios objetivos de importancia (alteraciones a las normativas legales que rigen los pasos futuros, posteriores al plebiscito), sino que altera la disposición subjetiva de la ciudadanía en materias de participación política. Esto se advierte en una recobrada presencia nacional de los partidos políticos, de los debates entre adversarios y del disenso como forma posible de expresión pública.

Tras quince años, y a la espera de reconstruir la trama político-institucional que gobernara las relaciones ciudadanas, el emerger de la política y de la participación de la sociedad en ella, muestra las huellas de los años vividos. El cuadro de los partidos políticos, si bien aparentemente reproduce un modelo anterior, difiere de aquél: así como por una parte, aparece más reducida la afiliación militante a los partidos (proceso que, recién iniciado, requerirá todavía de un largo recorrido de ejercicio democrático), por otra, aparecen atenuadas las fronteras divisorias entre ellos y el radicalismo o doctrinarismo discursivo se matiza con ofertas pragmáticas del país posible inmediato al que se aspira.

Con una derecha debilitada respecto de lo que fuera y fracturada según su cercanía o distancia con el gobierno vigente (expresada, respectivamente, en la Unión Democrática Independiente y en Renovación Nacional.); con un centro ampliado, más allá de las expresiones partidarias tradicionales del radicalismo y la Democracia Cristiana, por la incorporación al espectro político actual de un nuevo partido de vocación centro-izquierda (Partido por la Democracia, PPD); y con una izquierda heterogénea en la que tienden a confluir elementos de renovación entre distintas corrientes socialistas (básicamente sus dos más importantes expresiones partidarias, el Partido Socialista dirigido por Jorge Arrate y el que lidera Clodomiro Almeyda),

distanciándose de las posiciones de la izquierda más tradicional y ortodoxa representada por el Partido Comunista, el pasado es imposible de reeditar.

A este espectro de partidos que, con transformaciones, de alguna manera retoma las formas ideológicas tradicionales, se agregan dos partidos nuevos, expresivos de variaciones en la realidad nacional: el Partido Humanista, básicamente integrado por una militancia joven que actúa más como movimiento que como partido, y los Verdes, que recuperan un discurso poco convencional en la práctica política del país. Si bien expresiones minoritarias y, en cierta medida, recogidas sus problemáticas al interior de otros partidos más antiguos y de mayor tradición, su emergencia es expresiva de nuevos aires en la política contingente.

Ahora bien, este conglomerado de partidos (en el que hemos omitido a varios de ellos, pero de menor importancia, y cuyas orientaciones pudieran ser adscritas a las ya descritas), debe enfrentar el futuro proceso electoral de elección de gobernantes (presidente y representantes a ambas cámaras), ajustándose a las restricciones impuestas por la normativa vigente y en la perspectiva de asegurar una mayoría parlamentaria que complete las reformas constitucionales que hagan posible la efectiva democratización de la vida del país.<sup>1</sup>

La lógica de conformación del actual régimen de partidos, en el entendido que está sujeta a revisión con posterioridad a las elecciones presidenciales y parlamentarias, se rige por una estricta apreciación electoral con finalidades de garantizar el futuro recorrido democrático. O, dicho con otras palabras, el comportamiento electoral de la población es hoy decisivo para la construcción democrática y a él debe ceñirse el actual funcionamiento de los partidos que disputan el poder en Chile.

---

1. Esto se expresa, tanto a nivel de la inscripción de los partidos para su reconocimiento legal y poder participar con sus candidatos a las elecciones, como en los eventuales pactos y conformación de listas que competirán en dichas elecciones. De los partidos que mencionamos, carecen de inscripción propia y, por tanto, de legalidad, ambos partidos socialistas y el Partido Comunista. Mientras el Partido Socialista de Jorge Arrate mantiene vigencia electoral desde el PPD (orgánica en la que aparece como fuerza hegemónica), el Partido Socialista de Almeyda y el Partido Comunista lo hacen desde el recientemente constituido Partido Amplio de Izquierda Socialista, PAIS.

## Sistema de Votación y Comportamiento Electoral en la Región Metropolitana.

El triunfo electoral de la opción NO en el reciente plebiscito, traduce el más importante esfuerzo unitario que haya concertado la oposición democrática del país desde que la dictadura se instalara en el poder. La unidad gestada desde los partidos políticos opositores, en lo que se denominó la *Concertación por el NO*, motivó una alta disposición cívica en la población y movilizó ampliamente a todos sus sectores en pos de la campaña y durante la jornada electoral misma. En ella, no sólo mayoritariamente los ciudadanos dieron su preferencia a la alternativa NO, sino que aseguraron el reconocimiento del triunfo por parte de las autoridades y del oficialismo: un cuantioso contingente de varios miles de voluntarios a lo largo del territorio nacional, con una destacada participación juvenil, controlaron la limpieza del proceso electoral y los escrutinios e hicieron posible la realización de un cómputo paralelo que arrojó, a la medianoche del mismo día de la votación, resultados a nivel nacional que confirmaban un triunfo, asumido públicamente, horas después, por personeros de gobierno.

El sistema electoral actual, y con el cual habrá de desarrollarse el proceso electoral de gobernantes en diciembre de 1989, coloca algunas dificultades importantes al esquema que manejara la oposición entonces y que entorpece sus posibilidades amplias de triunfo, con el temor de que tal falta de amplitud limite sus posibilidades de incidir en las cámaras para culminar aquellas reformas constitucionales que aparecen necesarias para la democratización efectiva de la sociedad.

Del análisis de la normativa vigente para la contienda electoral y de los resultados obtenidos en el reciente plebiscito, extrapolados a la nueva distribución de distritos electorales por los que irán los distintos candidatos parlamentarios, es posible extraer algunas conclusiones respecto de la eventual respuesta electoral de los residentes en la Región Metropolitana.

Hasta 1973 el sistema electoral se basaba en la mayoría proporcional y existía, en la competencia electoral, un número relativamente reducido de partidos políticos. El panorama del presente es completamente distinto, con la legalización de un

sistema binominal y una ley de partidos que ha complejizado el panorama, al coexistir un mayor número de agrupaciones partidarias, tanto legales como de facto.<sup>2</sup>

La Constitución de 1980 contempla los cambios introducidos en el sistema de partidos y electoral, es decir, el paso del sistema proporcional por uno de mayoría binominal, que favorece -como veremos- a los partidos más grandes. A diferencia del pasado, con un arco partidario relativamente reducido, la actual proliferación de partidos dificulta acuerdos y posibilidades de constitución de listas en un sistema de esta naturaleza, máxime cuando, siguiendo las lecciones recientes, la oposición enfrenta el próximo acto electoral con un conglomerado unitario, la Concertación Democrática, que agrupa a 17 partidos políticos (sólo algunos legales y, los otros, expresados a través de aquéllos que se han legalizado).

En el antiguo sistema representativo, el número de parlamentarios a elegir era definido en relación al número de habitantes de cada distrito y; por lo tanto, variaba la cantidad de representantes dependiendo del tamaño de la circunscripción electoral correspondiente. Se elegía un número fijo de senadores (5) por agrupación provincial y un diputado cada 30 mil habitantes. El triunfo se determinaba por cifra repartidora: un número de sufragios promedio indicaba la cantidad de votos necesarios para ganar y el reparto, desde allí, era proporcional.

A diferencia de aquél, el actual sistema binominal establece un número fijo de parlamentarios, independientemente del tamaño de la población de la circunscripción electoral correspondiente: 2 diputados por distrito electoral y 2 senadores por Región.<sup>3</sup> En ambos casos, ganan los candidatos que hayan obtenido las dos primeras mayorías relativas. Cada partido político -debidamente legalizado en el Registro Electoral- puede llevar listas con dos candidatos pero, para que ambos candidatos puedan ganar, la lista debe obtener el doble más

---

<sup>2</sup>. Sobre el sistema electoral existe un documentado artículo periodístico, escrito por Subercasseaux, Elizabeth. "Ley electoral. Pactar para ganar...y gobernar". **Revista Master**. # 30, abril 1989. Pág. 30-36.

<sup>3</sup>. Con la excepción de 5 regiones del país, incluida la Región Metropolitana, que por su tamaño admiten la elección de 4 senadores.

uno de los votos de la otra lista, de lo contrario, un candidato de otra lista que constituya la segunda mayoría relativa, ocupará el segundo cargo.

Este procedimiento implica que, en el caso de existir dos listas competitivas, aunque una lista obtenga hasta el 65% de los votos, logra solamente un diputado o un senador, en el caso de las regiones. Por contrapartida, aunque una lista sólo obtenga el 40% de los sufragios, pero teniendo a su interior una segunda mayoría relativa, entonces obtendrá el cargo.

A estas restricciones electorales que enfrenta una oposición que ha superado (en el pasado plebiscito de 1988) el 50% de las preferencias, prácticamente en todos los distritos electorales, pero que escasamente ha sobrepasado el 65% de los votos, se agrega la composición del Senado que le resta posibilidades de obtener la amplia mayoría que, efectivamente y desde el punto de vista electoral, representa: según establece la Constitución y que no ha sido modificada en las recientes propuestas de reforma constitucional, existen 9 senadores designados y, el presidente saliente, es senador vitalicio por derecho propio.

La inmodificabilidad de estas normas electorales que rigen el procedimiento y la composición de las cámaras, así como la conformación de distritos electorales -como veremos a continuación- que anexan comunas de escasa vecindad real y de muy distinta composición y tamaños poblacionales, son trabas efectivas para la futura gobernabilidad del país, dadas las discrepancias que pueden llegar a surgir en los resultados electorales presidenciales y parlamentarios, dificultándole la gestión de gobierno al primero.

Si bien las presiones políticas de todos los sectores, incluida la derecha que visualiza con alarma sus posibilidades electorales próximas, han logrado alteraciones en la ley electoral que ha ampliado el número de senadores electos para la cámara (elevándose su número y, por lo tanto, alterando las proporciones respecto de los designados, lo que mejora las condiciones del quorum a la hora de las votaciones internas), las restantes restricciones se mantienen.

En lo que se refiere a la constitución de listas, una modali-

dad para escapar a las limitaciones de la gran cantidad de partidos existentes, en su mayoría sin legalidad, ha sido la formación de pactos, cuestión que, por exigencias de la legislación, deben ser conformados por afinidades ideológicas. Esta exigencia le resta flexibilidad a alianzas de carácter estrictamente electoral entre partidos que comparten solamente algunos objetivos comunes (situación que define, precisamente, la actual coyuntura al interior de los partidos opositores, en los que las diferencias ideológicas obvias tienden a ser secundarias frente al hecho de que mantienen un común objetivo de término del autoritarismo y garantizar una mayoría parlamentaria, sin entrar necesariamente en definiciones de contenido programático).

Las simulaciones sobre escenarios electorales posibles, hechos a partir de los resultados electorales del plebiscito, han sido categóricos en establecer que el eventual triunfo democrático de la oposición concertada se funda en la reducción de posibilidades a las que se enfrente el electorado. La evidencia de que el triunfo opositor se basa en una clara estrategia electoral unitaria, explica los resultados con los que la Concertación culmina su designación de un candidato único a la presidencia, el demócrata cristiano Patricio Aylwin, así como la nominación de sus candidatos parlamentarios en una lista también única, primando un sentido de realismo político, por sobre intereses partidistas particulares. En el seno de la derecha, en cambio, las dificultades han sido mayores, con limitaciones para convenir pactos, tanto a nivel presidencial (en que postulan dos representantes, Hernán Buchi y Francisco J. Errázuriz), como parlamentario aumentando, así, el número de listas y dispersando, consiguientemente, su votación.

Ahora bien, con este marco, cuál es la posible orientación electoral de la población urbana, a partir de los resultados obtenidos en el plebiscito?

Antes de interpretar los resultados cuantitativos, es necesario precisar que la inscripción electoral de los ciudadanos, previo al evento, cubrió al 90% de la población en edad de votar, es decir, mayores de 18 años. Si a ello agregamos que la abstención en el plebiscito no pasó del 2,4% de los inscritos en los Registros Electorales, es evidente la gran motivación política que actualmente moviliza a la ciudadanía, de los más diversos

sectores sociales. En rigor, el plebiscito se ha convertido, hasta el momento, en el evento con mayor participación de votantes y menor abstención que se haya registrado en el país como acto eleccionario.

A nivel nacional, el NO obtuvo el triunfo con el 54,7% de los sufragios. Con la participación activa de más de 7 millones de votantes, de los cuales no más de 160 mil anulaban o dejaron en blanco su voto, la superioridad del NO se produjo prácticamente en todo el territorio nacional, con la excepción de la novena y undécima regiones en las que, con leve margen, el electorado SI sobrepasó al opositor, así como de la décima, con un virtual empate entre ambas fuerzas. En términos absolutos, la votación NO aventajó a su opuesta por casi 840 mil sufragios.

Junto con la alta participación, destacan algunos fenómenos importantes de señalar desde el punto de vista del comportamiento político-electoral: en primer término, y rompiendo la imagen habitual que asocia el voto femenino con la continuidad, las mujeres votaron mayoritariamente NO, adhiriendo, con el resto de los sectores nacionales, a una vocación de cambio democrático. No obstante que el voto masculino NO sobrepasa al femenino y que, por contraste, el voto SI tiene más presencia femenina que masculina, el hecho es que si tomamos a las mujeres votantes como universo, el 51,1% de ellas adhirió al NO y el 46,3% al SI.<sup>4</sup>

Pero, así como destaca la votación femenina, también corresponde decir otro tanto respecto de la votación juvenil. Aunque no hay la posibilidad de refrendarlo estadísticamente, el hecho de que las mesas de posterior constitución alberguen una mayor proporción de votos NO que las de formación temprana, es decidora de la orientación del voto joven, en la medida que la masiva inscripción electoral juvenil se dio tardíamente, los últimos meses del plazo legal establecido por el Registro Electoral, integrando la juventud, de manera mayoritaria, las mesas de posterior constitución en el tiempo.

---

<sup>4</sup> Del total de votos NO emitidos en el país, el 51,7% corresponde a varones y el restante 48,3% a mujeres. En el caso de la alternativa SI, inversamente, el voto femenino aporta el 55,6% mientras que el masculino sólo el 44,4%.

Finalmente, no obstante una clara mayoría nacional socialmente heterogénea detrás de la alternativa democrática del NO, destacan las áreas territoriales que, en el país, concentran especialmente a trabajadores de las minas, a jornaleros de la agricultura de exportación y a zonas deprimidas. En otras palabras, el voto NO es proporcionalmente mayor en los estratos de menores ingresos de la población, en particular, entre los trabajadores y familias populares.<sup>5</sup>

A nivel de la Región Metropolitana todos estos fenómenos se acentúan. En términos globales, de los 2 millones 860 mil capitalinos que asisten a las urnas, casi el 58% adhiere al NO y sólo el 40% al SI (el pequeño margen restante corresponde a votos nulos y en blanco).<sup>6</sup> Es decir, la Región Metropolitana aporta el 42% del total de votos nacionales del NO y sólo el 37% de los sufragios SI de todo el país.

Respecto de la composición por sexo de esta votación metropolitana, las mujeres no sólo constituyen un universo electoral mayor que el masculino (del total de inscritos, el 53,4% son mujeres y el 46,6% son varones), sino que, además, muestran una participación más alta que los varones en la opción NO: mientras en el triunfo del NO de la Región Metropolitana los varones representan el 49,6%, el voto femenino NO corresponde al 50,4%, elevándose respecto del resultado nacional. Por otra parte, si concentramos la mirada sólo en el electorado femenino, se advierte que el 54,3% de las mujeres elige la opción del NO en relación al 43,4% que lo hace por el SI. En ambos casos, se profundizan las tendencias generales mostradas por el comportamiento electoral femenino a nivel nacional.<sup>7</sup>

---

5. Para efectos de analizar en detalle esta situación sugerimos ver el Documento Electoral del Anexo, en el que se proporcionan los resultados electorales generales del país, desagregados por sexo, en cada una de las regiones: se puede constatar que las regiones en que la proporción de votantes NO sobrepasa el resultado nacional son, precisamente, las que caracterizamos como áreas de concentración de trabajadores.

6. La votación en la Región Metropolitana:

votos NO	1.654.469	votos nulos	33.499
votos SI	1.153.170	votos blanco	24.212
Total votos	2.865.350		

7. Sobre estos datos, ver el Documento Electoral del Anexo en lo que se refiere a Región Metropolitana.

También en la capital, al igual que en todo el país, se produce una acentuación de la preferencia por la opción democrática en las comunas populares de menores recursos, donde se concentra la población trabajadora afectada por los bajos ingresos y precariedad laboral. Para efectos de una posible proyección para la próxima contienda electoral, veamos los resultados electorales del plebiscito agrupados según los distritos electorales vigentes en la actualidad en la Región Metropolitana.

Existen 16 distritos electorales en la Región Metropolitana, que agrupan a las siguientes comunas:

- Distrito 16 : Colina, Til Til, Lampa, Quilicura y Pudahuel.
- Distrito 17 : Conchalí, Renca y Huechuraba.
- Distrito 18 : Cerro Navia, Lo Prado y Quinta Normal.
- Distrito 19 : Recoleta e Independencia.
- Distrito 20 : Estación Central, Cerrillos y Maipú.
- Distrito 21 : Providencia y Ñuñoa.
- Distrito 22 : Santiago.
- Distrito 23 : Las Condes, Vitacura, Barnechea.
- Distrito 24 : La Reina y Peñalolén.
- Distrito 25 : Macul, San Joaquín y La Granja.
- Distrito 26 : La Florida.
- Distrito 27 : El Bosque, La Cisterna y San Ramón.
- Distrito 28 : P.A. Cerda, San Miguel y Lo Espejo.
- Distrito 29 : Puente Alto, Pirque, San José Maipo y La Pintana.
- Distrito 30 : Maipo.
- Distrito 31 : Melipilla y Talagante.

Agrupando los resultados comunales del plebiscito, según su distribución en los actuales distritos electorales, prácticamente todos arrojan un triunfo de la opción NO. Sólo en el Distrito 23, con las comunas más ricas de la ciudad (no obstante que se le anexa la desigual comuna de Barnechea, en la que todavía existe una proporción de poblados semi rurales), se produce un notorio triunfo del SI, al tanto que el Distrito 21 (que mezcla una comuna rica con una más propiamente de capas medias) revela una situación de empate entre ambas opciones.

En el extremo opuesto, los Distritos con mayor sesgo hacia la alternativa electoral del NO son, en orden de importancia, el número 18, 28, 25, 17, 29, 20, 26, 27 y 19. En estos distritos,

en que la votación NO excede el 60% de los sufragios emitidos, se incluyen las comunas mas populares, tales como: Cerro Navia, Lo Prado, Quinta Normal, La Granja, San Joaquín, San Miguel, Lo Espejo, P.A. Cerda, Huechuraba, Conchalí, Renca, La Florida, Cerrillo, Maipú, Recoleta, Independencia, Puente Alto y La Pintana.<sup>8</sup>

De modo que, si bien la opción democrática es mayoritaria en la Región Metropolitana en su conjunto y, salvo la excepción de sus sectores más acomodados, el resto de la sociedad adhiere a una alternativa opositora y no a la continuidad del régimen actual, es en las zonas populares, entre los asentamientos urbanos más precarios, con las familias trabajadoras y hogares populares, que el voto opositor habrá de encontrar su máximo respaldo. En este fenómeno, tienen una presencia decisiva las mujeres y los jóvenes.

Sin embargo, y de acuerdo a los antecedentes proporcionados a lo largo de este capítulo, la significación de este amplio contingente de ciudadanos que habrá de preferenciar las candidaturas del amplio espectro político opositor, tendrá serias dificultades para traducir su anhelo en una mayoría igualmente significativa en el parlamento.

En efecto, si bien todos los distritos electorales mencionados con mayor proclividad a las posiciones políticas que representa el arco partidario de la Concertación Democrática, sobrepasan el 60% de las preferencias electorales en el último plebiscito, ninguno arroja resultados equivalentes al 66,7% requerido para conquistar los dos cargos, por distrito, en la cámara de diputados.

Igual consideración corresponde efectuar en lo que se refiere a los candidatos a senadores, puesto que el resultado general en la Región Metropolitana, si bien supera la votación que proporcionalmente mantiene la oposición en el país, no llega a ser suficiente para asegurar a todos sus candidatos, dada la proporcionalidad de votos exigida por ley.

---

<sup>8</sup>. Ver cuadro 52 del Anexo.

La alta votación que anticipadamente podemos augurarle a la candidatura presidencial opositora y a sus parlamentario, fundándonos tanto en los resultados a los que hemos aludido, así como en las recientes encuestas de preferencia electoral, al margen de cómo ello se traduzca en la final composición de las cámaras, revela una amplia vocación democrática nacional y metropolitana que le otorga respaldo moral y fuerza política al futuro gobernante pero, anticipa, asimismo, una no desdeñable presión social por la democratización de la vida en la ciudad.

Ese es, entre otros, un desafío a tener en consideración y que obliga a centrar esfuerzos conducentes a promover una nueva organización de la actividad ciudadana, a elevar las posibilidades de participación de la sociedad en el gobierno de su ciudad y a crear espacios para que las personas acrecienten la posibilidad de apropiarse de sus condiciones de vida.

## **ANEXO DE CUADROS**

**CUADRO 1**

Población total por edad: país  
(1977 - 1988)

POBLACION POR GRUPO DE EDAD AMBOS SEXOS	1977	1980	1983	1986	1988
TOTAL NAC.	10.663.112	11.144.769	11.716.769	12.327.030	12.748.207
0-4	1.233.419	1.210.117	1.298.279	1.393.889	1.440.070
5-9	1.263.925	1.250.320	1.208.186	1.221.865	1.291.254
10-14	1.280.912	1.261.328	1.252.863	1.232.665	1.201.991
15-19	1.186.659	1.261.871	1.262.959	1.248.578	1.243.447
20-24	1.016.461	1.100.730	1.197.519	1.252.019	1.246.444
25-29	837.811	932.048	1.020.845	1.111.258	1.177.829
30-34	711.208	764.806	853.719	947.526	1.006.588
35-39	589.355	660.369	711.272	777.566	839.674
40-44	509.828	533.868	599.306	664.937	697.061
45-49	463.098	483.300	499.878	537.503	584.030
50-54	390.875	427.018	451.214	471.511	481.569
55-59	326.514	345.742	381.268	413.420	427.813
60-64	271.192	289.611	306.537	330.642	354.015
65-69	222.547	229.524	246.305	264.020	273.959
70-74	162.244	178.733	186.866	196.753	206.757
75-79	105.147	113.386	127.551	139.107	142.669
80 y más	91.917	101.998	112.121	123.773	133.038

FUENTE INE-CELADE CHILE PROYECCIONES DE POBLACION POR SEXO Y EDAD. T TOTAL PAIS "1950-2025

**CUADRO 2**  
Población total por edad: R.M.  
(1977-1988)

POBLACION POR GRUPO DE EDAD AMBOS SEXOS)	1977	1980	1983	1986	1988
TOTAL NAC.	3.951.609	4.199.347	4.497.449	4.804.232	5.024.446
0-4	438.639	444.974	486.500	531.185	552.435
5-9	436.694	438.622	449.285	459.732	492.270
10-14	442.850	434.457	438.901	446.845	454.888
15-19	431.399	464.696	464.238	464.083	466.839
20-24	403.658	440.285	474.997	493.439	491.808
25-29	333.026	374.050	419.151	460.226	483.840
30-34	283.215	308.645	349.533	394.021	423.848
35-39	231.336	267.372	290.059	319.969	348.502
40-44	196.489	208.407	241.413	273.434	287.742
45-49	175.816	184.910	194.396	214.702	238.206
50-54	148.379	165.900	175.180	184.100	189.859
55-59	121.450	130.646	147.686	162.271	167.802
60-64	98.831	108.632	116.296	127.486	138.724
65-69	80.850	84.107	92.401	100.929	105.437
70-74	58.871	65.871	69.347	73.871	78.846
75-79	37.805	41.503	47.410	52.260	53.770
80 y más	32.301	36.270	40.656	45.679	49.630

**CUADRO 3A**  
PROYECCIONES DE POBLACION (EN MILES)  
(CHILE)

POBLACION	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1995	2000
AMBOS SEXOS	10663	11145	11717	12327	12961	13599	14237	15272
HOMBRES	5260	5498	5782	6085	6400	6717	7033	7544
MUJERES	5403	5646	5935	6242	6561	6883	7205	7728

**CUADRO 3B**  
PROYECCIONES DE POBLACION (EN MILES)  
(R. METROPOL.)

POBLACION	1980	1983	1986	1989	1992	1995	2000
AMBOS SEXOS	4.199,00	4.497,00	4.804,00	5.134,00	5.456,00	5.784,00	6.332,00
HOMBRES	2.018,00	2.159,00	2.306,00	2.464,00	2.617,00	2.776,00	3.037,00
MUJERES	2.181,00	2.339,00	2.498,00	2.670,00	2.839,00	3.008,00	3.295,00

**CUADRO 3C**  
PROYECCIONES DE POBLACION (En porcentajes)  
PARTICIPACION REGION METROPO. SOBRE PAIS

POBLACION	1980	1983	1986	1989	1992	1995	2000
AMBOS SEXOS	37.7	38.4	39,0	39.6	40.1	40.6	41.5
HOMBRES	36.7	37.3	37.9	38.5	39,0	39.5	40.3
MUJERES	38.6	39.4	40,0	40.7	41.2	41,7	42.6

FUENTE INE-CELADE PROYECCIONES DE POBLACION

**CUADRO 4**  
**REGION METROPOLITANA: POBLACION CENSAL Y ESTIMADA**  
**AL 30 DE JUNIO**  
**POR SEXO, SEGUN PROVINCIAS Y COMUNAS.**  
**CENSOS 1970 y 1982. PROYECCION 1980-1995.**

Provincias y Comunas	1985	1990	1995
<b>AMBOS SEXOS</b>			
REGION	4.702.606	5.236.321	5.783.703
PROVINCIA SANTIAGO	3.988.283	4.388.313	4.781.787
Comunas:			
Santiago	201.342	154.228	122.924
Independencia	78.061	64.226	53.889
Recoleta	173.393	182.435	188.747
Estación Central	156.933	149.842	150.559
Conchali	164.461	170.667	172.885
Huechuraba	66.743	85.884	100.162
Quilicura	26.770	34.085	40.582
Renca	111.035	144.262	170.250
Quinta Normal	118.522	97.357	84.194
Pudahuel	113.465	138.860	161.784
Cerro Navia	152.053	173.987	189.964
Lo Prado	121.746	141.438	167.731
Maipú	135.076	180.780	217.231
Cerrillos	78.442	97.417	113.513
La Cisterna	101.520	99.313	99.655
Lo Espejo	136.879	147.280	159.500
El Bosque	158.599	187.983	204.563
La Granja	117.895	132.257	140.249
La Pintana	86.646	151.818	179.654
San Ramón	111.238	128.844	142.689
San Miguel	81.227	65.364	56.095
Pedro Aguirre Cerda	155.393	143.417	143.623
San Joaquín	130.920	122.988	127.014
La Florida	250.659	366.624	490.594
Ñuñoa	179.433	173.833	174.542
Macul	121.832	130.339	137.654
Peñalolen	165.966	219.976	271.351
La Reina	89.891	95.483	101.165
Providencia	104.452	89.360	75.748
Las Condes	188.951	198.424	209.156
Vitacura	80.959	89.088	99.092
Lo Barnechea	27.789	30.460	35.025

PROVINCIA CHACABUCO	64.939	76.555	89.660
Comunas:			
Colina:	33.786	42.864	51.905
Lampa	20.391	23.004	26.769
Tiltil	10.765	10.686	10.987
PROVINCIA CORDILLERA			
Comunas:			
Puente Alto	142.262	187.735	241.198
San José de Maipo	12.042	12.262	14.155
Pirque	9.802	10.008	11.366
PROVINCIA MAIPO	238.740	285.438	338.837
Comunas:			
San Bernardo	152.022	191.590	233.828
Buín	46.131	49.633	55.732
Paine	30.451	32.844	36.151
Calera de Tango	10.127	11.370	13.121
PROVINCIA MELIPILLA	102.481	110.727	118.693
Comunas:			
Melipilla	69.099	75.341	81.827
María Pinto	7.793	8.319	8.906
Curacaví	15.075	16.784	17.789
Alhue	3.367	3.272	3.233
San Pedro	7.151	7.011	6.937
PROVINCIA TALAGANTE	144.060	165.284	188.007
Comunas:			
Talagante	34.808	38.031	41.809
Peñaflor	71.546	87.392	103.857
Isla de Maipo	17.741	18.385	19.057
El Monte	19.962	21.479	23.284

---

INE: Compendio Estadístico, 1988

**CUADRO 5**  
**Ranking Municipal en la R.M.**

Comunas	1.Suferf.	2.Estruc.	3.Educac.	4.Vivien.	5.Estruc.	Puntajes Z	
Rango							
G. Stgo.	Urbana	Demog		y Equipa.	Económ.	Totales	
1 Santiago	4,59	7,40	1,21	5,23	4,62	23,05	4
2 Independen.	1,36	2,50	1,06	1,73	2,15	8,79	7
3 Conchalí	1,43	-1,55	0,04	1,77	-1,45	0,24	15
4 Huechuraba	-3,79	-4,72	-1,13	-4,31	-3,46	-17,40	33
5 Recoleta	2,15	0,31	0,09	0,69	-0,88	2,37	14
6 Providencia	2,18	11,50	1,66	3,92	12,06	31,32	2
7 Vitacura	-0,34	4,18	1,66	3,29	14,75	23,55	3
8 Lo Barnechea	-2,35	-1,71	-1,48	-8,81	6,03	-8,32	24
9 Las Condes	4,34	6,87	1,56	5,90	13,38	32,05	1
10 Ñuñoa	2,26	7,34	1,66	4,36	6,69	22,31	5
11 La Reina	1,19	2,94	0,90	3,08	9,99	18,10	6
12 Macul	0,60	0,14	0,50	1,91	3,03	6,17	9
13 Peñalolen	-3,53	-1,79	-1,23	-5,66	1,28	-10,93	26
14 La Florida	0,10	2,73	0,04	1,05	1,60	5,52	10
15 San Joaquín	0,82	-0,75	0,45	1,54	-4,93	-2,87	16
16 La Granja	-1,19	-3,50	-0,62	0,98	-3,81	-8,13	23
17 La Pintana	-1,32	-3,20	-1,48	-0,21	-5,34	-11,56	28
18 San Ramón	-1,96	-4,90	-0,62	-2,01	-3,68	-13,17	30
19 San Miguel	0,87	2,70	1,11	2,56	0,20	7,44	8
20 La Cisterna	-0,27	0,68	0,90	0,89	0,26	2,46	13
21 El Bosque	-0,75	-1,96	-0,11	0,34	-2,75	-5,23	20
22 P.A. Cerda	0,18	-1,46	0,19	1,13	-3,07	-3,03	17
23 Lo Espejo	0,12	-5,74	-0,82	-0,45	-4,06	-10,95	27
24 Est. Central	1,41	0,51	0,40	-1,68	-0,63	3,37	12
25 Cerrillos	0,18	-1,70	-0,06	0,10	-2,66	-4,13	18
26 Maipú	-0,44	0,04	0,29	0,77	-5,24	-4,57	19
27 Qta. Normal	1,64	1,27	0,40	1,73	-1,50	3,53	11
28 Lo Prado	-1,69	-2,95	-0,11	-6,40	-1,29	-12,44	29
29 Pudahuel	-2,88	-2,76	-1,13	-2,73	-4,95	-14,45	31
30 Cerro Navia	-1,58	-4,40	-1,18	-3,97	-3,56	-14,68	32
31 Renca	0,39	-2,26	-0,26	-2,44	-2,73	-7,30	21
32 Quilicura	-1,76	-4,71	-1,79	-7,06	-9,71	-25,03	34
33 Pte. Alto	-1,45	-0,76	-1,33	0,49	-4,94	-7,99	22
34 S. Bernardo	-1,12	-0,30	-0,82	-1,14	-5,31	-8,69	25
X	-0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,61	
S	1,93	3,91	1,00	3,43	5,74	13,96	

Fuente: BRAHM,L (elaborado con información del Censo de 1982)

**CUADRO 6**  
**Orden de Comunas Según Puntajes Z**  
**(R.M.)**

Comunas Gran Stgo.	Puntajes Z Total
1) Las Condes	32,05
2) Providencia	31,32
3) Vitacura	23,55
4) Santiago	23,05
5) Ñuñoa	22,31
6) La Reina	18,10
7) Independencia	8,79
8) San Miguel	7,44
9) Macul	6,17
10) La Florida	5,52
11) Quinta Normal	3,53
12) Estación Central	3,37
13) La Cisterna	2,46
14) Recoleta	2,37
15) Conchalí	0,24
16) San Joaquín	-2,87
17) P. Aguirre Cerda	-3,03
18) Cerrillos	-4,13
19) Maipú	-4,57
20) El Bosque	-5,23
21) Renca	-7,30
22) Puente Alto	-7,99
23) La Granja	-8,13
24) Lo Barnechea	-8,32
25) San Bernardo	-8,69
26) Peñalolén	-10,93
27) Lo Espejo	-10,95
28) La Pintana	-11,56
29) Lo Prado	-12,44
30) San Ramón	-13,17
31) Pudahuel	-14,45
32) Cerro Navia	-14,68
33) Huechuraba	-17,40
34) Quilicura	-25,03

Fuente: BRAHN, L. (elaborado en base a datos del Censo de 1982)

### CUADRO 7

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS COMUNAS  
RECURSOS MUNICIPALES PROPIOS.

Comunas	Ingreso Por Habitante		Imp. Territorial Habitante		Imp. por Patente Habitante	
	M\$ 1986	Nivel	\$ 1986	Nivel	\$ 1986	Nivel
Santiago	15,233	A	4,199	A	3,655	A
San Ramón	4,012	B	69	BB	0,120	B
San Miguel	4,945	B	651	B	0,569	M
San Bernardo	4,015	B	290	BB	0,385	MB
Renca	4,191	B	277	BB	0,437	MB
Quinta Normal	4,551	B	385	BB	0,488	MB
Quilicura	4,652	B	487	B	0,394	MB
Puente Alto	2,878	BB	239	BB	0,212	B
Pudahuel	4,459	B	203	BB	0,164	B
Providencia	17,391	A	6,515	A	2,701	A
Peñalolén	4,784	B	66	BB	0,108	B
Ñuñoa	6,451	M	1,681	AM	0,686	M
Maipú	5,603	M	547	B	0,683	M
Macul	4,25	B	672	B	0,768	M
Lo Prado	5,096	M	43	BB	0,100	B
Las Condes	10,236	A	4,22	A	0,378	MB
La Reina	6,606	M	1,921	AM	0,211	B
La Pintana	2,845	BB	19	BB	0,056	B
La Granja	3,942	B	140	BB	0,172	B
La Florida	2,766	BB	255	BB	0,095	B
La Cisterna	4,106	B	165	BB	0,216	B
Est. Central	4,387	B	434	B	0,450	MB
Conchalí	3,258	B	101	BB	0,200	B
Cerro Navia	3,86	B	46	BB	0,107	B

FUENTE: RACZYNSKI, SERRANO. op. cit.

Nivel: MB: quintil 1  
 B: quintil 2  
 M: quintil 3 y 4  
 A: quintil 5 en comparación a los que registra la comuna de Santiago.

### CUADRO 8

Gasto total por habitante de las comunas de la provincia de Santiago, 1986

Comuna	Gasto Tot (1) (en mil)	% Gasto tot. provincia	Pobl. (2)	% pobl. total	Gasto Tot. Ubicac Habte. (+ a -)	
Santiago	6.655.704	22.0	183.849	4.5	36.202	1
Providencia	2.440.607	8.1	109.561	2.7	22.276	2
Las Condes	3.712.012	12.3	302.380	7.5	12.276	3
La Reina	854.138	2.8	87.042	2.1	9.813	4
Macul	1.042.173	3.4	127.441	3.1	8.178	5
Nuñoa	1.284.852 (3)	4.2	163.578	4.1	7.855	6
Quilicura	213.605	0.7	29.278	0.7	7.296	7
Lo Prado	779.893	2.6	117.770	2.9	6.622	8
San Miguel	1.735.329	5.7	271.188	6.7	6.399	9
Est. Central	859.340	2.8	137.878	3.4	6.233	10
Maipú	1.384.784	4.6	248.533	6.1	5.572	11
Pudahuel	680.858	2.3	122.313	3.0	5.567	12
Renca	709.065	2.3	128.441	3.2	5.521	13
La Cisterna	2.080.971	6.9	399.941	10.0	5.203	14
La Granja	612.919	2.0	120.292	3.0	5.095	15
Cerro Navia	803.838	2.6	166.356	4.1	4.832	16
Peñalolén	905.837	3.0	188.778	4.7	4.798	17
Qta. Normal	529.372	1.8	111.429	2.8	4.751	18
San Ramón	519.321	1.7	120.028	3.0	4.327	19
La Pintana	546.623	1.8	150.291	3.8	3.673	20
La Florida	882.130	2.9	276.233	6.8	3.193	21
Conchalí	1.065.942	3.5	479.485	11.8	2.228	22
Total	30.299.313	100.0	4.041.070	100.0		

Fuente: Raczynsky y Serrano. op. cit.

(1) Contraloría General de la República. Sector Municipal. Estado de Ejecución Presupuestaria. Enero-Diciembre 1986

(2) Población estimada a diciembre de 1986. INE

(3) Para la comuna de Nuñoa se usó el Estado de Ejecución Presupuestaria total, que incluye los recursos destinados a los Programas de Salud y Educación

### CUADRO 9

DISTRIBUCION RECURSOS DEL FCM: efectivo 1985-86 y ley para 1987-89  
(Porcentaje sobre total de la región Metropolitana)

	Ingresos del FCM efectivo bienio 85-86	Aporte del FCM según ley 1987, 1988 y 1989		
		90%	10%	Total
Santiago	6.6	4.6	19.6	6.1
San Ramón	3.6	4.1	0.0	3.7
San Miguel	7.6	5.5	15.7	6.5
San Bernardo	6.3	6.0	3.3	5.7
Renca	2.6	2.8	1.1	2.7
Quinta Normal	2.6	1.6	11.0	2.6
Quilicura	0.4	0.4	0.0	0.3
Puente Alto	3.1	3.5	0.0	3.2
Pudahuel	3.3	3.3	0.0	3.0
Providencia	0.7	0.7	0.0	0.6
Peñalolén	5.3	5.3	0.0	4.8
Nuñoa	1.7	1.4	5.2	1.8
Maipú	2.6	2.3	0.9	2.2
Macul	2.1	2.3	4.0	2.4
Lo Prado	3.6	4.0	0.0	3.6
Las Condes	1.8	1.8	0.0	1.6
La Reina	0.8	0.6	0.0	0.6
La Pintana	3.0	5.2	0.0	4.7
La granja	4.2	3.3	4.0	3.3
La Florida	4.6	7.0	0.9	6.4
La Cisterna	9.6	8.1	21.8	9.5
Est. Central	4.3	3.4	0.0	3.1
Coñchalí	8.8	10.2	3.3	9.5
Cerro Navia	4.8	5.9	0.0	5.3
24 Comunas	93.9	93.3	90.8	93.0
Resto	6.1	6.7	9.2	7.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE MUNICIPALIDADES  
Diario Oficial 22 de julio de 1987.

**CUADRO 10**  
VALOR PROMEDIO DE TERRENOS EN M<sup>2</sup> POR SECTOR

COMUNAS	SECTORES	1985 (UF)	1989 (UF)
L. Condes	San Damian	3.11	2.8
	Sta. M. Manquehue	2.53	4.3
	La Dehesa	1.85	2.2
	Los Dominicos	2.32	
La Reina		1.20	
Ñuñoa		0.70	
La Florida		0.30	
La Granja		0.12	
Pudahuel		0.12	
Providencia			15.04
Conchalí		0.12	

FUENTE 1985: SUR  
1989: La Segunda "(15-5-89 pp.16)

**CUADRO 11**  
Valor M<sup>2</sup> útil vivienda

Comuna	UF
La Florida	9.5
Puente Alto	9.6
Maipú	9.8
La Granja	10.0
Conchalí	17.7
Santiago	17.8
San Miguel	18.3
Ñuñoa	19.1
La Reina	20.2
Providencia	33.4

Fuente: SUR 1989

**CUADRO 12**  
d) SUPERFICIE PROMEDIO VIVIENDAS VENDIDAS (M2)

	JUNIO 1982	JUNIO 1985
Las Condes	118.0	96.5
La Reina	101.6	77.0
Nuñoa	71.0	48.0

FUENTE: ADIMARK

**CUADRO 13**  
Evolución del parque de locomoción colectiva  
Santiago de Chile (Base 1977 = 100)

Año	Autobuses		Taxibuses		Metro	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
1977	3.244	100,0	1.516	100,0	60	100,0
1978	3.478	107,2	1.614	106,5	90	150,0
1979	3.467	106,9	1.718	113,3	135	225,0
1980	3.813	117,6	1.921	126,7	150	250,0
1981	4.003	123,4	2.172	143,3	208	346,0
1982	4.307	132,8	2.245	148,1	245	409,0
1983	4.593	141,6	2.389	157,6	245	408,0
1984	4.748	146,6	2.607	172,0	245	408,0

Fuente: Asociación Gremial Metropolitana de Autobuses. (Citado por Morales, S., op. cit.)

**CUADRO 14**  
Evolución del parque de taxis  
(Base 1977 = 100)

Año	Región Metropolitana		Total Nacional	
	Cantidad	%	Cantidad	%
1977	11.380	100.0	17.572	100,0
1978	16.021	140.0	23.931	136,2
1979	22.646	199.0	34.890	198,6
1980	24.286	213,4	39.296	223,6
1981	30.340	226,6	59.913	341,0
1982	31.429	276,2	57.464	327,0

Fuente: Estadísticas Ministerio de Transporte. (Citado por Morales, S. op. cit.)

**CUADRO 15**  
**P.G.B. POR SECTOR PRODUCTIVO (TOTAL PAIS)**  
(Mill. de pesos de 1977)

SECTOR	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Agropecuario-Silvícola	26837	25529	26966	27927	28683	28084	27062	28988	30612	33275	34772	36406
Pesca	1453	1712	1956	2104	2485	2719	2959	3299	3484	3832	3525	3617
Minería	23161	23529	24792	26077	28084	29680	29113	30405	31074	31523	31523	32280
Industria Manufactur.	62574	68373	73777	78332	80336	63500	65466	71858	72692	78507	82825	89865
Electricidad, Gas y Ag.	6477	6913	7383	7754	7913	7921	8265	8841	9150	9744	10114	11034
Construcción	11706	12650	15669	19420	23518	17920	17022	17737	20593	20852	23062	23984
Comercio	44844	53820	59767	67149	70012	57872	55873	58668	59639	62919	67638	74267
Transporte y Comunic.	15377	16665	18167	20178	20537	18108	17842	18916	19961	21571	23650	26006
Servicios								91417	93335	96842	102459	127810
Sector Financiero	18157	21815	27920	34243	38320	36255	25317					
Propiedad de Vivie	20542	20724	20824	21029	21341	21561	21686					
Adm. Pública	18275	17713	17502	16941	16637	16161	16504					
Educación	13300	13591	13850	13700	13391	13346	13919					
Salud	9190	9482	10019	10346	10679	9822	9914					
Otros Servicios	11039	11676	12417	13126	13558	11359	11060					
Imputaciones Bancarias	-9152	-9123	-13280	-18730	-23902	-22614	-9547					
Tributación a Importac.	13990	16351	19478	23850	31959	17829	14725	17797	15907	17562	18563	
<b>TOTAL</b>	<b>287770</b>	<b>311417</b>	<b>337207</b>	<b>363446</b>	<b>383551</b>	<b>329523</b>	<b>327180</b>	<b>347926</b>	<b>356447</b>	<b>376627</b>	<b>398231</b>	<b>425207</b>

**CUADRO 16**  
**PARTICIPACION DE LA REGION METROPOLITANA EN EL P.G.B. NACIONAL POR SECTOR PRODUC.**  
 (Mill. de pesos de 1977)

SECTOR	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Agropecuario-Silvícola	16,0	17,3	16,9	18,6	18,8	18,3	18,3	17,9	17,7	17,8
Pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Minería	2,9	2,8	3,0	3,1	3,7	2,9	3,3	3,4	3,3	3,4
Industria Manufactur.	50,6	51,1	52,7	51,6	52,3	51,2	50,0	50,4	49,9	49,3
Electricidad, gas y ag.	28,3	27,6	26,9	28,1	28,8	25,4	27,6	30,2	30,5	30,2
Construcción	40,0	41,5	45,2	48,7	53,5	48,6	42,5	41,5	35,3	43,1
Comercio	58,4	59,2	60,2	59,4	59,2	56,6	56,0	56,2	55,6	55,5
Transporte y Comunic.	40,4	40,1	39,0	38,3	39,3	40,9	41,7	41,3	43,1	43,9
Servicios								53,3	54,3	56,0
Sector Financiero	73,8	73,2	75,0	76,4	79,9	80,0	73,7			
Propiedad de Vivie	56,3	56,3	56,6	56,9	57,2	58,1	58,4			
Adm. Pública	47,7	46,9	47,3	44,6	44,4	44,5	44,7			
Educación	41,3	42,1	42,0	41,8	40,1	39,7	41,2			
Salud	45,5	45,9	47,1	47,8	47,4	43,9	43,4			
Otros Servicios	64,8	65,1	65,3	64,8	64,3	64,2	63,5			
Imputaciones Bancarias	81,4	80,9	82,3	82,6	83,3	86,4	86,7			
<b>TOTAL</b>	<b>41,2</b>	<b>42,4</b>	<b>43,0</b>	<b>42,7</b>	<b>42,3</b>	<b>41,1</b>	<b>41,1</b>	<b>40,8</b>	<b>40,8</b>	<b>41,5</b>

NOTA CIFRAS PROVISORIAS PERIODO 1980-1986

FUENTE BANCO CENTRAL DE CHILE, DEPARTAMENTO DE CUENTAS NACIONALES

**CUADRO 17**  
**FUERZA DE TRABAJO POR SITUACION OCUPACIONAL Y SEXO (OCT.-DIC. en miles)**  
**(CHILE)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
POBLACION TOTAL	10613,7	10804,1	10989,1	11174,2	11368,8	11397,8	11579,9	11775,4	11972,3	12157,3	12332,9	12515,8
POB.DE 15 AÑOS Y MAS	7752,6	7934,5	8105,3	8267,1	8430,6	7759,7	7924,7	8080,5	8242,9	8384,5	8520,6	8662,8
POB.DE 15 AÑOS Y MAS EN LA F. DE TRABAJO	3199,0	3476,6	3477,5	3635,5	3687,9	3660,7	3767,7	3798,4	4018,7	4270,0	4354,4	4551,6
F.T. OCUPADOS	2820,5	2981,3	3257,0	3257,1	3270,9	2943,1	3215,7	3268,0	3537,4	3895,7	4010,8	4265,8
F.T. DESOCUPADOS	378,5	495,3	474,2	378,4	417,0	717,6	551,9	530,4	481,3	374,3	343,6	285,8
OCUPADOS POR SEXO												
HOMBRES	2085,5	2145,5	2158,0	2297,9	2315,4	2047,8	2226,5	2343,4	2620,9	2739,0	2826,2	2947,0
MUJERES	735,1	835,7	845,7	959,3	955,5	895,3	989,1	1005,9	1099,7	1156,7	1184,4	1261,5
DESOCUPADOS POR SEXO												
HOMBRES	267,8	332,9	336,1	271,5	311,7	517,6	381,6	351,1	346,7	250,0	222,4	211,2
MUJERES	110,6	162,8	138,0	106,9	105,5	199,8	170,1	190,1	169,8	124,0	120,9	112,5
TASA DE DESOCUP. (%)	11,8	14,2	13,6	10,4	11,3	19,6	14,6	14,0	12,0	8,8	7,9	6,3

NOTA El año 82 se cambia de 12 a 15 años el lim. inferior de edad de la Fuerza de Trabajo  
 En 1985 se cambia la muestra sobre la cual se aplica la Encuesta Nac. de Empleo  
 Los datos del año 1985 de Ocupados y Desocupados por Sexo, son del período Nov.-Enero  
 Los datos del año 1988 de Ocupados y Desocupados por Sexo, son del período Sep.-Nov.

FUENTE: INE. ESTADISTICAS LABORALES

**CUADRO 18**  
**FUERZA DE TRABAJO POR SITUACION OCUPACIONAL Y SEXO (OCT.-DIC. en miles)**  
**(R. METROPOLITANA)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
POBLACION TOTAL	4008,0	4104,3	4204,0	4301,5	4399,1	4354,1	4450,6	4551,2	4651,6	4747,0	4836,4	4929,4
POB. DE 15 AÑOS Y MAS	2953,8	3033,0	3115,4	3193,7	3272,3	2986,3	3060,6	3136,9	3213,7	3287,4	3356,3	3428,1
POB. DE 15 AÑOS Y MAS EN LA F. DE TRABAJO	1265,2	1414,9	1421,7	1491,9	1545,3	1449,2	1544,6	1607,1	1720,0	1759,0	1792,4	1868,5
F. T. OCUPADOS	1123,0	1229,0	1238,2	1345,1	1379,1	1103,9	1288,4	1317,3	1461,0	1571,5	1615,5	1729,6
F. T. DESOCUPADOS	142,2	185,9	183,5	146,7	166,1	345,4	256,2	289,7	259,0	187,5	176,9	138,9
OCUPADOS POR SEXO												
HOMBRES	----	----	----	----	----	712,2	826,2	858,9	935,7	1001,3	1030,0	1090,2
MUJERES	----	----	----	----	----	391,6	462,1	458,4	532,4	570,2	585,5	612,5
DESOCUPADOS POR SEXO												
HOMBRES	----	----	----	----	----	236,3	154,8	164,9	170,2	119,9	109,4	91,0
MUJERES	----	----	----	----	----	108,9	101,3	124,6	92,8	67,6	66,6	63,8
TASA DE DESOCUP. (%)	11,2	13,4	12,9	9,8	10,8	23,8	16,5	18,1	15,1	10,7	9,9	7,4

FUENTE I.N.E. ESTADISTICAS LABORALES

NOTA El año 1982 se cambia de 12 a 15 años el límite inferior de edad de la fuerza de trabajo.

En 1985 se cambia la muestra sobre la cual se aplica la Encuesta Nac. de Empleo

Los datos del año 1985 de Ocupados y Desocupados por Sexo, son del período Nov.- Enero

Los datos del año 1988 de Ocupados y Desocupados por Sexo, son del período Sep.- Nov.

**CUADRO 19**  
**COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR EDAD (TOTAL = 100)**  
**(CHILE)**

EDAD	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1986	1987	1988
12-14	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15-19	8,3	8,3	7,9	8,3	8,0	7,3	6,2	6,0	5,8	5,9	5,9
20-24	16,1	16,9	16,9	17,6	17,5	18,5	17,9	18,2	16,4	15,6	14,7
25-29	13,6	13,6	14,1	14,2	15,0	15,7	16,2	16,3	15,4	15,7	15,6
30-34	11,8	11,9	11,6	11,7	11,6	12,2	12,2	12,5	13,7	13,6	14,1
35-39	11,0	10,4	10,9	10,6	10,9	10,3	10,7	10,1	12,3	11,7	11,8
40-44	9,6	9,2	9,1	9,3	9,5	9,6	9,9	9,6	10,7	10,9	10,9
45-49	9,4	9,1	9,3	8,5	8,3	7,8	8,2	8,3	8,3	8,8	9,0
50-54	7,4	7,4	7,7	7,5	7,5	7,7	7,5	7,6	6,5	6,3	6,3
55-59	5,3	5,2	5,1	4,9	5,1	4,9	5,4	5,3	5,4	5,7	5,4
60-64	3,7	3,7	3,7	3,5	3,1	3,1	3,3	3,5	3,0	3,1	3,5
65-69	1,9	2,2	2,0	2,0	2,0	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,7
70 y más	1,3	1,4	1,3	1,4	1,2	1,2	1,0	1,2	1,0	1,2	1,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE I.N.E. ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO

**CUADRO 20**  
**FUERZA DE TRABAJO POR CATEGORIA EN LA OCUPACION (OCT.-DIC. en miles)**  
**(CHILE)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EMPLEADORES	54,8	80,8	74,0	66,7	92,9	60,5	94,4	107,4	111,7	123,5	136,0	145,9
CUENTA PROPIA	773,0	800,9	833,6	865,0	844,2	791,7	772,1	861,8	861,8	916,0	925,2	1.011,3
EMPLEADOS	885,0	977,9	989,9	1.013,0	1.030,7	1.091,5	1.058,4	1.060,9	1.140,6	1.182,9	1.233,3	1.341,0
OBREROS	1.076,1	1.114,9	1.111,6	1.236,4	1.265,1	1.236,5	1.361,6	1.340,3	1.270,4	1.528,1	1.527,4	1.504,2
PERSONAL DE SERVICIO	183,2	227,1	212,5	222,0	227,1	213,9	228,2	240,3	279,3	283,2	287,9	310,6
FAMILIAR NO REMUNERADO	108,7	123,7	118,5	128,4	131,6	110,5	136,7	156,5	457,3	167,2	178,1	183,5
OTRO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,3	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0
BUSCAN TRAB. POR 1ra VEZ	118,6	151,8	138,1	104,5	95,7	153,9	114,7	119,6	112,0	69,1	65,5	55,1
<b>TOTAL</b>	<b>3.199,4</b>	<b>3.477,1</b>	<b>3.478,2</b>	<b>3.636,0</b>	<b>3.687,3</b>	<b>3.660,3</b>	<b>3.766,4</b>	<b>3.890,0</b>	<b>4.233,1</b>	<b>4.270,0</b>	<b>4.353,4</b>	<b>4.551,6</b>

FUENTE I.N.E. ESTADISTICAS LABORALES

**CUADRO 21**  
**FUERZA DE TRABAJO POR CATEGORIA EN LA OCUPACION (OCT.-DIC. en miles)**  
**(REGION METROPOLITANA)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
EMPLEADORES	30,4	46,1	40,6	34,4	44,3	26,1	31,0	38,0	42,7	51,4	56,1	54,6
CUENTA PROPIA	273,3	274,2	313,0	315,4	298,3	251,1	267,1	317,0	289,6	305,6	302,0	334,4
EMPLEADOS	415,9	478,8	472,5	504,1	518,2	557,6	551,2	522,1	588,8	630,0	657,7	714,8
OBREROS	400,1	422,0	415,5	459,3	493,2	424,7	501,5	502,8	469,0	551,1	557,1	521,2
PERSONAL DE SERVICIO	94,4	120,9	104,8	108,5	115,1	101,2	115,4	126,3	139,4	151,0	151,7	164,6
FAMILIAR NO REMUNERADO	25,0	37,3	38,3	37,4	44,1	27,7	30,0	38,0	145,2	36,2	36,3	48,5
OTRO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
BUSCAN TRAB. POR 1ra VEZ	26,0	45,7	36,6	32,9	31,5	59,1	47,5	61,9	45,9	33,7	30,7	30,4
<b>TOTAL</b>	<b>1.265,1</b>	<b>1.425,0</b>	<b>1.421,3</b>	<b>1.492,0</b>	<b>1.544,7</b>	<b>1.449,1</b>	<b>1.544,0</b>	<b>1.606,4</b>	<b>1.720,6</b>	<b>1.759,0</b>	<b>1.791,6</b>	<b>1.868,0</b>

FUENTE: INE. ESTADISTICAS LABORALES.

**CUADRO 22**  
**FUERZA DE TRABAJO POR GRUPO DE OCUPACION (En Miles)**  
**REGION METROPOLITANA**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PROFESIONALES, TEC. Y AFI	108,9	104,2	106,4	117,3	116,4	115,2	128,2	116,0	147,0	161,3	167,5	162,0
GERENTES, ADM. Y DIRECTIV.	36,6	49,9	50,0	38,5	47,1	28,2	37,7	46,3	55,3	60,3	60,3	59,0
EMPLEADOS DE OFIC. Y AFI.	199,5	232,5	142,9	261,1	265,6	262,7	254,1	248,9	211,8	249,6	295,7	288,2
VENEDORES Y AFINES	164,3	182,3	214,4	215,9	222,5	183,4	186,1	228,7	193,0	223,9	215,7	223,8
AGRICUL., GANAD., Y PESCAD	66,3	72,4	61,6	65,0	59,1	55,7	52,5	62,3	83,9	106,2	107,2	107,7
CONDUCTORES Y AFINES	49,0	55,1	60,0	72,0	67,4	74,8	61,2	57,7	64,4	81,9	81,2	78,2
ARTESANOS Y OPERARIOS	257,0	273,2	275,9	301,0	312,5	271,1	247,8	273,2	210,6	278,5	288,4	321,7
OTROS ARTESANOS Y OPERA.	40,5	49,6	60,2	65,3	73,5	70,3	69,9	61,5	58,7	66,8	70,4	65,6
OBREROS Y JORNALEROS NEO	93,7	102,3	113,4	98,9	113,5	117,9	227,5	198,2	187,3	195,4	182,0	122,5
TRAB. EN SERV. PERSONALES	197,2	238,3	204,2	210,7	221,2	199,9	217,2	240,4	231,7	279,6	276,6	283,7
TRABAJADORES NEOC	26,4	19,4	16,0	13,3	14,7	11,6	14,7	10,2	17,3	20,4	15,6	17,2
BUSCAN TRAB. POR 1RA VEZ	26,0	45,7	36,6	32,9	31,6	59,2	47,6	61,9	0,0	34,7	30,7	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.265,4</b>	<b>1.424,9</b>	<b>1.341,6</b>	<b>1.491,9</b>	<b>1.545,1</b>	<b>1.450,0</b>	<b>1.544,5</b>	<b>1.605,3</b>	<b>1.461,0</b>	<b>1.758,6</b>	<b>1.791,3</b>	<b>1.729,6</b>

FUENTE I.N.E.

**CUADRO 23**  
**FUERZA DE TRABAJO POR GRUPO DE OCUPACION (En Miles)**  
**(CHILE)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PROFESIONALES, TEC. Y AFI	234,0	237,2	230,3	242,9	237,2	240,4	260,9	253,2	299,5	318,6	320,1	322,5
GERENTES, ADM. Y DIRECTIV	63,3	87,0	83,7	69,0	88,7	61,7	94,8	109,0	115,1	118,4	125,3	130,9
EMPLEADOS DE OFIC. Y AFI	372,1	414,2	420,1	483,1	473,3	468,3	447,7	452,5	382,9	443,6	505,8	509,7
VENEDORES Y AFINES	353,8	390,7	427,1	454,4	469,3	419,7	422,2	477,0	410,3	462,1	472,8	467,5
AGRICUL., GANAD., Y PESCAD	556,2	577,6	554,5	568,7	544,9	534,3	537,7	572,3	742,1	834,6	866,2	872,5
CONDUCTORES Y AFINES	133,3	142,9	154,2	172,1	170,8	178,8	163,8	159,5	149,4	180,6	185,3	183,4
ARTESANOS Y OPERARIOS	543,6	570,5	580,0	629,2	625,6	550,4	518,5	569,2	473,4	588,6	609,7	663,4
OTROS ARTESANOS Y OPERA.	111,5	129,7	141,4	143,9	153,3	145,3	148,3	128,1	142,7	149,7	160,1	159,3
OBREROS Y JORNALEROS NEO	256,9	277,3	288,1	286,7	342,5	447,4	583,8	537,9	467,7	493,0	435,1	321,4
TRAB. EN SERV. PERSONALES	394,4	442,6	413,0	436,0	439,2	419,6	429,5	471,9	472,3	554,5	563,9	592,3
TRABAJADORES NEOC	61,3	55,5	47,1	45,1	47,8	41,6	45,3	37,5	47,6	48,8	42,9	42,9
BUSCAN TRAB. POR 1RA VEZ	118,6	151,8	138,1	104,5	95,7	154,0	114,7	119,6	112,0	76,3	65,5	55,1
<b>TOTAL</b>	<b>3.199,0</b>	<b>3.477,0</b>	<b>3.477,7</b>	<b>3.635,6</b>	<b>3.688,3</b>	<b>3.661,5</b>	<b>3.767,2</b>	<b>3.887,7</b>	<b>3.815,0</b>	<b>4.268,8</b>	<b>4.352,7</b>	<b>4.320,9</b>

FUENTE I.N.E.

**CUADRO 24**  
**ADCRITOS A PEE Y DOT. PERSONAL SECTOR PUBLICO**  
**(CHILE)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ADCRITOS AL PEM (Num. de Personas Dic. c. año)	173.238	117.643	161.476	203.141	168.149	336.469	263.763	170.915	105.646	61.410	22.245	3.521
POJH (DIC)						102.772	221.944	207.639	171.360	122.812	64.201	5.345
PIMO (DIC)							11.460	6.624		1.179		
ADCRITOS A PEE (OCT.-DIC.) (Distinto a Pem y Pojh)								30.245	52.369	48.711		
DOTAC.DE PERS.EFEC.S.PUB (Al 31 de Dic.)	315.101	306.208	279.290	188.721	171.288	156.097	152.720	152.492	157.717			
<b>TOTAL</b>	<b>488.339</b>	<b>423.851</b>	<b>440.776</b>	<b>391.862</b>	<b>339.437</b>	<b>595.338</b>	<b>649.887</b>	<b>567.915</b>	<b>487.092</b>	<b>234.112</b>	<b>86.446</b>	<b>8.866</b>

FUENTE I.N.E. ESTADISTICAS LABORALES  
 BANCO CENTRAL INDIC. ECO. Y SOC.  
 ODEPLAN INFORMES SOCIALES

**CUADRO 25**  
**ADCRITOS A PEE Y DOT. PERSONAL SECTOR PUBLICO**  
**(R. METROPOLITANA)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ADCRITOS AL PEM (Num. de Personas Dic. c. año)	30.697	22.092	25.197	28.972	22.071	69.493	64.064	8.148	8.337	6.078	3.475	276
POJH (DIC.)						43.751	151.454	120.101	102.279	81.020	48.983	4.967
PIMO (DIC.)							108	4.046		790		
ADCRITOS A PEE (OCT.-DIC.) (Distinto a Pem y Pojh)								9.536	12.497	17.698		
<b>TOTAL</b>	<b>30.697</b>	<b>22.092</b>	<b>25.197</b>	<b>28.972</b>	<b>22.071</b>	<b>113.244</b>	<b>215.626</b>	<b>141.831</b>	<b>123.113</b>	<b>105.586</b>	<b>52.458</b>	<b>5.243</b>

FUENTE I.N.E. ESTADISTICAS LABORALES  
 BANCO CENTRAL INDIC. ECO. Y SOC.  
 ODEPLAN INFORMES SOCIALES

**CUADRO 26**  
**OCUPACION Y DESOCUPACION EN EL GRAN SANTIAGO**  
 Santiago-Junio 1988

	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%
POBLACION	2.190.626	--	2.393.130	--	4.583.756	--
MAYORES DE 14 AÑOS	1.590.739	100,0	1.799.024	100,0	3.389.763	100,0
FUERZA DE TRABAJO	1.167.876	73,4	737.616	41,0	1.905.492	56,2
INACTIVOS	422.863	26,6	1.061.408	59,0	1.484.271	43,8
FUERZA DE TRABAJO (1)	1.167.876	100,0	737.616	100,0	1.905.492	100,0
OCUPADOS (2)	1.011.278	86,6	551.073	74,7	1.562.351	82,0
- Formales (2.1)	716.424	61,3	337.725	45,8	1.054.149	55,3
- Informales (2.2)	262.781	22,5	203.436	27,6	466.217	24,5
PEM-POJH-PIMO	32.073	2,7	9.912	1,3	41.985	2,2
DESOCUPADOS (3)	156.597	13,4	186.544	25,3	343.141	18,0
- Buscan x primera vez	16.075	1,4	41.011	5,6	57.086	3,0
- Cesantes (3.1)	140.522	12,0	145.533	19,7	286.055	15,0
TOTAL INACTIVOS (4)	422.863	100,0	1.061.408	100,0	1.484.271	100,0
INACTIVOS SIN DESEOS DE TRABAJAR (4.1)	338.899	80,1	787.699	74,2	1.126.598	75,9
INACTIVOS CON DESEOS DE TRABAJAR (4.2)	83.964	19,9	273.709	25,8	357.673	24,1

Fuente: Encuesta de empleo PET

**CUADRO 27**  
**TASA DE DESOCUPACION POR TRAMOS DE EDAD**  
**SANTIAGO-JUNIO 1988**

Comunas	15 a 24	25 a 29	30 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más	Total
Santiago, Indep, Recoleta y Est. Central	26,7	18,2	9,6	10,8	11,1	18,8	14,6
Conchalí y Huechuraba	36,4	18,2	13,0	11,5	9,1	16,7	19,4
Quilicura y Renca	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Quinta Normal	36,8	25,0	25,9	16,7	0,0	16,7	21,3
Pudahuel, Cerro Navia y Lo Prado	37,8	25,0	14,6	23,8	15,8	11,1	23,2
Maipú y Cerrillos	26,4	24,1	17,2	12,8	0,0	0,0	17,8
La Cisterna y Lo Espejo	54,5	25,0	11,5	11,8	33,3	0,0	25,5
El Bosq., La Granja, L. Pint. y S. Ramón	33,3	13,3	15,6	8,3	23,8	25,0	19,3
San Miguel, P. A. Cerda y San Joaquín	44,7	14,3	13,7	15,4	0,0	0,0	17,3
La Florida	57,1	11,1	11,8	9,1	0,0	0,0	20,3
Ñuñoa, Macul y Peñalolén	39,0	12,0	15,2	11,4	26,9	0,0	21,2
La Reina, Prov., L. Condes, Vit. y Barn.	25,0	2,6	3,4	6,0	8,5	5,3	9,5
San Bernardo	50,0	7,7	26,3	20,0	50,0	0,0	25,7
Puente Alto	27,8	36,4	6,7	23,1	0,0	0,0	20,3
<b>TOTAL</b>	<b>34,9</b>	<b>16,1</b>	<b>13,3</b>	<b>12,2</b>	<b>12,8</b>	<b>8,3</b>	<b>18,0</b>

Fuente: Encuesta de Empleo PET

**CUADRO 28**  
TASA DE DESOCUPACION POR COMUNA

COMUNAS	TASA DESOCUPACION	TASA DESOCUP. (INC. PEE)
Santiago, Indep., Recoleta y Est. Central	14,6	15,1
Conchalí y Huechuraba	19,4	22,2
Quilicura y Renca	6,7	20,0
Quinta Normal	21,3	21,3
Pudahuel, Cerro Navia y Lo Prado	23,2	28,7
Maipú y Cerrillos	17,8	20,7
La Cisterna y Lo Espejo	25,5	26,6
El Bosque, La Granja, La Pintana y S. Ramón	19,3	23,8
San Miguel, P.A. Cerda y San Joaquín	17,3	20,1
La Florida	20,3	20,3
Ñuñoa, Macul y Peñalolén	21,2	21,8
La Reina, Provid., L. Condes, Vitacura y Barn.	9,5	9,9
San Bernardo	25,7	25,7
Puente Alto	20,3	21,9
<b>TOTAL</b>	<b>18,0</b>	<b>20,2</b>

Fuente: Encuesta de Empleo PET

**CUADRO 29**  
OCUPADOS POR SEXO  
Santiago-Junio 1988

	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%
OCUPADOS	1.011.278	100,0	551.073	100,0	1.562.351	100,0
FORMAL	716.424	70,8	337.725	61,3	1.054.149	67,5
INFORMAL	262.781	26,0	203.436	36,9	466.217	29,8
PEM-POJH-PIMO	32.073	3,2	9.912	1,8	41.985	2,7

Fuente: Encuesta de Empleo PET

**CUADRO 30**  
**OCUPADOS POR CATEGORIA SECTOR Y SEXO**  
 Santiago-Junio 1988

	SECTOR FORMAL			SECTOR INFORMAL			TOTAL		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
- Empleadores	5,5	6,2	4,2	0,6	1,1	0,0	3,9	4,6	2,5
- Emp. y obreros	90,4	89,7	92,0	18,2	20,8	14,8	66,5	68,8	61,8
- Cuenta Propia	3,8	3,9	3,6	57,8	76,1	34,0	19,9	22,7	14,7
- Serv. doméstico	0,1	0,0	0,3	20,1	0,8	45,3	6,0	0,2	16,9
- Fam. no remunerado	0,1	0,1	0,0	3,2	1,1	5,9	1,0	0,4	2,2
- S/R	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
- PEE	----	----	----	----	----	----	2,7	3,2	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta de Empleo PET.

**CUADRO 31**  
**OCUPACION POR TRAMOS DE EDAD Y SECTOR**  
 Gran Santiago-Junio 1988  
 (en porcentajes)

	Sector Formal	Sector Informal	Programas Especiales	Total
15-19 años	3,5	5,6	17,5	4,5
20-24	14,4	10,1	12,5	13,1
25-29	17,0	11,6	12,5	15,3
30-39	28,6	24,8	35,0	27,7
40-49	19,6	26,3	10,0	21,3
50-59	11,6	14,2	12,5	12,4
60-64	3,0	3,7	0,0	3,1
65 y más	2,3	3,7	0,0	2,6
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta de empleo PET

**CUADRO 32**  
**OCUPACION POR TRAMOS DE EDAD Y SECTOR**  
 Gran Santiago-Junio 1988  
 (en porcentaje)

	Sector Formal	Sector Informal	Programas Especiales	Total
15-19 años	52,9	37,1	10,0	100,0
20-24	74,5	23,0	2,5	100,0
25-29	75,3	22,6	2,1	100,0
30-39	70,1	26,7	3,2	100,0
40-49	62,2	36,6	1,2	100,0
50-59	63,2	34,2	2,6	100,0
60-64	65,3	34,7	0,0	100,0
65 y más	58,5	41,5	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>67,7</b>	<b>29,7</b>	<b>2,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta de empleo PET

**CUADRO 33**  
**OCUPACION POR NIVEL EDUCACIONAL**  
 Santiago-Junio 1988  
 (en porcentaje)

	Sector Formal	Sector Informal	Programas Especiales	Total
Sin educación Formal	0,7	3,0	4,7	1,5
Básica Incompleta	14,0	28,1	32,6	18,7
Básica Completa	7,7	19,1	11,6	11,2
Media e Ind. Incompleta	18,4	24,5	20,9	20,3
Media e Ind. Completa	31,8	18,2	25,6	27,6
Superior Incompleta	5,2	2,8	0,0	4,4
Superior Completa	22,1	3,6	0,0	16,0
S/R	0,0	0,6	4,7	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta de Empleo PET

**CUADRO 34**  
**OCUPACION POR NIVEL EDUCACIONAL**  
 Santiago-Junio 1988  
 (en porcentaje)

	Sector Formal	Sector Informal	Programas Especiales	Total
Sin educación Formal	30,4	60,9	8,7	100,0
Básica Incompleta	50,3	44,9	4,8	100,0
Básica Completa	46,3	50,9	2,9	100,0
Media e Ind. Incompleta	61,2	36,0	2,8	100,0
Media e Ind. Completa	77,7	19,7	2,6	100,0
Superior Incompleta	80,9	19,1	0,0	100,0
Superior Completa	93,2	6,8	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>67,5</b>	<b>29,8</b>	<b>2,7</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta de Empleo PET

## CUADRO 35

PORCENTAJE DE HOGARES POR TRAMOS DE POBREZA E IND. ECO. (G. STGO.)

ESTRATOS DE POBREZA (a)	PET							(e)
	1969	1976	1979	1980	1982	1984	1985	1988
Pobres Indigentes	8,4	27,9	11,7	14,4	10,8	23	19,2	22,9
Pobres no Indigentes	20,1	29	24,3	25,9	20,4	25,5	26,2	26,8
Total Pobres	28,5	56,9	36	40,3	31,2	48,5	45,4	49,7
PGB Per Cápita (b) (\$ 1977)	30.155	25.255	30.887	32.370	28.696	29.547	29.773	33.774
Sueldos y Salarios (c) (1969 = 100)	100	70,5	89,5	97,1	106,1	98,4	94,3	102,4
Tasa de Desempleo (d)	6,2	15,7	12,5	11,8	23,2	18,4	16,2	10,6

FUENTES: (a) Pollack y Uthoff (1986)  
 (b) Bco Central de Chile (1986)  
 (c) Cortazar (1983)  
 (d) U. de Chile, Dpto. Economía  
 (e) PET Encuesta de Empleo

### CUADRO 36

EVOLUCION DEL SUELDO VITAL, INGRESO MINIMO, INGRESO DE REMUNERACIONES (1982 = 100)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Sueldo Vital Escala A de Stgo. (\$ de 1982)	128,15	121,72	126,69	115,42	109,94	100,00	82,51	68,84	74,17	68,29	63,79	63,97
Ingreso Mínimo base \$ Dic. (\$ de 1982)	106,71	121,72	126,69	115,42	109,94	100,00	82,51	68,84	74,16	68,28	63,79	63,97
Ingreso Mínimo Incrementado (\$ de 1982)					109,94	100,00	82,51	68,84	74,16	68,28	63,79	69,09
Indice de Remuneraciones Reales (Dic. 82 = 100)	67,06	76,45	84,69	92,04	100,22	100,00	89,34	89,43	85,6	87,38	87,21	92,94

Fuente INE

**CUADRO 37**

Distribución del gasto social y del ingreso  
(porcentajes)

Número de familias por quintiles de ingreso	Rodríguez (ILADES)		Haindl-Weber (U.Chile-ODEPLAN)	
	Subsidios del gasto social	Ingreso Monetario	Gasto Social	Ingreso Monetario
20 bajo	14,80	3,31	22,70	4,44
20 medio-bajo	18,00	7,10	27,60	8,73
20 medio	17,00	10,45	16,00	12,89
20 medio-alto	19,90	18,11	17,40	19,91
20 alto	30,20	61,03	26,40	54,03
100	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Rodríguez (1985), Haindl-Weber (1986), en Santuertes, Andrés op. cit pág 17

**CUADRO 38 A**

Recursos Físicos Estatales SNSS en Salud  
(país y R.M.)

Establecimientos	País	R.M.
Postas Rurales	971	52
Consultorios Rurales	106	11
Consultorios Urbanos	207	153
Hospitales	179	24

**CUADRO 38 B**

Recursos Físicos Privados en Salud  
(país y R.M.)

Establecimientos	País	R.M.
Centros Médicos	396	226
Policlínicos	308	96
Laboratorios	350	153
Clínicas	145	78
Hospitales	39	10
Centro CONIN	29	6

**CUADRO 39 A**

Hospitales de la R. Metropolitana y su distribución

Zonas	SNSS	%	Extrasistema	%	Total R.M.	%
Oriente	5	20.8	3	30.0	8	23.5
Occidente	6	25.0	-	-	6	17.6
Norte	3	12.5	1	10.0	4	11.8
Sur	6	25.0	1	10.0	7	20.6
Central	2	8.3	5	50.0	7	20.6
Sur Oriente	2	8.4	-	-	2	5.9
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100.0</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>	<b>34</b>	<b>100.0</b>

**CUADRO 39 B**

Postas y Consultorios de la R.M. y su distribución

Zonas	SNSS	%	Extrasistema	%	Total R.M.	%
Oriente	17	12.4	31	32.3	48	20.5
Occidente	37	26.8	22	22.9	59	25.2
Norte	22	15.9	5	5.2	27	11.5
Sur	34	24.6	22	22.9	56	23.9
Central	10	7.3	9	9.4	19	8.2
Sur Oriente	18	13.0	7	7.3	25	10.7
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>100.0</b>	<b>96</b>	<b>100.0</b>	<b>234</b>	<b>100.0</b>

**CUADRO 40**

Porcentaje de camas por zona en la R.M.(en %)

Zona	SNSS	Extrasistema	Total
Oriente	16.4	39.7	24.3
Occidente	15.0	7.3	12.4
Norte	23.2	19.3	21.8
Sur	27.7	4.3	18.4
Central	10.1	19.7	13.4
Sur-Oriente	9.6	9.8	9.7

**CUADRO 41**  
Profesionales por 10.000 habitantes

Personal	Chile	Región Metropolitana
Médicos	4.73	6.11
Dentistas	1.48	1.66
Enfermeras	2.31	2.20
Matronas	1.65	1.43
Nutricionistas	0.56	0.47
Asistentes sociales	0.53	0.50
Auxiliares	19.92	18.48

**CUADRO 42**  
COMPARACION DE LOS INDICES DE DESNUTRICION OFICIALES CON  
ESTUDIOS DE CASOS  
(porcentajes de desnutrición en niños menores de 6 años)

Año	% de desnutrición del grupo evaluado	% de desnutrición oficial(e)	
		Nacional	R.Metropolitana
1977			
Asistentes a Comedores Populares (Stgo.)	44,0 <sup>a</sup>	14,9	15,3
1979			
Asistentes a Comedores Populares (Sector Oriente de Santiago)	29,0 <sup>b</sup>	12,2	12,1
1984			
Campamento Raúl Silva Henríquez	27,8 <sup>c</sup>	8,4	8,1
1985			
Pertenecientes a familias de Ollas Comunes Zona Oriente de Santiago	22,0 <sup>d</sup>	8,7	8,7

Schuman, Jorge op. cit

Fuentes:

- a) Jiménez (1979), p. 62
- b) Chateau (1981), Cuadro No15, p. 19;
- c) López (1984), Cuadro No15 p. 12;
- d) Jansana (1985), Cuadro No2, p. 8; anual
- e) Ministerio de Salud. Anuario de Atenciones y Recursos, 1985.

**CUADRO 43****MAGNITUD Y EVOLUCION DEL DEFICIT HABITACIONAL : 1970-1987**

(Cifras en miles y porcentaje)

Nacional

Año	Número de hogares particulares	Número de viviendas en buenas condiciones	Déficit de viviendas	Porcentaje de hogares afectados
1970	1.841,5	1.333,8	507,9	27,6
1971	1.889,0	1.346,5	542,5	28,7
1972	1.937,8	1.422,2	515,6	26,6
1973	1.987,8	1.444,2	543,6	27,3
1974	2.039,0	1.467,7	571,6	28,0
1975	2.091,7	1.476,8	614,9	29,6
1976	2.145,6	1.480,6	665,0	31,0
1977	2.201,0	1.489,5	711,5	32,3
1978	2.257,8	1.491,7	766,1	33,9
1979	2.316,0	1.495,6	820,4	35,4
1980	2.375,8	1.518,2	857,6	36,1
1981	2.437,1	1.549,3	887,8	36,4
1982	2.500,0	1.588,4	911,6	36,5
1983	2.564,4	1.599,8	964,6	37,6
1984	2.630,6	1.620,5	1.009,1	38,0
1985	2.616,5	1.630,6	1.367,9	39,6
1986	2.764,1	1.673,5	1.094,6	39,5
1987	2.834,5	1.708,9	1.130,6	39,8

Fuente: Scherman, Jorge (1989) op. cit

**CUADRO 44****DEUDORES HIPOTECARIOS**

Institución Acreedora	Número de familias deudoras	Número de familias morosas	Porcentaje de morosidad
(1er Semestre 1986). (marzo de 1987)			
Sistema Bancario:	115.954	16.399	14,1
- Del Estado	51.723	7.417	14,3
- Privado	64.231	8.982	14,0
Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP)	90.388	16.409	18,2
Cajas de Previsión (C.P.)	150.000	n.d.	—
SERVIU	327.625	166.473	50,8
<b>TOTAL</b>	<b>683.967</b>	<b>199.281</b>	<b>37,3</b>

Fuente: Scherman, Jorge (1989) op. cit.

### CUADRO 45

Educación Básica. Deserción  
Comunas Agregadas. 1982-1985

	1982			1985		
	Matrícula	Deserción	Total	Matrícula	Deserción	Total
SANTIAGO	86080	3,09	2660	75649	9,36	7081
CONCHALI	52716	3,11	1639	52396	8,32	4359
Independencia						
Huechuraba						
Recoleta						
PROVIDENCIA	13126	2,32	305	18565	3,31	615
LAS CONDES	25653	2,04	523	34664	3,39	1175
Vitacura						
Lo Barnechea						
ÑUÑO*					5,58	
Macul					7,98	
Peñalolén					8,2	
	53028	2,34	1241	61576	7,25	4466
LA REINA	9229	1,33	123	13393	6,04	809
LA FLORIDA	30513	2,84	867	39259	8,24	3235
San Joaquín						
LA GRANJA*					9,83	
La Pintana					12,67	
San Ramón					10,38	
	42884	3,64	1561	49175	10,96	5390
SAN MIGUEL	44468	2,98	1325	45036	9,56	4305
LA CISTERNA	65397	2,54	1661	59996	10,71	6426
El Bosque						
P.A. Cerda						
Lo Espejo						
MAIPU	34827	3,21	1118	34309	7,69	263
Cerrillos						
QUINTA NORMAL	24936	2,05	511	41775	8,96	374
Estación Central						
PUDAHUEL*					10,03	
Cerro Navia					9,80	
Lo Prado					7,70	
	49547	2,84	1407	49919	9,18	458
RENCA	16611	4,07	876	18597	11,51	214
QUILICURA	3659	1,16	42	3476	7,37	25
PUENTE ALTO	22085	1,83	404	26263	7,75	203
SAN BERNARDO	35080	2,57	902	35633	9,80	349
<b>Total</b>	<b>609839</b>	<b>2,78</b>	<b>16965</b>	<b>659681</b>	<b>8,60</b>	<b>5674</b>

\* Las cifras de 1985 se presentan desagregadas por comunas y promediadas para el conjunto con el fin de hacerlas comparables a las de 1982

Fuente: Estadísticas de Deserción. Superintendencia de educación

**CUADRO 46**  
Educación Media  
Deserción por Comunas  
1982-1985

Comunas	1982			1985		
	Matrícula	Repit.	Total	Matrícula	Repit.	Total
SANTIAGO	66109	8,06	5328	72786	10,00	7279
CONCHALI	7141	9,52	680	8981	11,49	1032
Independencia						
Huechuraba						
Recoleta						
PROVIDENCIA	13064	6,93	905	15249	6,99	1066
LAS CONDES	7904	7,16	566	12517	6,04	756
Vitacura						
Lo Barnechea						
ÑUÑO A					10,19	
Macul					10,20	
Peñalolén					9,75	
	19370	7,33	1420	24858	10,05	249
LA REINA	1815	4,7	85	3390	6,73	22
LA FLORIDA	3056	12,22	373	6878	10,38	71
San Joaquín						
LA GRANJA*					6,71	
La Pintana					7,66	
San Ramón					10,54	
	4317	7,05	304	5155	8,30	42
SAN MIGUEL	19757	7,79	1539	26602	8,78	233
LA CISTERNA	23302	8,56	1995	25478	8,69	221
El Bosque						
P.A. Cerda						
Lo Espejo						
MAIPU	10880	11,66	1269	11419	10,01	114
Cerrillos						
Estación Central						
PUDAHUEL*					5,36	
Cerro Navia					4,85	
Lo Prado					8,20	
	2137	6,54	140	6976	6,14	42
RENCA	2912	12,83	374	3038	13,9	42
QUILICURA						
PUENTE ALTO	7557	10,53	796	8925	14,43	12
SAN BERNARDO	5751	8,55	492	9743	8,64	8
<b>Total</b>	<b>201176</b>	<b>8,38</b>	<b>16862</b>	<b>255511</b>	<b>9,54</b>	<b>243</b>

Con fines comparativos, en 1985 se presentan las comunas desagregadas y su promedio agregado.

Fuente: Estadísticas de Deserción. Superintendencia de Educación.

**CUADRO 47**Promedio de Escolaridad de la Población de  
15 años y más, por comunas. 1982

Comunas	Escolaridad Promedio
Gran Santiago	8,06
Providencia	11,13
Vitacura	11,10
Ñuñoa	10,34
La Reina	10,09
Las Condes	9,64
Independencia	9,31
Santiago	9,18
San Miguel	8,86
Macul	8,71
La Cisterna	8,56
Maipú	8,19
Conchalí	8,15
Estación Central	8,03
La Florida	8,03
Cerrillos	7,97
San Joaquín	7,84
Quinta Normal	7,83
Pedro A. Cerda	7,74
Recoleta	7,62
El Bosque	7,53
Lo Prado	7,46
Puente Alto	7,35
San Bernardo	
Renca	7,18
La Granja	7,09
Lo Espejo	6,97
San Ramón	6,96
Peñalolén	6,85
Pudahuel	6,80
Quilicura	6,76
Cerro Navia	6,63
Huechuraba	6,54
La Pintana	6,50
Lo Barnechea	5,85

Fuente: Elaborado en base al Censo 1982

CUADRO 48  
Organizaciones Comunitarias, por tipo, según Regiones, 1984-87

REGION	Organizaciones comunitarias 1/ (número)										
	Total	Tipo									
		Juntas de Vecinos	Centros de Madres	Clubes Deportivos	Centros Culturales y Artísticos	Centros Juveniles	Unión Comunal de Juntas de vecinos	Unión Comunal de Centros de madres	Unión Comunal de Clubes deportivos	Agrupación de Juntas de vecinos	No Clasificadas
1984	13.721	4.341	6.247	2.571	61	34	136	24	1	8	298
1985	14.694	4.596	6.298	3.139	64	36	150	24	1	8	378
1986	15.779	4.829	6.330	3.837	68	36	159	24	1	10	485
1987	16.633	5.010	6.387	4.313	73	52	176	24	1	10	587
I De Tarapacá	447	162	210	42	3	---	10	1	---	---	19
II De Antofagasta	298	140	133	18	---	---	2	1	---	---	4
III De Atacama	354	85	152	95	4	---	6	2	1	---	9
IV De Coquimbo	712	242	239	204	1	---	4	1	---	---	21
V De Valparaíso	2.503	808	1.061	528	9	3	22	9	---	6	57
VI Del Libertador General Bernardo O'Higgins.	795	277	161	319	---	---	9	---	---	---	29
VII Del Maule	1.132	395	372	282	4	3	26	2	---	---	48
VIII Del Biobío	1.898	773	458	513	13	8	27	---	---	4	102
IX De La Araucanía	910	366	281	216	---	1	17	---	---	---	29
X De Los Lagos	1.478	546	382	465	6	9	15	---	---	---	55
XI Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	203	66	66	66	---	---	2	---	---	---	3
XII De Magallanes y de la Antártica Chilena	141	69	42	18	---	---	4	---	---	---	8
Región Metropolitana de Santiago	5.762	1.081	2.830	1.547	33	28	32	8	---	---	203

INE. Compendio Estadístico, 1988. Pág. 88

Fuente: Ministerio del Interior. División de Estudios.

1 No incluye a los Centros de Padres y Apoderados, según Ley No 18.057 del 7-XI-81 Organizaciones comunitarias con personalidad jurídica vigente al 31 de diciembre de cada año

### CUADRO 49

Cantidad de Organizaciones de Subsistencia, Miembros Activos y Beneficiados Organizados (Región Metropolitana. 1986)

Tipo de Organizaciones	Organizaciones		Miembros Activos		Beneficiados Organizados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
I) Laboral-Productivas						
Sub-Total	415	30	7.382	15,8	7.382	4,0
Taller Solidario	364	26,3	6.537	14,0	6.537	3,5
Taller Sindic. Territorial	6	0,4	125	0,2	125	0,1
Taller Sindic. Rama	20	1,4	219	0,5	219	0,1
Amasandería	25	1,8	501	1,1	501	0,3
II) Consumo Alimentario						
Sub-Total	511	36,9	10.917	23,4	59.147	31,5
Huerto	67	4,8	1.757	3,8	4.398	2,3
Comedor	20	1,4	269	0,6	2.256	1,2
Olla Común	201	14,5	4.191	9,0	24.131	12,9
Comprando Juntos	223	16,1	4.700	10,0	28.362	15,1
III) Servicios Sociales						
Sub-Total	410	29,6	24.370	52,1	116.628	62,3
Grupo Vivienda y Deudas	273	19,7	22.832	48,8	115.090	61,5
Grupo Salud	137	9,9	1.538	3,3	1.538	0,8
IV) Laboral-Reivindicativ.						
Sub-Total	47	3,4	4.080	8,7	4.080	2,2
Sindic. Indep. Territorial	23	1,7	1.259	2,7	1.259	0,7
Sindic. Indep. Rama	24	1,7	2.821	6,0	2.821	1,5
TOTAL	1,383	100	46.759	100	187.237	100

**CUADRO 50**

Comunas con mayor concentración de organizaciones

Comunas	Nº Organizaciones	%	% Acumulado
Conchalí	134	9,7	9,7
La Florida	113	8,2	17,9
Maipú	113	8,2	26,1
Melipilla	107	7,7	33,8
San Miguel	91	6,6	40,4
Renca	90	6,5	46,9
Cerro Navia	67	4,8	51,7
Pudahuel	55	4,0	55,7
San Bernardo	55	4,0	59,7
Santiago	54	3,9	63,6
Puente Alto	53	3,8	67,4
La Cisterna	48	3,5	70,9

**CUADRO 51**

Comunas con mayor concentración de beneficiados organizados

Comunas	Habitantes*	Organizados	Proporc. Organiz-Hab.
La Florida	191.817	30.650	16,0
Puente Alto	110.153	21.330	19,4
Conchalí	157.884	15.694	10,0
Maipú	107.750	15.640	14,5
La Cisterna	95.863	12.840	13,4
Cerro Navia	137.777	9.961	7,2
Est. Central	147.918	8.709	5,9
La Pintana	73.573	7.564	10,3
Quilicura	20.229	7.462	36,9
San Miguel	88.764	6.720	7,6

(\*) Censo 1982 INE

**CUADRO 52**  
 Región Metropolitana  
 Plebiscito 1988- Resultados por Distrito

Distritos	Provincias	Comunas	Votos NO	%	Votos SI	%
16	Stgo y Chac	5	68.712	57,2	51.396	42,8
17	Santiago	3	124.908	64,2	69.913	35,8
18	Santiago	3	140.287	65,1	75.198	34,9
19	Santiago	2	88.610	60,6	57.505	39,4
20	Santiago	3	142.144	63,2	83.076	36,8
21	Santiago	2	107.130	50,7	103.820	49,3
22	Santiago	1	86.964	55,1	70.757	44,9
23	Santiago	3	75.915	40,1	113.082	59,8
24	Santiago	2	84.169	59,3	57.671	40,7
25	Santiago	3	131.684	64,6	71.978	35,4
26	Santiago	3	93.262	63,1	84.328	36,9
27	Santiago	3	128.041	62,0	78.307	38,0
28	Santiago	3	135.723	65,0	72.851	35,0
29	Cordillera	4	100.902	63,4	58.152	36,5
30	Maipo	4	82.001	54,5	68.307	45,5
31	Melipilla y Talagante	9	76.492	51,8	70.921	48,2
16	6	53	1.666.979	59,0	1.157.082	40,9

## Documento Electoral

### RESULTADO DEL PLEBISCITO

Los siguientes son los cómputos entregados por el Ministerio del Interior, según el escrutinio de 22.165 mesas a través del país, correspondientes a un 99,63 por ciento del total de las 22.247 mesas existentes.

Hasta el cierre de esta edición, el Comando del No había contabilizado 19.463 mesas (un 87,48 por ciento del total), obteniendo en general cifras bastante coincidentes con las del Ministerio del Interior. Hacia el fin de semana el Comando preparaba resultados definitivos. Cabe señalar que ni los cómputos del Comando por el No ni los del señalado Ministerio son los oficiales: la palabra final la tiene el Tribunal Calificador de Elecciones, el que, conforme a la ley, debería comunicarla el 15 de Octubre, luego de conocer eventuales irregularidades.

**TOTAL NACIONAL**

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	3.106.099	43,04	SI	1.379.412	39,52	SI	1.726.687	46,33
NO	3.945.865	54,68	NO	2.040.233	58,45	NO	1.905.072	51,13
Nulos	93.093	1,29	Nulos	37.326	1,06	Nulos	55.767	1,49
Blancos	71.334	0,99	Blancos	33.017	0,94	Blancos	38.317	1,02
<b>TOTAL</b>	<b>7.216.391</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3.489.988</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>3.726.403</b>	<b>100,00</b>

**PRIMERA REGION**

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	76.068	43,36	SI	36.230	41,09	SI	39.838	45,64
NO	93.968	53,56	NO	49.866	56,56	NO	44.102	50,53
Nulos	3.174	1,81	Nulos	1.117	1,26	Nulos	2.057	2,35
Blancos	2.219	1,26	Blancos	941	1,06	Blancos	1.278	1,46
<b>TOTAL</b>	<b>175.429</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>88.154</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>87.275</b>	<b>100,00</b>

## SEGUNDA REGION

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	83.033	38,15	SI	39.087	35,29	SI	43.946	41,10
NO	128.011	58,81	NO	69.060	62,36	NO	58.951	55,13
Nulos	4.079	1,87	Nulos	1.495	1,35	Nulos	2.584	2,41
Blancos	2.534	1,16	Blancos	1.098	0,99	Blancos	1.436	1,34
TOTAL	217.657	100,00	TOTAL	110.740	100,00	TOTAL	106.917	100,00

## TERCERA REGION

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	49.401	42,50	SI	22.428	38,18	SI	26.973	46,90
NO	63.294	54,45	NO	34.752	59,17	NO	28.542	49,63
Nulos	1.705	1,47	Nulos	726	1,23	Nulos	979	1,70
Blancos	1.832	1,58	Blancos	826	1,40	Blancos	1.006	1,74
TOTAL	116.232	100,00	TOTAL	58.732	100,00	TOTAL	57.500	100,00

**CUARTA REGION**

	HOMBRES + MUJERES	
	Votos	%
SI	114.244	44,55
NO	134.141	52,31
Nulos	4.162	1,62
Blancos	3.881	1,51
TOTAL	256.428	100,00

	HOMBRES	
	Votos	%
SI	49.406	39,26
NO	72.823	57,87
Nulos	1.718	1,36
Blancos	1.883	1,49
TOTAL	125.830	100,00

	MUJERES	
	Votos	%
SI	64.838	49,64
NO	61.318	46,95
Nulos	2.444	1,87
Blancos	1.998	1,52
TOTAL	130.598	100,00

**QUINTA REGION**

	HOMBRES + MUJERES	
	Votos	%
SI	324.502	41,74
NO	434.124	55,84
Nulos	11.278	1,45
Blancos	7.607	0,98
TOTAL	777.511	100,00

	HOMBRES	
	Votos	%
SI	139.722	38,05
NO	219.633	59,81
Nulos	4.334	1,18
Blancos	3.469	0,94
TOTAL	367.158	100,00

	MUJERES	
	Votos	%
SI	184.780	45,02
NO	214.491	52,26
Nulos	6.944	1,69
Blancos	4.138	1,00
TOTAL	410.353	100,00

## SEXTA REGION

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	164.512	43,09	SI	74.799	38,79	SI	89.713	47,47
NO	208.666	54,66	NO	113.889	59,07	NO	94.777	50,15
Nulos	4.676	1,22	Nulos	2.038	1,05	Nulos	2.638	1,39
Blancos	3.902	1,02	Blancos	2.059	1,06	Blancos	1.843	0,97
TOTAL	381.756	100,00	TOTAL	192.785	100,00	TOTAL	188.971	100,00

## SEPTIMA REGION

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	219.664	47,78	SI	101.081	43,65	SI	118.583	51,98
NO	230.410	50,12	NO	125.876	54,35	NO	104.534	45,82
Nulos	5.281	1,15	Nulos	2.390	1,03	Nulos	2.891	1,26
Blancos	4.340	0,94	Blancos	2.222	0,95	Blancos	2.118	0,92
TOTAL	459.695	100,00	TOTAL	231.569	100,00	TOTAL	228.126	100,00

**OCTAVA REGION**

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	408.988	43,68	SI	183.970	39,88	SI	225.018	47,36
NO	505.250	53,96	NO	267.359	57,95	NO	237.891	50,07
Nulos	11.871	1,27	Nulos	5.008	1,08	Nulos	6.863	1,44
Blancos	10.265	1,10	Blancos	4.951	1,07	Blancos	5.314	1,11
TOTAL	936.374	100,00	TOTAL	461.288	100,00	TOTAL	475.086	100,00

**NOVENA REGION**

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	219.817	52,71	SI	103.231	49,43	SI	116.586	55,99
NO	186.961	44,83	NO	101.227	48,47	NO	85.734	41,17
Nulos	5.673	1,36	Nulos	2.310	1,10	Nulos	3.363	1,61
Blancos	4.603	1,10	Blancos	2.067	0,98	Blancos	2.536	1,21
TOTAL	417.054	100,00	TOTAL	208.835	100,00	TOTAL	208.219	100,00

## DECIMA REGION

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	238.753	48,76	SI	114.153	45,85	SI	124.600	51,75
NO	239.874	48,98	NO	129.662	52,08	NO	110.212	45,77
Nulos	6.330	1,29	Nulos	2.775	1,11	Nulos	3.555	1,47
Blancos	4.742	0,97	Blancos	2.349	0,94	Blancos	2.393	0,99
TOTAL	489.699	100,00	TOTAL	248.939	100,00	TOTAL	240.760	100,00

## UNDECIMA REGION

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	18.402	49,00	SI	10.082	48,55	SI	8.320	49,55
NO	18.338	48,83	NO	10.270	49,45	NO	8.068	48,05
Nulos	431	1,15	Nulos	209	1,00	Nulos	222	1,32
Blancos	385	1,03	Blancos	205	0,98	Blancos	180	1,07
TOTAL	37.556	100,00	TOTAL	20.766	100,00	TOTAL	16.790	100,00

**DUODECIMA REGION**

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	35.545	41,50	SI	19.379	42,00	SI	16.166	40,91
NO	48.359	56,46	NO	25.962	56,26	NO	22.397	56,68
Nulos	934	1,09	Nulos	382	0,82	Nulos	552	1,39
Blancos	812	0,95	Blancos	417	0,90	Blancos	395	0,99
TOTAL	85.650	100,00	TOTAL	46.140	100,00	TOTAL	39.510	100,00

**REGION METROPOLITANA**

	HOMBRES + MUJERES			HOMBRES			MUJERES	
	Votos	%		Votos	%		Votos	%
SI	1.153.170	40,25	SI	485.844	36,55	SI	667.326	43,43
NO	1.654.469	57,74	NO	819.854	61,68	NO	834.615	54,32
Nulos	33.499	1,17	Nulos	12.824	0,96	Nulos	20.675	1,34
Blancos	24.212	0,84	Blancos	10.530	0,79	Blancos	13.682	0,89
TOTAL	2.865.350	100,00	TOTAL	1.329.052	100,00	TOTAL	1.536.298	100,00

## TITULOS LIBROS PET:

Magdalena Echeverría  
**Enfermedades de los Trabajadores y Crisis Económica.**  
1984.

J. Ruiz Tagle y R. Urmeneta  
**Los trabajadores del Programa de Empleo Mínimo.**  
1984.

Luis Razeto  
**Economía de Solidaridad y Mercado Democrático.**  
Tomos I, II y III. 1984-1988.

Jaime Ruiz-Tagle  
**El Sindicalismo Chileno después del Plan Laboral.** 1985.

Varios autores  
**Las Organizaciones Económicas Populares.**  
1986 (2ª ed. actualizada).

Luis Razeto  
**Economía Popular de Solidaridad.** 1986.

Clarisa Hardy  
**Organizarse para Vivir. Pobreza Urbana y Organización Popular.** 1987.

Martín Hopenhayn  
**El Trabajo: Itinerario de un Concepto.** 1988.

Patricio Frías  
**El Movimiento Sindical Chileno en la Lucha por la Democracia.** 1989.

Clarisa Hardy  
**La Ciudad Escindida.** 1989.

La Región Metropolitana, escenario escogido para avanzar en el conocimiento de la realidad nacional, puesto que en ella se concentra casi la mitad de la población del país y su problemática, es una muestra del impacto discriminado de la modernización en todas las áreas de las actividades humanas. Así, nuestra ciudad principal ofrece espacios, recursos, accesos, oportunidades y soluciones en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, transporte, infraestructura urbana y condiciones ambientales desiguales a su segmentada población residente. Y eso se refleja en un modo de vivir la ciudad, en la manera de organizarse y en las respuestas políticas de la sociedad.

**pet**

novib