

# Estado y Empleo en América Latina

## *Hacia la Conformación de Nuevas Desigualdades Urbanas*

**MIGUEL PÉREZ A.**

Antropólogo Social, Universidad de Chile.

Magíster en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile.

**PABLO PÉREZ A.**

Sociólogo Universidad de Chile.

Magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

*po.perez.a@gmail.com*

**Resumen:** La ciudad y su revalorizado rol dentro de la economía mundial han adquirido nuevas formas luego de la implementación de las reformas estructurales de las economías nacionales. Particularmente en América Latina, fenómenos asociados a la desregulación, la apertura externa, la retirada progresiva del Estado en la planificación social y la segmentación de los mercados de trabajo –entre otros aspectos– han sido propulsores importantes en la conformación de nuevos paisajes urbanos. Teniendo por antecedente directo transformaciones en sociedades latinoamericanas en las dimensiones de la economía, del rol del Estado y del mercado de trabajo, nos proponemos presentar conceptualmente aquellos indicios que den cuenta de procesos asociados a la emergencia de nuevas desigualdades urbanas observables en grandes ciudades de nuestra región.

**Palabras clave:** *Desigualdades urbanas, Estado, mercado del trabajo, américa latina*

## Introducción

El siglo XX marca el inicio de una época en que parte importante de la población del planeta comienza a habitar en las ciudades, hecho prácticamente consumado en los inicios del siglo XXI. En esas condiciones, la urbanización de la sociedad y la emergencia de una sociedad urbana que anunciaba Lefebvre<sup>1</sup> en la década de los setenta sería una realidad inobjetable, al igual que la propagación de lo “urbano generalizado” asociado a la emergencia de espacios urbanos ilimitados que no terminan de extenderse<sup>2</sup>.

En Latinoamérica casi todos los países estaban ya urbanizados hacia el último cuarto del siglo pasado, cuyas grandes ciudades experimentaron una dinámica de urbanización centrífuga<sup>3</sup>. Aunque en la actualidad las cifras de crecimiento demográfico han disminuido en la región, las metrópolis latinoamericanas han continuado su crecimiento demográfico y espacial. Si bien la metropolización es un

<sup>1</sup> Lefebvre, H (1969) “El derecho a la ciudad”, Península, Barcelona.

<sup>2</sup> Mongin, O (2006) “La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización”, Península, Buenos Aires.

<sup>3</sup> Dupont, V; Dureau, F; Lelièvre J; Lulle. “Introducción general” Dupont, V., Dureau, F., Lelièvre, J. & Lulle, T. (Editores) (2002) “Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional”, Alfaomega Colombiana S.A.

fenómeno mundial, no todas las ciudades siguen los mismos ritmos de cambio o desarrollo<sup>4</sup>. La configuración de metrópolis insertas en los circuitos económicos de la globalización trae consigo niveles nunca antes vistos de acumulación de capital en nuestro continente. No obstante, los costos sociales que ello implica tienen repercusiones morfológicas en el espacio urbano en la medida en que gran parte de la población vive social y geográficamente excluida.

Por ello el siguiente trabajo se propone, enfocando nuestro interés en el caso latinoamericano, discutir conceptualmente la interrelación de tres aspectos de lo que podríamos denominar tendencias generales de la ciudad en la globalización, a saber: a) los procesos de reformas estructurales de América Latina y la revalorización de las áreas metropolitanas; b) la retirada del Estado como motor del desarrollo nacional –asociado a la emergencia de una nueva racionalidad y forma de integración– y su correlato con un mercado de trabajo crecientemente “privatizado”; y c) la instauración de formas emergentes de organización espacial y nuevos procesos urbanos asociados a las nuevas desigualdades. Todos estos temas serán analizados intentando develar cómo el conjunto de transformaciones de América Latina han configurado ciudades globalizadas caracterizadas muchas veces por fenómenos como la estigmatización, la segregación y la guetificación de grandes espacios urbanos. Es decir, se estudiará a las ciudades definiendo a todos sus fenómenos urbanos como consecuencias a los cambios políticos, económicos y sociales experimentados por la región en los últimos 30 años.

## Ajuste Estructural y Revalorización de los Espacios Urbanos

Luego del colapso del modelo de “desarrollo hacia adentro” vía industrialización y sustitución de importaciones, desde inicios de los años ochenta los países latinoamericanos fueron plegándose –cada uno a su ritmo y con distinta intensidad, según el escenario político en que se encontraban– a las imposiciones y recomendaciones económicas provenientes de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, derivadas de lo que en su tiempo fue llamado el “Consenso de Washington”.

Carlos de Mattos<sup>5</sup> indica que el “ajuste estructural” llevó a que, bajo los principios de neutralidad y subsidiaridad del Estado, las economías nacionales se liberalizaran radicalmente introduciendo diversas medidas en materia de apertura externa, desregulación, privatización, flexibilización salarial, etc. Los efectos inmediatos, en general, pudieron observarse en el rápido control de la inflación, mas con una fuerte contracción del mercado interno<sup>6</sup>. En cuanto al cambio en la arquitectura productiva provocada a nivel mundial, el análisis de las tendencias actuales de la actividad económica –tales como la expansión de redes globales, el traslado de industrias fuera de las fronteras, el desplazamiento de las sucursales de grandes empresas fuera del centro de las ciudades, etc.– llevó a muchos teóricos a considerar que el papel de la ciudad en este nuevo contexto de globalización económica podría quedar

---

4 *Ibíd.*

5 Véase De Mattos, C (1999) “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo”. *EURE*, 25, 76, 29-56, Santiago. De Mattos, C (2002a) “Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli Latinoamericana” Comunicación al VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII) [s.n].t

6 De la Garza, E “La flexibilidad del trabajo en América Latina” Enrique de la Garza (coordinador) (2003) “Tratado latinoamericano de sociología del trabajo”, FCE, México DF.

obsoleto. No obstante, siguiendo a De Mattos<sup>7</sup>, se puede decir que en el nuevo contexto, el papel de las áreas metropolitanas principales se comienza a revalorizar en la medida en que fuera posible un sistema urbano más equilibrado que se orientase al aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece la distribución territorial de los recursos naturales, de las actividades productivas y de la población, así como también una amplia apertura al mercado mundial. A partir del contexto migratorio chileno, y sobre la base del proceso de regularización masiva que se ha llevado a cabo en el último tiempo a través de medidas gubernamentales destinadas a paliar la situación de vulnerabilidad y de exclusión sistémica que vive una parte de los inmigrantes en Chile, se realizó un estudio de metodología cualitativa aplicada, teniendo como objetivo *describir y analizar la situación laboral de las mujeres inmigrantes andinas que viven en Santiago de Chile, a partir de sus percepciones, con énfasis en las implicancias que puedan generarse en su integración social.*

Este tipo particular de ciudad, que se comienza a esbozar a principio de los años ochenta, es explicado por Sassen<sup>8</sup> en base a la confluencia de dos procesos fundamentales: por un lado, la complejización y crecimiento a escala planetaria de la actividad económica, que lleva a aumentar las funciones de alto nivel en las sedes multinacionales y a expandir los servicios altamente sofisticados a las empresas. Por otro, la intensificación del área de servicios en la organización económica.

Por ello es que, según se ha señalado, el principal aspecto de la economía urbana actual es la demanda creciente de servicios especializados por parte de las empresas e industrias cuya producción encuentra su localización en las ciudades. Así se busca una centralización de la gestión de alto nivel y el control de las operaciones; se requiere, en definitiva, sistemas de telecomunicaciones y servicios especializados en la transmisión de información, concentrados en nodos estratégicos y ubicados en determinados centros urbanos. De tal forma, se ha afirmado que estaríamos ante un cambio radical de la organización económica basada más en el espacio de los flujos que en el de los lugares<sup>9</sup>.

Pues bien, si se entiende que tanto la dispersión de las actividades económicas como la concentración espacial de la gestión, la coordinación y el comando de ellas en determinados nodos son parte de la nueva organización de la economía mundial, es posible comprender cuál es el rol que juega la "Ciudad Global" (según la terminología de Sassen): ser el locus en el que convergen la producción de servicios informacionales altamente especializados, las sedes transnacionales que comandan el intercambio financiero, así como también los mercados para productos innovadores. No obstante, junto con esto se debe reconocer que esa creciente terciarización de las economías metropolitanas también incluye todo tipo de servicios personales y actividades comerciales de muy baja productividad, vinculado muchas veces al ámbito de la economía informal<sup>10</sup>. En efecto, tal como señala Weller<sup>11</sup>, el crecimiento del empleo terciario experimentado en América Latina durante las últimas décadas tiene características de una terciarización que es tanto genuina como espuria.

<sup>7</sup> De Mattos, C (2002a) *Ob. cit.*

<sup>8</sup> Véase Sassen, S (1998) "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos" *EURE*, 24, 71, 5-25. Sassen, S (2003) "Los espectros de la globalización" FCE, Buenos Aires.

<sup>9</sup> Castells, M (1998) "La era de la información", tomo I *La sociedad red*, Alianza, Madrid.

<sup>10</sup> Méndez, R (2007) "El territorio de las nuevas economías metropolitanas" *EURE*, 33, 100, 51-67.

<sup>11</sup> Weller, J (2004) "El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia" *Revista de la CEPAL*, 84, 159-176. Santiago de Chile, 2004.

## Transformaciones del Estado y su Rol

Con la adopción de un nuevo modelo de desarrollo capitalista de corte neoliberal, en casi todos los países de occidente ha sido un tema recurrente el análisis sobre las características que actualmente presenta el Estado. En términos generales, se ha señalado que si en el modelo de desarrollo fordista -bajo el paradigma de intervención keynesiano- los estados eran el motor del desarrollo nacional, desde la década del setenta las economías, siguiendo los fundamentos teóricos neoclásicos asociados a la subsidiariedad y neutralidad, se han liberalizado de modo tal que la instancia política pasó de ser el proveedor de desarrollo nacional a ser su socio catalizador y facilitador<sup>12</sup>.

En este contexto en la literatura internacional han surgido diversas propuestas explicativas y enfoques teóricos que dan cuenta de la realidad actual del Estado. Entre ellas encontramos las que abordan el re-escalamiento como promotor del desarrollo de las fuerzas productivas territoriales<sup>13</sup>; las que sostienen el declive de su injerencia en los sectores claves de la economía<sup>14</sup>; o -de modo más crítico- las que han estudiado su retirada en las funciones que garantizan el bienestar social<sup>15</sup>.

Sin embargo, el Estado Latinoamericano contiene especificidades no observadas en otras áreas geográficas. Así, por ejemplo, a la inversa de lo acaecido en Europa, éste no parece ser resultado directo de guerras ni conflictos armados entre naciones claramente delimitadas. Esto explica, en parte, la debilidad relativa de su proyecto de imposición sobre la sociedad<sup>16</sup>, sobre todo si se considera que el Estado Latinoamericano fue más el constructor de las sociedades nacionales que su expresión política<sup>17</sup>. Así, si se considera además el carácter económicamente dependiente de las naciones latinoamericanas, es posible entender que el principal rol que tuvo el Estado durante casi todo el siglo XX haya sido la compleja tarea de hacer posible la integración nacional<sup>18</sup>.

Sobre esto último, Faletto afirma que los mecanismos de integración social comúnmente utilizados, especialmente en la segunda mitad de ese siglo, "fueron la ampliación de la ciudadanía en el plano político y la ampliación de la integración social a través de la educación y la creación condiciones de vida menos discriminadoras como las que se formularon por la vía de expansión de los sistemas de

12 Lucena, H. "Cambio en las relaciones industriales en América Latina" en Enrique de la Garza (coordinador) (2003) "Tratado latinoamericano de sociología del trabajo" Fondo de Cultura Económica, México D.F.

13 Brenner, N (2003) "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista", EURE, 29, 86, 5-35, Santiago.

14 Sassen, S. Ob. cit.

15 Ver, por ejemplo, Wacquant, L (2001) "Marginalidad urbana en el próximo milenio. Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio" Manantial, Buenos Aires. Cariola, C; Lacabana, M (2005) "Pobreza, nueva pobreza y exclusión social. Los múltiples rostros de Caracas", Banco Central de Venezuela, Caracas.

16 Centeno, M (1997) "Blood and debt: war and taxation in nineteenth-century Latin America" American Journal of Sociology, 102, 6, 1565-1605.

17 Faletto, E "Política social, desarrollo y democracia en América Latina. Las funciones del Estado" en Baño, R. (Editor) (2006) "Chile en América Latina. Homenaje a Enzo Faletto" [s.n.].

18 Ruiz, C "América Latina y la 'excepcionalidad chilena': ¿asincronía temporal o destinos divergentes?" en Baño, R. (Editor) Ob. cit.

salud, vivienda, seguridad social y otros<sup>19</sup>. Esta conformación de un Estado promotor tanto del desarrollo económico como de la integración social tenía por sostén –señala Faletto- un sistema de alianzas políticas y sociales entre facciones de clases asociado a sectores empresariales, grupos medios y sectores obreros. De ahí que el funcionamiento del Estado dependiese de la estabilidad de la alianza político-social y de la capacidad que tuviese para resolver positivamente conflictos de intereses nacidos en el seno de la misma. En ese aspecto, fue claro el enfrentamiento de grupos empresariales con las políticas redistributivas defendida por sectores medios y obreros que sólo podían resolverse en periodos con una economía favorable, hecho que –por la naturaleza de la estructura económica existente- ciertamente estaba condicionado a la situación exterior. Fue irremediable, entonces, la crisis del modelo sustitutivo de importaciones tanto por la agudización de tensiones internas de la alianza que la sustentaba como por la presencia de nuevos sectores (campesinos y grupos urbano populares) que promovían demandas que el Estado no pudo absorber.

Como se sabe, el colapso del modelo desarrollista conllevó un estricto ajuste económico, muchas veces enmarcado en diversos regímenes totalitarios. El reordenamiento que en un inicio se intentó aplicar se produjo con un acrecentamiento de la deuda externa y con un acceso fácil al crédito. Pero la contracción de los años 80 “determinó que la política de reestructuración sólo pudo llevarse a cabo aumentando el costo social (...) cuya consecuencia fue la agudización de los problemas de integración social”<sup>20</sup>.

Por ello la cuestión de la integración interna ha sido un problema crucial para las sociedades latinoamericanas, más aún en circunstancias donde la primacía de una lógica de mercado –en tanto mecanismo de coordinación social y de distribución de los recursos- ha generado problemas normativos tales que hacen imposible pensar de forma separada la acción del mercado con la instancia política (Estado). Siguiendo a Lechner<sup>21</sup>, se puede decir que lo anterior es indicativo del ejercicio mismo de la ideología neoliberal; eso ya que, a pesar de sustentarse en concepciones que afirman una regulación social dada exclusivamente a través del mercado, siempre ha sido el Estado el encargado de generar las condiciones para el adecuado funcionamiento del mercado y para dotar de legitimidad a aquellos costos sociales implicados en su acción, tal como ocurre actualmente, por ejemplo, con los niveles de desigualdad social experimentados en América Latina. En efecto, el rasgo más evidente de la extrema inequidad social es la magnitud de la pobreza que, no obstante las tasas de crecimiento puedan mostrar signos positivos, mantiene “núcleos duros” que difícilmente pueden reducirse. De hecho, de acuerdo datos recientes<sup>22</sup>, en América Latina el 34,1% de la población vive en situación de pobreza o indigencia (el 28,9% se encuentra viviendo en zonas urbanas y el 52,1% en zonas rurales). A eso debemos agregar las perversas tendencias a la concentración y exclusión que parece mostrar y la ausencia de valores compartidos que converjan en tanto principios de identidad nacional.

---

19 Faletto, E. *Ob. cit.*, p. 131.

20 Faletto, E. *Ob. cit.*, p. 134.

21 Lechner, N (1992) “El debate sobre el Estado y el Mercado”. *Estudios públicos*, pp. 47, 235-247.

22 CEPAL (2009) “Panorama social de América Latina 2008” CEPAL, Santiago de Chile, p. 46.

## Características Actuales del Mercado Laboral Latinoamericano

Bauman<sup>23</sup> ha llamado “clase marginada” o “subclase” (underclass) a una categoría de personas fuera de toda jerarquía en una sociedad que ya renunció a incluir a todos sus integrantes. Esta “nueva marginalidad” no es resultado del atraso, ociosidad o declinación económica sino de la desigualdad creciente en el proceso de consolidación de la economía global. Asociado al éxito económico y al aumento inigualable del PIB en países capitalistas, existe una sociedad oculta y relegada de los beneficios económicos<sup>24</sup>.

Pues bien, en el contexto latinoamericano las transformaciones en el mercado laboral tienen mucho que decir al respecto, ya que, en palabras de Castel<sup>25</sup>, el trabajo se presenta como soporte privilegiado de inscripción en la estructura social. De ahí que exista una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que mitigan en los individuos los riesgos de existencia.

El cruce de estos factores constituye “zonas” de cohesión social donde *“la asociación ‘trabajo estable/inserción relacional sólida’ caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien (...) la desafiliación”*<sup>26</sup>. En tanto espacio intermedio, estaría la zona de vulnerabilidad donde los individuos tendrían asegurado su ingreso, mas no la inclusión social plena.

En América Latina la reestructuración productiva llevó a que los Estados tuvieran un papel importante en materia de empleo básicamente asociado –en términos generales- al cambio en la política industrial en comparación al periodo industrial desarrollista, a su política salarial de mantener los salarios retrasados respecto a la inflación y a la inducción de la flexibilidad en el mercado de trabajo<sup>27</sup>. Íntimamente vinculado a lo anterior, en muchos países fue paralela la instauración de gobiernos autoritarios con la consecuente pérdida de derechos laborales y el debilitamiento de los actores sindicales<sup>28</sup>.

A partir de esto es que desde los años ochenta se han apreciado una serie de tendencias del mercado laboral latinoamericano que dan cuenta del conjunto de transformaciones resultantes de la implantación de un modelo de desarrollo neoliberal en la región. Para Klein y Tokman<sup>29</sup> existen tres procesos que caracterizan el escenario emergente que, a este respecto, presenta América Latina: la globalización, la privatización y la desregulación. La globalización significa que las economías nacionales están hoy más integradas con la economía internacional y que los bienes, el capital y las comunicaciones, así como las personas, se han acercado más que nunca antes como resultado de la apertura de las

23 Bauman, Z (2003) *“Trabajo, consumismo y nuevos pobres”*, Gedisa, Barcelona.

24 Wacquant, L Ob. cit.

25 Castel, R. (1997) *“La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”* Paidós, Buenos Aires.

26 *Ibíd.* p. 15.

27 De la Garza, E. Ob. cit.

28 Novick, M *“La transformación de la organización del trabajo”*, Enrique de la Garza (coordinador) Ob. cit.

29 Klein, E. y Tokman, V (2000) *“La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización”* Revista de la CEPAL, 72, CEPAL, Santiago de Chile.

economías y del rápido cambio tecnológico. La privatización implica la disminución del tamaño y las funciones del Estado y el aumento de la importancia del sector privado y los mercados en la administración y asignación de los recursos. Por último, la desregulación ha significado reducir la protección y la intervención del gobierno en las finanzas, el comercio y los mercados del trabajo.

Tales fenómenos han permitido la emergencia de cuatro procesos en la estructura del empleo latinoamericano relacionados entre sí, que son comunes a la región, pero que no se han experimentado paralelamente en todos los países<sup>30</sup>. Para Klein y Tokman, estos procesos son la privatización, la terciarización, la informalización y la precarización del trabajo, todos los cuales se tradujeron en un deterioro de la calidad de la protección laboral en el decenio de 1990. Dicho deterioro estuvo dado porque tendencias como la privatización no se acompañaron de la creación de nuevos empleos en las empresas privadas modernas. Asimismo, fenómenos como la terciarización presentaron en la década de los noventa –tal como ya se señaló– aspectos “genuinos” y “espurios” que se manifestaron en la creación paralela de puestos laborales con altos niveles de calificación y remuneraciones (asociados, por ejemplo, a los servicios financieros) y de una amplia gama de labores asociadas a trabajos de “subsistencia”, o sea, a empleos que requieren bajos niveles de calificación, bajas remuneraciones y débiles barreras de entrada (tales como el servicio doméstico o el trabajo en actividades comerciales informales).

Esto último es de especial interés en la medida en que las distintas ramas del sector terciario aportaron cerca del 90% de los nuevos empleos en América Latina en la década de 1990<sup>31</sup>. Una causa de ello es la elevada heterogeneidad del sector, ya que en él conviven ramas de actividades con buena calidad del empleo y con grados elevados de calificación, junto a otras sustentadas en empleos de baja productividad y mal remunerados. Por cierto, esta heterogeneidad no implica un alto crecimiento en los empleos “de calidad”, ya que desde la década pasada se han apreciado niveles sostenidamente elevados de trabajos de baja calidad asociados a las labores absorbidas por el sector privado/terciario.

El concepto de “calidad de empleo” ha sido muchas veces analizado. Sin embargo, en términos generales, hace referencia a variadas características como la existencia y duración del contrato de trabajo, la cobertura de prestaciones de salud, la cotización en sistemas de previsión social y otras prestaciones sociales, la extensión de la jornada de trabajo y el nivel de remuneraciones, las condiciones físicas y la carga de trabajo, entre otros elementos<sup>32</sup>. Si bien ninguna característica es en sí misma definitoria de la calidad del empleo, sí existe un condicionamiento mutuo. Así, por ejemplo, la existencia de un contrato formal por lo general conlleva una serie de deberes jurídicos tanto del empleador como del trabajador que condicionan favorablemente otros aspectos (mayores ingresos, cotización en sistemas previsionales y de salud, etc.). En este sentido, lo que interesa destacar es que el crecimiento de la fuerza de trabajo asalariada experimentada en los últimos años ha estado acompañado de niveles bastante altos de población ocupada en trabajos precarios.

---

30 Por ejemplo, la reducción del empleo estatal y la consecuente “privatización de las clases medias” se dio antes en Chile que en el resto de los países; en efecto, dicha reducción acaeció en la década de los 80, mientras que en gran parte de América latina tuvo su expresión más fuerte entre 1990 y 1999.

31 Weller, J. Ob. cit.

32 Al respecto, véase CEPAL (2007) “Panorama social de América Latina 2006”, CEPAL, Santiago de Chile, 2007. Espinoza, M; Riquelme, V; Rojas, I; Yanes, H (1997) “Precarización del empleo ¿Un mal moderno?”, *Temas Laborales*, 5, 2-5. Dirección del Trabajo, Santiago.

Dicho crecimiento de la fuerza de trabajo asalariada se manifestó en que en 2005 el 69% de los ocupados urbanos se desempeñaba en actividades de ese tipo<sup>33</sup>. Este porcentaje fue mayor al promedio experimentado entre 1992 y 2002, pero no alcanzó, sin embargo, al observado en 1990 (71%). Ahora bien, junto a tal crecimiento se observó una insuficiencia del mercado laboral en la generación de puestos de trabajo estables y de calidad que fue constante. Esto ha afectado especialmente a los jóvenes y a las mujeres, los cuales son los grupos sociales que, cuantitativamente hablando, más se han integrado al mercado laboral en los últimos años y que más han estado empleados en trabajos de poca calidad y de bajos salarios. Todo esto se ha traducido en que –luego de la llamada “crisis asiática” de fines de los noventa– el periodo de recuperación económica experimentado entre 2003 y 2006 no se ha visto acompañado del establecimiento de un mercado laboral estable capaz de absorber en actividades “de calidad” a un amplio sector de la fuerza de trabajo. Ello ha significado no sólo la existencia de trabajos precarios, sino también la persistencia de un sector económico informal que ha absorbido a importantes segmentos de la población económicamente activa.

Si bien el concepto mismo de informalidad es, por definición, “difícil de aprehender”<sup>34</sup>, se pueden identificar distintos desarrollos conceptuales que enfatizan uno u otro aspecto de este fenómeno. Al respecto, Tokman<sup>35</sup> señala que existen básicamente tres vertientes que han intentado definir la informalidad. La primera de ellas es la presentada por la OIT y algunos autores como Souza la cual identifica a la informalidad en un contexto histórico cultural desarrollado especialmente en América Latina. Acá se conceptualiza a la informalidad a partir de la manera de producir, en la medida en que se la entiende como una consecuencia de la baja generación de empleo en los sectores modernos, que presenta bajos salarios y que tiene un potencial de acumulación casi nulo. Por eso se la asocia a unidades productivas o de prestación de servicios de pequeña escala y con una organización rudimentaria.

La segunda es la desarrollada por Portes y Castells, que enfatiza el carácter ajeno a la protección y regulación del Estado que poseen las actividades informales, recalando al mismo tiempo el carácter necesario que ellas poseen, debido a que en ellas se sostiene la capacidad del sector moderno latinoamericano de competir en la economía internacional a través de la reducción de costos asociada a su actividad. De ahí que para esta vertiente el sector informal forme parte integral de la nueva división del trabajo internacional.

Por último, la tercera vertiente es la presentada por autores como De Soto, quien no sólo define a las actividades informales por su operación fuera de los márgenes estatales (al igual que la visión de Portes y Castells), sino que también, y de modo contrario a la anterior postura, las identifica como potenciales iniciativas de éxito económico en la medida en que se generen las condiciones que les permitan un desarrollo libre, sin sometimientos a las trabas institucionales, las cuales responden exclusivamente a las necesidades de las empresas modernas de la economía.

Más allá de tales definiciones, lo que interesa destacar es la existencia de una serie de actividades económicas alejadas de cualquier tipo de regulación y, por tanto, carentes derechos sociales y

---

33 CEPAL Ob. cit.

34 Haller, W; Portes, A (2004) “La economía informal” CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile.

35 Tokman, V “El sector informal posreforma económica” Carpio, J; Klein, E; Novacovsky, I (comp.) (2000) “Informalidad y exclusión social” OIT/Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.



laborales, que han sido la fuente de trabajo de una amplia gama de la población latinoamericana. En efecto, la importancia de este sector informal radica en que él contribuyó con dos de cada tres nuevos empleos generados en la década de los noventa<sup>36</sup>. Ello se expresó en que a fines de dicho decenio el empleo informal llegó a ser de casi el 48% del total de la población económicamente activa en América Latina<sup>37</sup>. Esta importancia cuantitativa del trabajo informal ha sido la base para que algunos autores como Portes y Hoffman<sup>38</sup> hayan identificado al “proletariado informal” como una clase social separada de aquellos trabajadores (“proletariado formal”) que están plenamente integrados a las relaciones capitalistas “tradicionales”, esto es, que cuentan por reglamentación laboral y que están incorporados a los sistemas de salud y protección social.

Según puede observarse, el conjunto de transformaciones políticas, sociales y económicas de los últimos años dan cuenta de la especificidad que tienen las relaciones capitalistas en América Latina. Como se verá a continuación, este carácter específico también ha promovido discusiones sobre sus efectos en los patrones de polarización social y de segregación urbana en la región.

## Nuevas Tendencias de las Ciudades Latinoamericanas

Las tendencias registradas en la organización del trabajo en América Latina han llevado a analizar esta región bajo la teoría del mercado dual del trabajo de Doeringer y Piore<sup>39</sup>. De acuerdo a ésta se produciría un fuerte distanciamiento entre un “sector primario” caracterizado por la elevada cualificación, estabilidad en el empleo, alto nivel de rentas, posibilidad de promoción social, prestigio social, etc. y un “sector secundario” más flexible y determinado por la baja cualificación, por la inseguridad y la precarización del empleo, por las escasas posibilidades de movilidad social, por bajos salarios y por ser fuertemente estigmatizado, entre otros aspectos.

También han existido variados enfoques que analizan los efectos de la polarización social. En ellos ha discutido mucho respecto del declive de sectores de ingresos medios derivado del retroceso del Estado de Bienestar. Por ejemplo, en discusión con Sassen, Hamnett<sup>40</sup> indica que la evidencia empírica demuestra que en muchos casos la polarización de los mercados de trabajo en las ciudades ha implicado el aumento de la profesionalización de la estructura ocupacional más que un distanciamiento extremo de éstos con empleos mal remunerados. Además, para Hamnett el desmantelamiento del Estado de Bienestar no ocurrió de la misma forma y bajo las mismas condiciones socio-políticas en todas las geografías, por lo que resulta impropio generalizar sus resultados.

---

36 CEPAL. *Ob. cit.*

37 OIT (2000) “Panorama Laboral: La estructura del empleo urbano en el periodo 1990-1998” Informe de la oficina regional de la OIT. Lima.

38 Portes, A; Hoffman, K (2003) “Las estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal”, CEPAL, Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile, 2003.

39 Véase, por ejemplo, De Mattos, C (2002a) *Ob. cit.* De Mattos, C (2002b) “Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago. ¿Una ciudad dual?” EURE, 28, 85, 51-70. Uribe, J; Ortiz, C; García, G (2007) “La segmentación del mercado laboral colombiano en la década de los noventa” Revista de economía institucional, 9, 16, 1889-221.

40 Hamnett, C (1994) “Social polarisation in global cities: theory and evidence” *Urban studies*, 31, 3, 401-424.

Por su parte, Sassen –defendiendo el colapso de este tipo de régimen político como factor clave del proceso – argumenta que la polarización no necesariamente establece la desaparición de los sectores medios. Más bien, se expresaría en una “dinámica en donde el crecimiento contribuye a la desigualdad más que a la expansión de la clase media”<sup>41</sup>. Algo similar ocurre al analizar las reflexiones territoriales y espaciales de la polarización. Siguiendo a De Mattos, se puede decir que estas tienen por sustento la idea de que las transformaciones en los mercados de trabajo inciden significativamente en los cambios en la estructura, organización y funcionamiento de las ciudades. Desde allí surge la noción de “ciudad dual” como forma de segmentación socioespacial propia del actual modelo de desarrollo capitalista<sup>42</sup>.

Si bien existen diferencias entre las grandes metrópolis latinoamericanas y las de los países desarrollados, luego de las reformas estructurales se ha observado que en ambas han acaecido fenómenos como la persistencia y la acentuación de las desigualdades intrametropolitanas o como el aumento en los niveles de segregación social. En América Latina, no obstante, el concepto de “ciudad dual” ha sido refutado empíricamente en investigaciones sobre Caracas y Santiago mientras otras realizadas en Montevideo sugieren tendencias más asociadas a la polarización urbana<sup>43</sup>.

En el caso de Caracas, y enfatizando en dimensiones socioculturales de los procesos de cambio metropolitano, Cariola y Lacabana precisan que, si bien las transformaciones sociales han incidido en la forma en cómo se estructura y vive la ciudad a través de la segregación residencial, actualmente existe una diferencia cualitativa al yuxtaponerse diversos modos de vida que promueven el aislamiento residencial. De ahí que ellos imaginen una “ciudad fractal” donde se refuerza “la fragmentación metropolitana en múltiples territorios desiguales más que en dos escenarios mutuamente excluyentes”<sup>44</sup>. Respecto al área metropolitana de Santiago, De Mattos argumenta que Chile, a pesar de ser uno de los países pioneros en reformas estructurales, continúa basando su economía en procesos productivos de carácter tradicional asociado a la producción de *commodities* y semimanufactura de recursos naturales. De tal manera, el mercado de trabajo aún no ha evidenciado los rasgos característicos de los países capitalistas avanzados. Por el contrario, aunque sin llegar a ser concluyente en sus resultados, Katzman y Retamoso plantean la necesidad de indagar mayormente la relación entre dos fenómenos apreciables en la pobreza en Montevideo: por un lado el debilitamiento de los vínculos de los trabajadores menos calificados con el mercado de trabajo urbano, y por otro la concentración creciente de tales trabajadores y sus familias en barrios con altas densidades de pobreza. De ahí a que resulte clave la comprensión que pudiera tener las transformaciones espaciales de la ciudad frente a la segmentación de los mercados de trabajo que, dicen los autores, parece tener rasgos de polarización.

Comprobada o no la confluencia de polarización del mercado de trabajo con la polarización urbana, lo que sí es mayormente asumido es la ascensión de formas emergentes de desigualdad y de

---

41 Sassen, S. Ob. cit., p. 176

42 Castells, M “La sociología urbana en el Siglo XXI” Ida Susser (Ed.) (2001) “La sociología urbana de Manuel Castells”, Alianza Editorial, Madrid.

43 Para el caso de Caracas ver Cariola, C; Lacabana, M, Ob. cit. Para Santiago ver De Mattos, C (2002b) Ob. cit. Por último, para el caso de Montevideo véase Katzman, R; Retamoso, A (2005) “Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo”, Revista de la CEPAL, 85, 131-148.

44 Ver Cariola, C; Lacabana, M Ob. cit., p. 30..

organización del espacio urbano no observadas hasta entonces. Así, los efectos presentarían aspectos compartidos en función de la privatización de la instancia paradigmática de la ciudad, el espacio público, y de los niveles de segregación urbana observables en la actualidad. Sobre lo primero, algunos autores cuyo trabajo de campo se ha realizado en América Latina argumentan que, producto de la proliferación de espacios semi-privados y nuevas lógicas mercantiles de uso, el espacio público estaría desapareciendo como instancia de encuentro social al privatizarse y fragmentarse<sup>45</sup>. Así, por ejemplo, Caldeira analiza la expansión de los enclaves fortificados (comunidades cerradas, malls, etc.) en virtud del aumento de la segregación espacial al impedir la interacción entre distintos grupos. Los muros y fronteras que proliferan en la ciudad no tendrían sólo efectos materiales, sino también simbólico al volver más explícitas las desigualdades sociales: “una de las consecuencias de vivir en ciudades segregadas por enclaves es que mientras los contactos heterogéneos disminuyen, las diferencias sociales son percibidas más rígidamente, y la proximidad hacia personas de grupos diferentes es considerada peligrosa, enfatizando de este modo inequidad y distancia”<sup>46</sup>.

Una impresión similar tiene Low para quien la razón del aumento de la segregación se debe principalmente a la privatización y las nuevas formas de control referidas a restricciones en cierto tipo de prácticas espaciales. En efecto, en tanto resultado de la globalización, antiguos parques y plazas latinoamericanas llenas de sentido e historia para la comunidad estarían siendo transformados –y con ello privatizado y controlados en su acceso y uso – con objetivos distintos a los de sus usuarios tradicionales (por ejemplo fines turísticos), siendo escenarios de múltiples contradicciones de lógicas e intereses. De tal manera el espacio público estaría mermado, entre otros aspectos, en su capacidad política de congregar y expresar distintas voces de la ciudadanía.

La segregación socioespacial, como pudo observarse, está siempre en la argumentación de quienes discuten la conformación de una ciudad que parece cada vez más desigual. Estudios sobre este fenómeno en América Latina han afirmado que, no obstante presente indicios de ruptura a pequeña escala, estaría aumentando su “malignidad” en aquellos territorios donde se aglomeran pobres urbanos en contextos socialmente homogéneos. Tal escenario conlleva una ampliación del riesgo de inactividad juvenil, y lo que es peor, propagaría sentimientos de marginalidad, exclusión y desesperanza entre familias populares, menguando las posibilidades de lograr una integración social urbana adecuada<sup>47</sup>.

Enfocándose en carencias laborales y educativas, Katzman<sup>48</sup> ha señalado que la formación de barrios populares con baja heterogeneidad social promueve alteraciones significativas en las capacidades de desarrollo de capital humano y social, producto de tres mecanismos: a) la reducción de contactos entre personas de distintas clases sociales y, con ello, la percepción de aislamiento; b) el desajuste

45 Véase Caldeira, T (1999) “Fortified enclaves: the new urban segregation” Setha Low (Ed.), “Theorizing the city. The new urban anthropology reader”, Rutgers University Press, New Jersey. Caldeira, T (2000) “City of walls. Crime, segregation and citizenship in Sao Paulo”, University of California Press, Berkley. Low, S “Spatializing Culture: The social production and social construction of public space in Costa Rica” Setha Low (Ed.), Ob. cit.

46 Caldeira, T (1999) Ob. cit., p. 102.

47 Sabatini, F; Cáceres, G; Cerda, J (2001) “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción” EURE, 27, 82, 21-42. Katzman, R (2001) “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos” Revista de la CEPAL, 75, 171-189.

48 Katzman, R.: Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL, 75, 171-189, 2001.

de metas y medios institucionales observable por sujetos de tal condición, hecho que promueve el desarrollo de subculturas con valores y normas de sociabilidad propias; y c) activación de un proceso intergeneracional de reproducción de esta subcultura.

Casos extremos de segregación llevarían a una hiperghetización, donde los excluidos se congregan “en áreas ‘irreductibles’ y a las que ‘no se puede ir’, que son claramente identificadas (...) como pozos urbanos infernales”<sup>49</sup>. Mientras aumenta la segregación (o por lo menos sus efectos nocivos de desintegración social) y se pierden las instancias de encuentro social, el miedo a la violencia y al otro son aspectos centrales de la vida urbana<sup>50</sup>. Además de limitar la existencia de una ciudadanía plenamente desarrollada en la ciudad, la segregación promovería la violencia al fomentar el revanchismo social de aquellos que, deseando participar de la riqueza social, buscan por medios ilegítimos acceder a ella<sup>51</sup>.

Aunque la percepción de inseguridad no sigue las mismas tendencias que la comisión efectiva de delitos, otra expresión de las desigualdades urbanas está en que la distribución de la violencia se da en forma diferenciada en el espacio urbano, estando mayormente expuestos aquellos que no tienen las posibilidades de proveerse privadamente de seguridad. Pero más allá de todo fenómeno particular, algunos investigadores (Carrión, por ejemplo) han afirmado que el aumento objetivo de los niveles de violencia y la disminución del contacto ciudadano harían extender un imaginario urbano asociado al temor ciudadano. Al respecto, para el caso Santiago, Márquez y Forray<sup>52</sup> señalan que el miedo al otro es el rasgo constitutivo de la identidad urbana actual, juicio que nos atrevemos a extender para gran parte de las metrópolis latinoamericanas en instancias en que las ciudades se configuran en base de las sociedades actuales.

## Reflexiones Finales

La ciudad y su revalorizado rol dentro de la economía mundial han tomado nuevas formas luego de la implementación de las reformas estructurales de las economías nacionales. La desregulación, la liberalización, la paulatina retirada del Estado de la planificación social, la apertura externa y la privatización, así como la segmentación de los mercados de trabajo -entre otros aspectos-, han llevado a la propagación de nuevas desigualdades donde parte importante de la población padece una exclusión estructural. Algo similar parece ocurrir con la emergente forma de organización espacial de las ciudades, donde conceptos como “ciudad dual” o “ciudad fractal” intentan explicar nuevos modos de estructuración urbana.

A pesar de que las desigualdades sociales resultan inherentes a toda formación social del capitalismo, la extrema disparidad en la distribución del ingreso y la persistencia de núcleos duros de pobreza, así como de trabajadores con empleos precarios o desarrollados en sectores informales de la economía, son aspectos irrefutables en las sociedades latinoamericanas acopladas a las dinámicas de la

49 Wacquant, L. *Ob. cit.*, p. 178.

50 Amendola, G (2000) “La ciudad postmoderna” Celeste Ediciones, Madrid, 2000.

51 Carrión, F (2008) “Violencia urbana: un asunto de ciudad” EURE, 34, 103, 111-130, Santiago.

52 Márquez, F; Forray, R (2006) “Comunidad e identidad urbana. Historias de barrios del gran Santiago (1950-2000)”, Mimeo. Disponible en: [www.antropologiaurbana.cl](http://www.antropologiaurbana.cl)

globalización. En este contexto se torna una necesidad repensar el rol de un Estado presente en nuestra región, cuya finalidad durante gran parte del siglo XX no fue sólo promover el desarrollo económico nacional sino la compleja tarea de la integración social.

La nueva racionalidad “de mercado” que impera como mecanismo de integración, basada en la capacidad individual de los sujetos a acceder a esas “zonas” de cohesión social, merma significativamente la posibilidad de construcción de proyectos colectivos impulsados por distintas clases a través del Estado, como ocurrió en el modelo anterior. Su papel actual radicaría, por tanto, en generar las condiciones que permitan la emergencia, en el ámbito colectivo, de una parte de la sociedad desafiada del mercado de trabajo y, por ende, excluida del resto de la sociedad.

En las ciudades de la globalización resaltan todas aquellas reestructuraciones sociales, conformando espacios urbanos altamente segregados, tugurizados, estigmatizados y en algunos casos hiperguetificados. Pero, ya no exclusivamente ocupados de las causas estructurales que originan estos fenómenos, el análisis de sus consecuencias permite comprender las particularidades de los pobres que habitan en la ciudad y explicar desde una perspectiva urbana los procesos de desintegración social ya clarificados desde las dimensiones políticas (desarticulación de los principios que sustentaban al Estado Latinoamericano) y económicas (transformaciones en el mercado de trabajo).

Si bien sobre América Latina no existe consenso sobre los rasgos que adquieren las ciudades –discusión que, por cierto, se encuentra más abierta que nunca-, es un hecho que, ya se hable de ciudad dual o fractal, las nuevas desigualdades sociales han transformado radicalmente tanto la organización misma como el modo de habitar en las metrópolis de nuestra región.

Que la segregación socioespacial aumente su malignidad; que el espacio público tradicional de acceso libre y concurrencial a las voces ciudadanas retroceda en función de enclaves semiprivados; que el temor al otro sea el rasgo característico del imaginario y la identidad urbana; o que la violencia se distribuya desigualmente en el territorio, son señales que las ciudades cambian tan rápido como las transformaciones político-económicas de las sociedades latinoamericanas. En este sentido, resaltamos la necesidad de un Estado que genere espacios e instancias que permitan que diversos sectores sociales, actualmente relegados a espacios marginales de la ciudad, puedan acceder ya no como extraños, sino como agentes sociales y políticos claves en sus dinámicas y funcionamientos. **N**