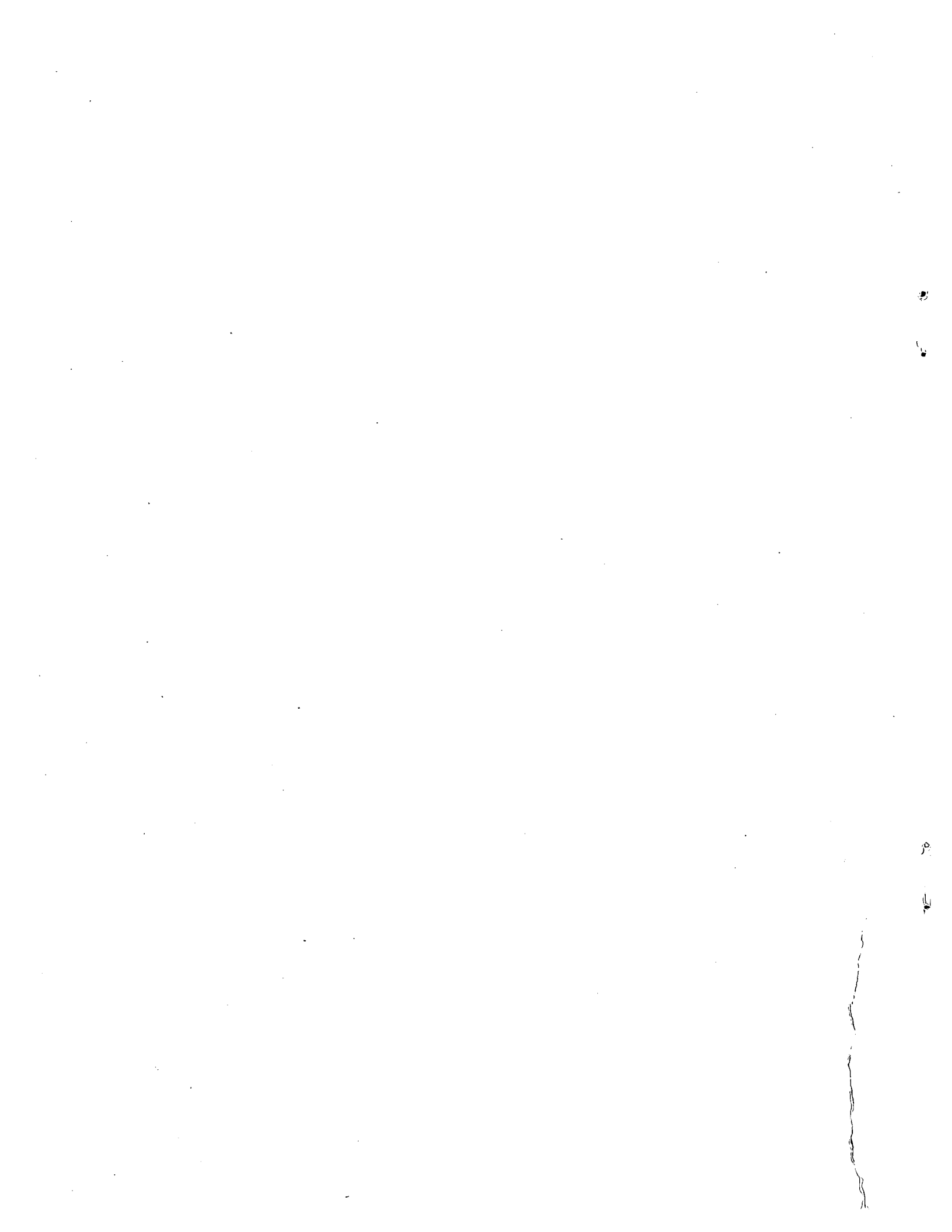
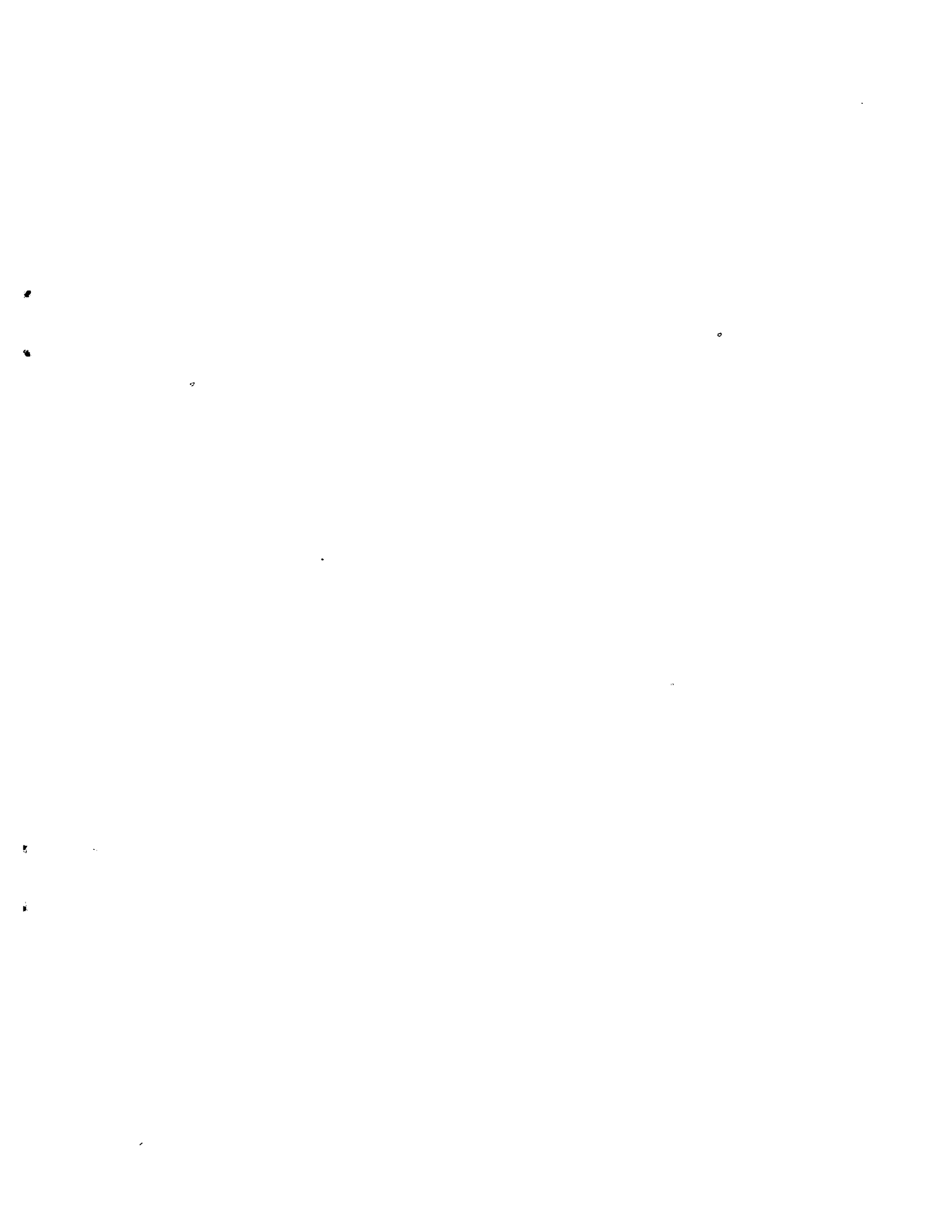


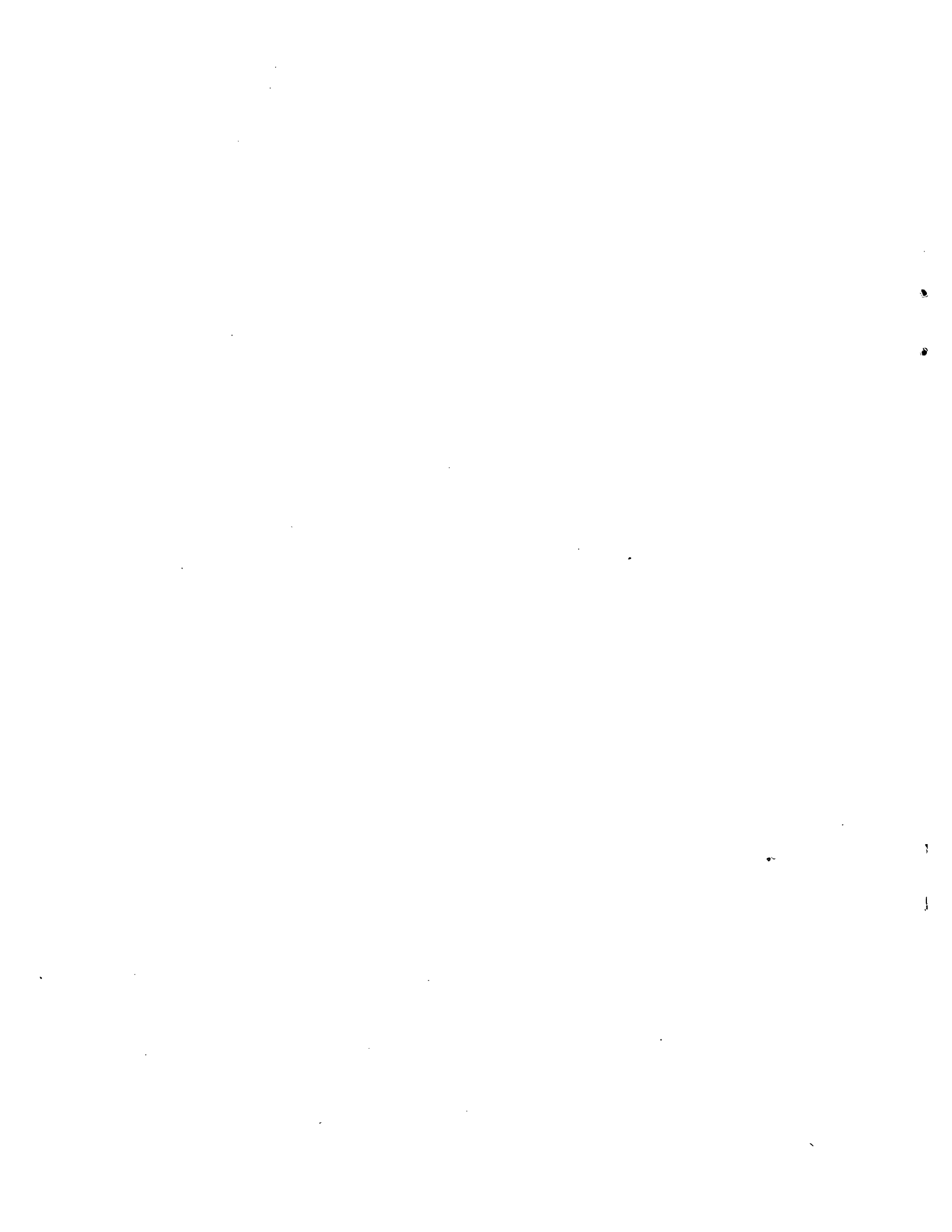
INT-1457

c.1

PROYECTO POBREZA  
CRITICA EN  
AMERICA LATINA  
PPC/DPE/011







I N D I C E

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL  
DE POBREZA CRITICA EN AMERICA LATINA  
Santiago, Octubre de 1978

PPC/DPE/01.1 La Pobreza en América Latina: Situación, Evolución  
y Orientaciones de Políticas.

Documento Ocasional  
/17/Rev.2 Pobreza Urbana y Empleo en América Latina  
Lineas de Acción.

PPC/DPS/01.1 Un Análisis Sociopolítico de la Pobreza y de  
Las Acciones Tendientes a su Erradicación.

PPC/DPS/02.1 Pobreza y Asistencia Legal en Chile:  
Una Perspectiva Sociológica.

Libro de Pobreza/15 El Abastecimiento de Agua: Una Necesidad Básica.



**LA POBREZA EN AMERICA LATINA:  
SITUACION, EVOLUCION Y  
ORIENTACIONES DE POLITICAS**



**NACIONES UNIDAS**

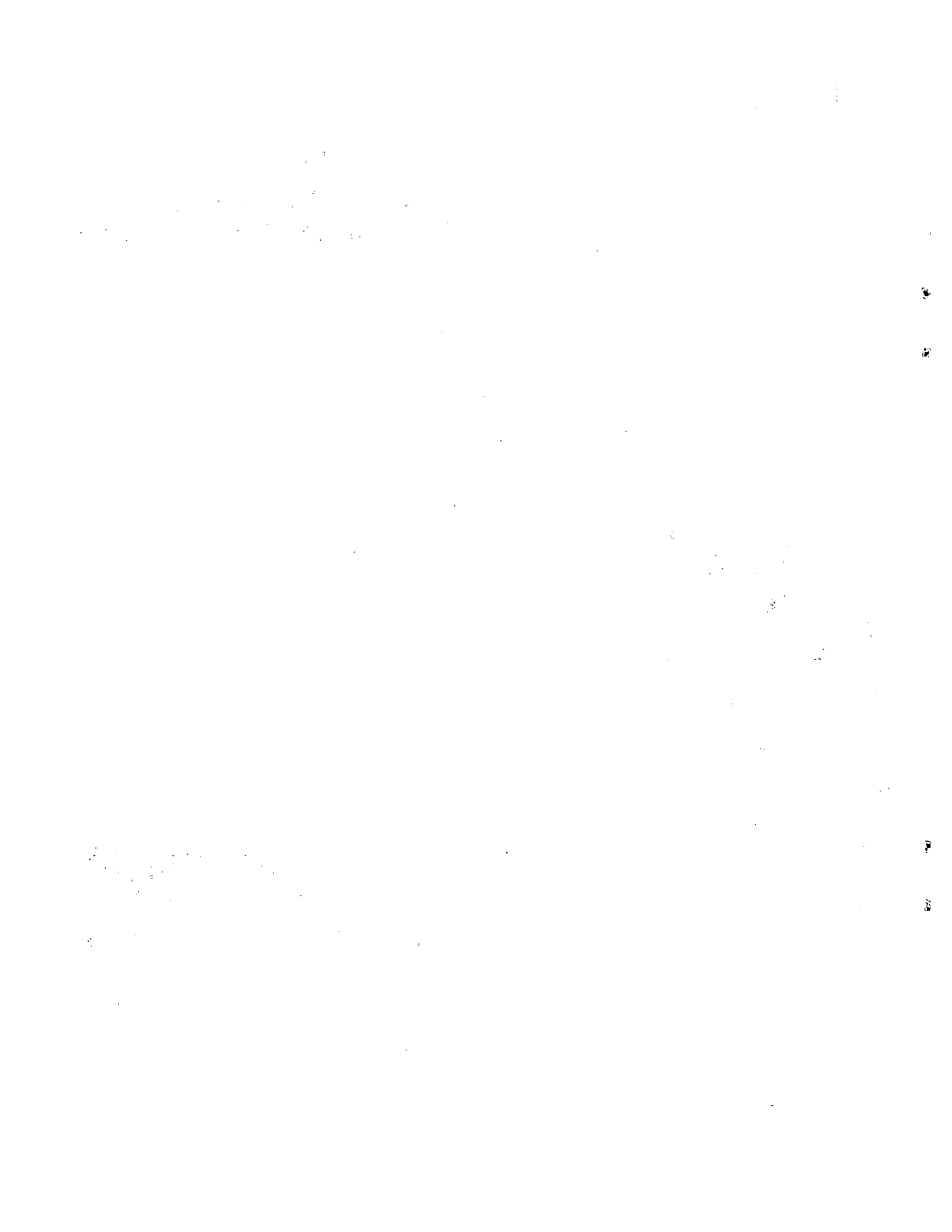
Comisión Económica Para América Latina

**CEPAL**

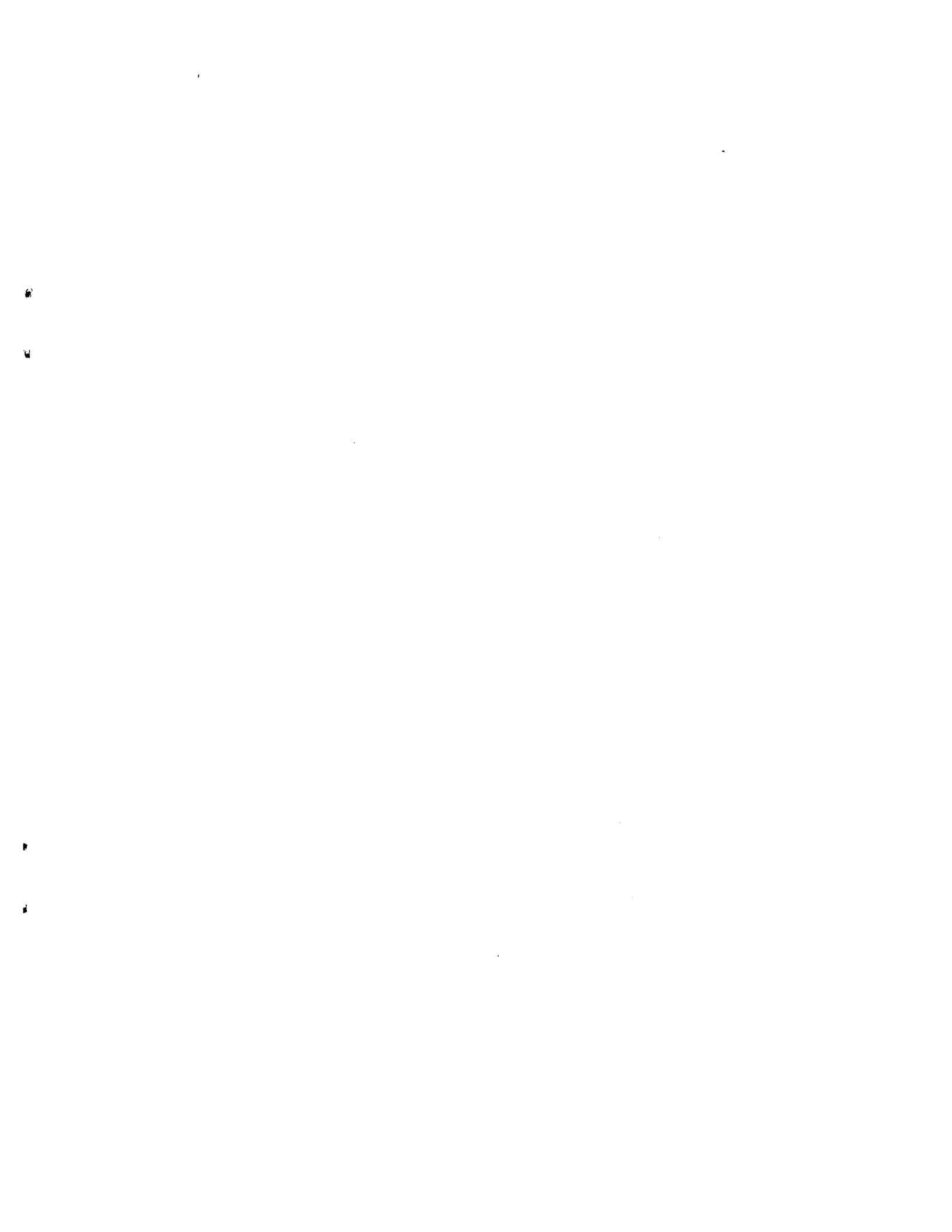
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

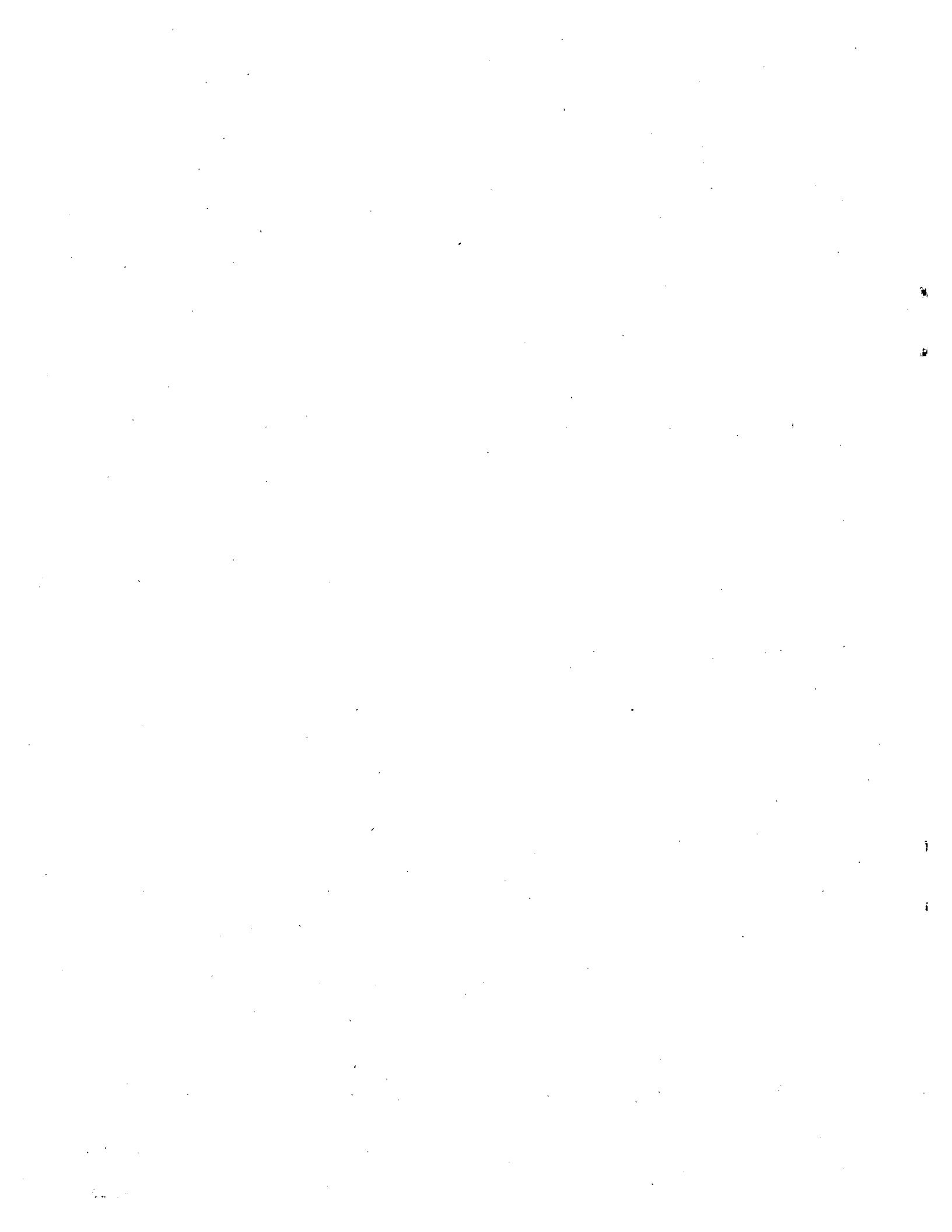
**PNUD**

**PROYECTO  
POBREZA CRITICA  
EN AMERICA LATINA**









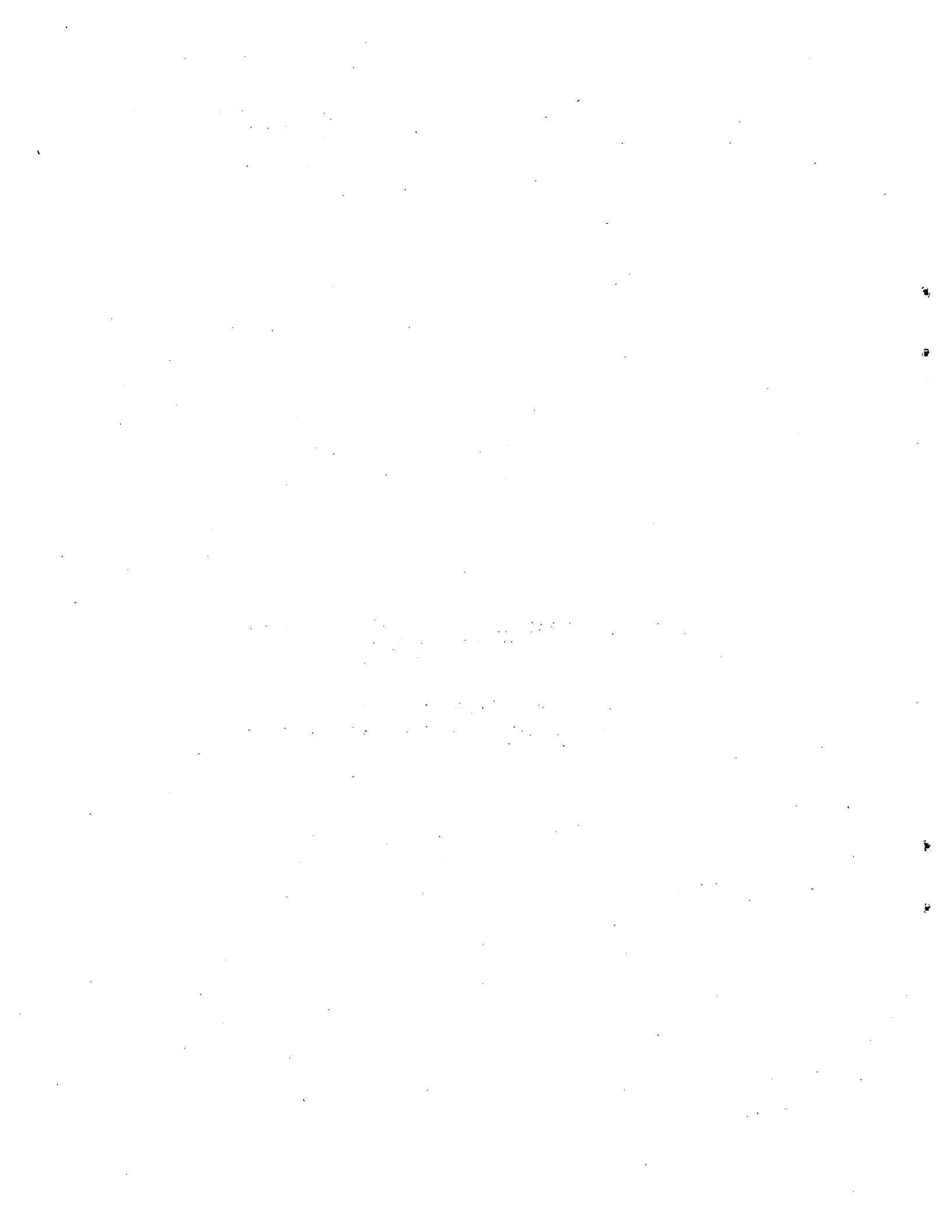
Documento de circulación  
restringida

PPC/DPE/01.1

29 de marzo de 1979

LA POBREZA EN AMERICA LATINA: SITUACION, EVOLUCION  
Y ORIENTACIONES DE POLITICAS

Documento preparado por:  
Sergio Molina S. y Sebastián Piñera



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción .....	1
I. La pobreza, las necesidades básicas y el desarrollo .....	6
II. Los elementos de un diagnóstico .....	12
1. La magnitud de la pobreza y las características de los pobres .....	13
2. Algunos aspectos estructurales y de funcionamiento de la economía .....	24
3. Las características del Estado .....	49
4. Resumen y conclusiones .....	55
III. Orientaciones para una estrategia de desarrollo tendiente a reducir o erradicar la pobreza en América Latina .....	57
Introducción .....	57
A. Las intervenciones y políticas de tipo distributivo ....	59
1. Las políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los empleos que genera la economía y a extender los bene- ficios de estos incrementos hacia los grupos pobres .....	60
2. Las políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres .....	80
B. Las intervenciones y políticas de tipo redistributivo .....	89
1. La incidencia tributaria .....	89
2. El gasto público como instrumento de superación de la pobreza extrema .....	92
C. Consideraciones finales .....	106

[The text in this block is extremely faint and illegible. It appears to be several paragraphs of a document, possibly a report or a letter, but the characters are too light to transcribe accurately. The text is scattered across the page in several distinct blocks.]

Este documento es parte de una serie de publicaciones del Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina de la CEPAL y del PNUD con participación del UNICEF, ILPES y CELADE.

Se publica con el fin de cumplir con el objetivo principal del Proyecto de colaborar con los Gobiernos de la región en la realización de sus propósitos de aumentar la participación de la población en los beneficios del desarrollo y de aliviar o erradicar la pobreza crítica en sus respectivos países.





LA POBREZA EN AMERICA LATINA: SITUACION, EVOLUCION  
Y ORIENTACIONES DE POLITICAS

INTRODUCCION

La preocupación por el desarrollo económico surgida luego de la segunda guerra mundial dio lugar a diversas teorías y a la realización de múltiples esfuerzos tendientes a alcanzarlo. Tanto en el plano intelectual como en el terreno práctico, las actividades se inspiraban en la creencia de que existía una relación directa y automática entre el crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de vida de toda la población. En consecuencia, las políticas se orientaban a fomentar el aumento del ingreso per cápita en el entendido de que la prosperidad económica acarrearía, en un plazo razonable, una mejoría equivalente en las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

Sin embargo, la experiencia acumulada en estos años muestra que aquella relación no se da en forma automática sino que se requiere la acción correctora del Estado. Incluso en los países más desarrollados ha sido necesario establecer correctivos, por cuanto importantes sectores de su población se encuentran por debajo de lo que esas sociedades consideran el "umbral mínimo" de vida.

Los gobiernos latinoamericanos y diversos organismos internacionales, en especial los pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, han manifestado su preocupación por el problema de la pobreza crítica en la región. Los primeros han expresado su decisión de combatirla en sus respectivos países, y ello se ha reflejado en mandatos que obligan a los organismos internacionales a adoptar medidas en el mismo sentido.

Así, las evaluaciones de la Estrategia Internacional de Desarrollo aprobadas en Quito, Puerto España y Guatemala por los gobiernos de los países miembros de la CEPAL en sus decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo períodos de sesiones, respectivamente, expresan el interés de esos gobiernos por los problemas del bienestar humano y la justicia social y su preocupación por las situaciones de desigualdad excesiva, pobreza masiva, desempleo

crónico, insuficiencia de servicios sociales básicos y la escasa participación de los estratos mayoritarios de la población en la vida económica y social de sus países.<sup>1/</sup>

Pese a las contribuciones recientes sobre el problema de la pobreza, se nota aún gran carencia de estudios empíricos sobre la situación en América Latina y de elaboración teórica en que pueda apoyarse el diseño de políticas. Se hace, pues, indispensable asignar recursos para suplir estas necesidades y para realizar a la vez una labor de difusión de tales informaciones empíricas y teóricas entre los responsables de formular y ejecutar las políticas de desarrollo, a efectos de apoyar así el propósito de los gobiernos de combatir la pobreza.

Estas, entre otras razones, determinaron que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propusiera a los gobiernos de la región la aprobación de un proyecto destinado a analizar la situación de la pobreza crítica o extremada en América Latina. La ejecución de este proyecto, que se denominó Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, se encomendó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El Proyecto se inició el 1º de enero de 1978 y su duración será de 30 meses.

El objetivo último del Proyecto es colaborar con los gobiernos en el cumplimiento de sus propósitos de aliviar o erradicar la pobreza crítica en sus respectivos países. Con ese fin se establecieron como objetivos inmediatos:

a) Profundizar y sistematizar el conocimiento sobre la pobreza crítica en América Latina;

---

<sup>1/</sup> Véanse, además, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (artículo 25), la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (artículos 5 y 10), y la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (B. Metas y objetivos), contenidas en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217(III) del 10 de diciembre de 1948, 2542 (XXIV) del 11 de diciembre de 1969 y 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970, respectivamente, y también la Convención sobre la Política de Empleo (artículo 1) aprobada en la 48a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, 1964.

/b) Elaborar

b) Elaborar un esquema analítico que oriente el diseño de estrategias nacionales de desarrollo que incorporen la erradicación de la pobreza crítica como uno de sus objetivos, y

c) Elaborar criterios y métodos para que los gobiernos puedan evaluar la eficacia de diferentes acciones y programas dirigidos a erradicar o aliviar la pobreza crítica.

Para cumplir con tales objetivos se iniciaron simultáneamente varios estudios.

En primer término, fue necesario elaborar una metodología que hiciera posible definir una línea de pobreza homogénea para los diversos países.<sup>2/</sup> La tarea se facilitó porque la CEPAL y el Banco Mundial, en un proyecto conjunto, habían avanzado considerablemente en un estudio sobre la distribución del ingreso en la región, utilizando la información proveniente de encuestas de hogares, censos y otras fuentes oficiales.<sup>3/</sup>

Sobre la base de la metodología elaborada se determinaron líneas de pobreza para once países. A partir de esa información, y de la proporcionada por los estudios sobre la distribución del ingreso, se estimó la incidencia y la severidad de la pobreza en un conjunto de países de la región. Esto es, el porcentaje de familias que quedaban bajo la línea de pobreza, y la distancia que existía entre el ingreso medio de esas familias y el correspondiente a la línea de pobreza.

El segundo paso consistió en aplicar la misma metodología a períodos anteriores para analizar la evolución de la pobreza en el tiempo. La información disponible limitó este estudio sólo a seis países que, en conjunto, representaban alrededor del 70% de la población y del producto bruto de América Latina en el año 1977.<sup>4/</sup>

---

<sup>2/</sup> Véase, Sebastián Piñera, "Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos", PPC/CDE/02.1, Santiago de Chile, mayo de 1978. Documento mimeografiado, preparado en cumplimiento del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina.

<sup>3/</sup> CEPAL/BIRF, "La dimensión de la pobreza en América Latina", E/CEPAL/L.180, documento mimeografiado, 22 de septiembre de 1978.

<sup>4/</sup> Véase, Sebastián Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", PPC/CDE/06.1, Santiago de Chile, octubre de 1978. Anexos para cada país: Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú. Documento mimeografiado preparado en cumplimiento del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina.

Los estudios señalados se relacionan con la magnitud de la pobreza, medida en función del ingreso familiar. Para completar estas estimaciones se iniciaron otros estudios basados en la determinación de los déficit en cuatro sectores que representan necesidades básicas: nutrición, educación, salud y vivienda.

Además de determinar la magnitud de la pobreza pareció necesario conocer las características socioeconómicas y demográficas de las familias pobres, esto es, los perfiles de pobreza. En esos estudios se han identificado las características principales de los hogares pobres y de sus miembros, entre las cuales se destacan la situación geográfica, los niveles educacionales, las características del empleo, el acceso a los mercados, el acceso a los bienes públicos, la propiedad de factores, el comportamiento demográfico y las formas de organización y de participación. Hasta el momento se han iniciado estudios de perfiles de pobreza para ocho países de la región.

Cumplida esta etapa de la investigación, cuyo objetivo era profundizar y sistematizar el conocimiento sobre la pobreza crítica en América Latina, se realizó el presente documento que, basándose en la información ya recopilada, pretende contribuir a elaborar un marco conceptual que oriente el diseño de estrategias y la adopción de criterios para evaluar la eficacia de las políticas dirigidas a erradicar o aliviar la pobreza crítica.

El tema se desarrolla en tres capítulos. En el primero, se analizan los conceptos de pobreza, necesidades básicas y desarrollo y se hace una breve reseña de las estrategias de desarrollo; en el segundo, se examinan los elementos principales del diagnóstico referidos a las características de la pobreza y de los pobres, de la estructura y funcionamiento de la economía de los países de la región, y del Estado; y en el tercer capítulo se estudian las áreas de intervención y las orientaciones de política destinadas a superar la actual situación de pobreza.

Respecto de este último capítulo es preciso advertir que se ha procurado dar un esquema que permita identificar áreas de intervención, señalando una amplia gama de políticas posibles que, por no referirse a situaciones específicas, son necesariamente generales.

/También se

También se debe considerar que se ha tenido en mente la situación en economías mixtas, en donde por la esencia misma del sistema, coexisten tanto la propiedad privada con la propiedad pública como el mecanismo de mercado con la intervención del Estado. Es un hecho que la importancia relativa de la propiedad privada y pública y del papel del mercado y de la intervención estatal varía considerablemente de un país a otro y, por lo tanto, las políticas que deberían aplicarse en diferentes situaciones también serán diferentes. Por esta razón, las orientaciones que se dan en este documento no son de aplicación general.

Por último, no se ha incorporado en el presente documento la dimensión internacional. Esto es, la forma de inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial y el papel que podría desempeñar el financiamiento externo en una estrategia de desarrollo destinada a superar la pobreza. Tal omisión no significa desconocer la importancia de este tema que es vital para algunos países. En esta etapa se ha preferido poner el acento en las políticas internas por estimar que ellas tienen prioridad en los objetivos que persigue el Proyecto.

## I. LA POBREZA, LAS NECESIDADES BASICAS Y EL DESARROLLO

En los años sesenta, tanto el sistema de las Naciones Unidas como los gobiernos de los países miembros coincidían en sus propósitos de concentrar su esfuerzo en elevar la productividad y suprimir los obstáculos al crecimiento económico en los países en desarrollo. Este propósito partía del supuesto que el crecimiento económico, independientemente del tipo de desarrollo, solucionaría en forma automática los graves y difundidos problemas de pobreza, desigualdades excesivas y desempleo, que caracterizaban a la casi totalidad de los países en desarrollo.

América Latina tuvo éxito en su empeño de acelerar su crecimiento económico. En el decenio de 1950 su producto interno bruto creció a una tasa media anual de 5.2%, lo que significó un aumento del ingreso por persona de 2.3% anual. En el decenio siguiente, estas mismas tasas alcanzaron a 5.6% y 2.6% respectivamente y, por último, en el período de 1970 a 1977 sus valores se elevaron a 6.1% y 3.3%. En síntesis, el ritmo de crecimiento económico de América Latina no sólo fue satisfactorio, sino que se aceleró en el transcurso del tiempo y permitió que el producto interno per cápita se duplicara con creces en el período comprendido entre 1950 y 1977.

Sin embargo, esta notable evolución no rindió todos los frutos que de ella se esperaban en el sentido de que se reduciría la extensión de la pobreza, disminuirían las desigualdades excesivas y se eliminaría el desempleo. Al analizar el período de 1960 a 1970 se observa que la extensión de la pobreza sólo se redujo de 51% en 1960 a 40% en 1970, permaneciendo prácticamente inalterado el número absoluto de pobres en 113 millones de personas.<sup>5/</sup> La distribución del ingreso no experimentó grandes variaciones: la participación en el ingreso total del 20% más pobre se redujo de 3.1% en 1960 a 2.5% en 1970 y la del 50% más pobre se incrementó de 13.4% en 1960 a un 13.9% en 1970.<sup>6/</sup> Finalmente, la escasa información

<sup>5/</sup> Véase, S. Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", op. cit.

<sup>6/</sup> Estimaciones de la CEPAL.

existente sobre la situación ocupacional indica que el problema del desempleo no varió mucho durante los años sesenta, alcanzándose en 1970 una tasa de desempleo abierto de 5.8% y una subutilización total de mano de obra equivalente a 27.4%.7/

Esta experiencia de América Latina, en particular, y del mundo en desarrollo, en general, originó un profundo escepticismo frente a la creencia tradicional de que el crecimiento económico traería aparejadas, en un período razonable, mayores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida para todos. Como resultado de este cuestionamiento, que se acentuó a mediados de los años sesenta, la atención se centró no únicamente en el ritmo de crecimiento, sino también, y con mayor énfasis, en el tipo de crecimiento y en la distribución de sus frutos entre los distintos grupos sociales.8/

Esta preocupación indujo a ciertos organismos internacionales, instituciones públicas y establecimientos académicos, a elaborar nuevas estrategias de desarrollo, en las que se incorporaron objetivos adicionales al del crecimiento económico. Entre las estrategias que surgieron como alternativa a la de elevar al máximo la tasa de crecimiento de la economía, se destacan las siguientes:

i) La estrategia de desarrollo orientada a promover la creación de empleos. En ella se considera la consecución del pleno empleo, productivo y libremente elegido, como un objetivo en sí mismo, distinto del objetivo de crecimiento económico y que va más allá de él;9/

7/ Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago de Chile, abril de 1976.

8/ La CEPAL ha sostenido en forma permanente una posición que coloca el énfasis no sólo en el crecimiento económico sino también en una justa distribución de sus frutos como objetivos centrales del desarrollo. Véase, por ejemplo, E. Iglesias, "Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975". Revista de la CEPAL, Primer semestre, 1976, Santiago de Chile.

9/ Véase OIT, World Employment Programme, Research in Retrospect and Prospect, Ginebra, 1976.

ii) La estrategia de crecimiento con redistribución, que se aparta del tradicional dilema de crecer primero y redistribuir después o redistribuir primero y crecer después, y plantea la necesidad de que la estrategia de desarrollo adoptada se aboque en forma simultánea a los problemas del crecimiento y de la distribución de sus frutos. A tal efecto se coloca especial énfasis en la tarea reorientadora de la inversión pública de manera de incrementar la capacidad productiva y la generación de ingresos de los grupos más pobres.<sup>10/</sup>

iii) La estrategia de satisfacción de las necesidades básicas. Es preciso distinguir aquí entre la satisfacción de las necesidades básicas como un objetivo alcanzable a través de distintas estrategias, políticas e instrumentos, y la satisfacción de las necesidades básicas como una estrategia o medio de conseguir este fin. Esta última concepción frecuentemente implica introducir profundas transformaciones en el sistema político imperante y en la organización económica y social de los países.

No existe un planteamiento de aceptación generalizada respecto al significado y alcance de lo que se ha denominado estrategia de satisfacción de las necesidades básicas.<sup>11/</sup> Más aún, los distintos planteamientos que comúnmente se engloban bajo este nombre, presentan grandes similitudes, pero también grandes divergencias. Los principales elementos comunes a estas estrategias son: la satisfacción de las necesidades básicas como el objetivo central del desarrollo; la incorporación explícita de ciertas necesidades básicas no materiales; la presentación de las necesidades básicas como un concepto dinámico que evoluciona en el tiempo de acuerdo con el crecimiento de la economía y la evolución de las aspiraciones de

<sup>10/</sup> Véase Banco Mundial/Universidad de Sussex, Redistribución con crecimiento, Madrid, 1974.

<sup>11/</sup> Los más conocidos de estos planteamientos son: el informe Dag Hammarskjöld, ¿Qué hacer? Otro desarrollo, preparado con ocasión del séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1975; el informe de la OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial, memoria del Director General a la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución de los Ingresos, el Progreso Social y la División del Trabajo, Ginebra, 1976; el informe de la Fundación Bariloche, ¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano, Bogotá, 1978; y el informe al Club de Roma, Reshaping the International Order, Nueva York, 1976.



la gente, y la especificación de necesidades básicas materiales, tales como alimentación, educación, salud, vivienda y sanidad; el énfasis en la provisión directa a los grupos pobres de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas, más que en el camino indirecto orientado a lograr un nivel de ingreso compatible con la satisfacción de esas necesidades; la importancia de los cambios estructurales, incluida la redistribución de los activos, como prerrequisito de una estrategia de necesidades básicas; y el reconocimiento de que la distribución del poder político constituye un factor determinante en la iniciación y aplicación de una estrategia de necesidades básicas.<sup>12/</sup>

Las divergencias principales se relacionan con: las repercusiones de la magnitud y naturaleza de los cambios que se introduzcan en la estructura económica y social y en el sistema político imperante; los plazos en que deben cumplirse los objetivos de la estrategia; las prioridades relativas que se asignen a otros objetivos de las políticas de desarrollo; la importancia que se conceda a la satisfacción de necesidades no básicas, o menos básicas, de los grupos medios; la medida en que se reconozca la interrelación existente entre productividad, ingreso y consumo; el grado en que se hagan explícitos los mecanismos de asignación de recursos y distribución del ingreso, etc.

Estas divergencias son lo suficientemente importantes como para poder agrupar bajo el rótulo común de estrategia de necesidades básicas enfoques que tienen diferencias fundamentales entre sí.

Las verdaderas diferencias entre estas tres estrategias no radican tanto en los objetivos que ellas persiguen, sino más bien en la forma de lograrlos, o sea en los procedimientos, políticas, instrumentos, plazos y restricciones. Respecto a los procedimientos, las primeras dos estrategias concentran el esfuerzo en mejorar de forma permanente las condiciones de productividad y empleo y, por lo tanto, la capacidad de generación de

---

<sup>12/</sup> Para un análisis comparativo más detallado de los distintos planteamientos relacionados con la estrategia de necesidades básicas véase, D.P. Ghai, A.R. Khan, E.L.H. Lee y T. Alfthan, The Basic-Needs Approach to Development. Some Issues Regarding Concepts and Methodology, OIT, Ginebra, 1977.

ingresos de los grupos más pobres; la última, centra su atención en la provisión directa, generalmente por parte del Estado, de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Las primeras dos estrategias llevan implícitos plazos más largos y son, en cierta forma, menos drásticas que la tercera.

En estrecha relación con este último punto, las primeras dos estrategias son, por su gradualidad, más compatibles con las restricciones que imponen los sistemas políticos y económicos imperantes en la mayoría de los países de América Latina. La última estrategia no se atiene a estas restricciones y presupone para su aplicación cambios drásticos en los sistemas políticos vigentes y en la organización económica y social de los países.

Sin embargo, todas ellas encierran en común el supuesto básico de que el mero crecimiento económico, en el contexto de una economía de mercado mixta, no permitirá corregir en un período razonable las graves situaciones de pobreza que existen en la actualidad. Tal supuesto se funda en que las desigualdades en la distribución del capital físico y del capital humano se heredan de generación en generación, en que el funcionamiento mismo del sistema discrimina muchas veces en perjuicio de los sectores más pobres, y en que la intervención del Estado ha representado, en el mejor de los casos, un paliativo débil con efectos de escasa magnitud y de naturaleza transitoria.

En consecuencia, para que el problema de la pobreza y de las desigualdades excesivas se solucione en un plazo razonable, tanto el crecimiento económico como la intervención del Estado en forma sistemática, eficiente y protagónica, pasan a ser requisitos ineludibles.

El objetivo de este documento es enumerar y analizar, en el contexto de la realidad latinoamericana, algunos componentes de una estrategia de desarrollo orientada a erradicar la pobreza. Esto es, a satisfacer de manera permanente y dinámica las necesidades básicas materiales de toda la población. El énfasis que se pone en las necesidades materiales no significa en forma alguna ignorar o desconocer la existencia de otras necesidades básicas de naturaleza no material. De hecho, la satisfacción de algunas de estas necesidades, como la participación y organización social, no sólo

representa un objetivo en sí, sino que en muchos casos es un requisito ineludible para atender las necesidades básicas materiales.

En el presente estudio se parte de la base que la erradicación de la pobreza no puede analizarse como un objetivo aislado, sino que debe insertarse en una estrategia de desarrollo. Se plantea en él que para diseñar esta estrategia es indispensable, en primer lugar, definir claramente sus objetivos y precisar la prioridad que se asigna a cada uno de ellos y, en segundo término, contar con un diagnóstico adecuado de la realidad en la cual ella va a operar. La tarea de definir los objetivos y establecer el orden de su prelación corresponde indudablemente a cada país. Sin embargo, el análisis que aquí se hace parte del supuesto que la estrategia de desarrollo que adopten los países del área será de objetivos múltiples, y que en ella reducir y eliminar la pobreza será una de las metas más importantes, pero no la única. Lograr un crecimiento estable y sostenido, satisfacer las necesidades de los grupos medios, aminorar las desigualdades excesivas, mantener ciertos equilibrios internos y externos, disminuir la dependencia, e introducir algunos cambios estructurales, figurarán también entre los objetivos de esa estrategia.

/II. LOS

## II. LOS ELEMENTOS DE UN DIAGNOSTICO

La elaboración de una estrategia de desarrollo requiere no sólo definir con precisión sus objetivos, sino también poseer un conocimiento adecuado de los principales aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y demográficos que caracterizan a los países en que se va a aplicar.

El objetivo del diagnóstico consiste en mostrar las características de cada país que sean más pertinentes para la elaboración de la estrategia. Dado que el tema que se analiza en este documento es la reducción o erradicación de la pobreza, el diagnóstico deberá centrarse en los aspectos que están más directamente ligados a ese objetivo, que para estos efectos se han clasificado en tres grupos:

a) El primero engloba todas las características relacionadas con la pobreza y los pobres. Entre éstas se pueden mencionar la extensión y severidad de la pobreza, la magnitud de los recursos que se ocuparían en la tarea de erradicar la pobreza, la magnitud de los déficit sectoriales, las principales características de los hogares pobres y de sus miembros referidas a situación geográfica, niveles educacionales, características del empleo, acceso a mercados, acceso a bienes públicos, propiedad de los factores, comportamiento demográfico, formas de organización y participación y otras;

b) el segundo grupo engloba las principales características de la estructura y funcionamiento de la economía en general. Entre éstas cabe mencionar la estructura de la propiedad, la distribución del ingreso, las relaciones con el sector externo, el proceso de acumulación y crecimiento, los mecanismos de asignación de los recursos y el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y factores.

c) el tercer grupo se relaciona con las características del Estado. Entre éstas se pueden mencionar la voluntad y capacidad política de los gobiernos para llevar a cabo la tarea de erradicar la pobreza, el tamaño relativo del Estado, la estructura del gasto público, las características del aparato administrativo y burocrático, los mecanismos de provisión de bienes y servicios y de redistribución del ingreso utilizados por el Estado.

Es indudable que las características clasificadas en cada grupo presentan grandes diferencias de un país a otro. Por esta razón, no se intenta hacer un diagnóstico exhaustivo de la realidad de cada país, sino recoger las principales características que son comunes a todos ellos e ilustrar en forma parcial las áreas de divergencia más importantes que ellos presentan.

1. La magnitud de la pobreza y las características de los pobres

En esta sección se recogen los principales resultados de los estudios sobre la pobreza en algunos países, realizados últimamente por la CEPAL. La definición de pobreza que se ha adoptado en estos estudios corresponde a un concepto absoluto de pobreza, según el cual se consideran indigentes las familias que aunque gastaran la totalidad de su ingreso en alimentación, no lograrían satisfacer sus necesidades nutricionales. Y se consideran pobres las familias que dado su ingreso y el porcentaje de éste que destinan a su alimentación no logran satisfacer aquellas necesidades.<sup>13/</sup>

Las cifras más recientes relativas a la distribución del ingreso, para un conjunto de países de América Latina, derivan de las encuestas y censos llevados a cabo alrededor del año 1970. Los resultados que aquí se dan se basan en el análisis de nueve países.<sup>14/</sup>

a) La incidencia de la pobreza

Sobre la base de esta información se estima que, alrededor de 1970, el 19% de la población latinoamericana vivía en condiciones de indigencia, y el 40% en condiciones de pobreza,<sup>15/</sup> lo que expresado en valores absolutos significa que existían 54 millones de indigentes y 113 millones de pobres. Sin embargo, estos promedios regionales ocultan grandes desigualdades entre los países respecto a la extensión de la pobreza. Así, la fracción de la población que vivía en la pobreza era en ese año inferior al 10% en

<sup>13/</sup> Véanse nuevamente los estudios ya citados de S. Piñera, "Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos", "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", "Medición, análisis y descripción de la pobreza en algunos países latinoamericanos", documentos de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL, 1978, y de O. Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina".

<sup>14/</sup> Estos son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Perú y Venezuela.

<sup>15/</sup> El porcentaje y número de pobres incluye a los indigentes.

Argentina, entre 10 y 25% en Costa Rica, Chile y Venezuela, entre 25 y 40% en México, entre 40 y 55% en Brasil, Colombia y Perú y superior al 55% en Honduras.

Los estudios citados abarcan el 84% de la población latinoamericana, excluida Cuba; el 16% restante corresponde a países sobre los cuales no se dispone de información y, por lo tanto, no se clasificaron en esos cinco grupos.<sup>16/</sup>

b) Los grados de pobreza <sup>17/</sup>

Otro elemento que es importante analizar son los déficit de pobreza (poverty gaps), que pueden definirse de múltiples maneras. Uno de ellos es el déficit de pobreza per cápita, que mide la severidad de la pobreza, y corresponde a la diferencia entre el valor de la línea de pobreza y el ingreso per cápita medio de los pobres. Se estima que para el conjunto de 19 países de América Latina (excluidos Cuba y los países del Caribe) este déficit alcanzaba en 1970 un valor medio anual cercano a 74 dólares de ese mismo año.<sup>16/</sup> El producto de este déficit por el número absoluto de pobres representa el déficit de pobreza absoluta y equivale a los recursos que sería necesario transferir de forma permanente a los grupos pobres para que éstos abandonaran su condición de pobreza. Para el conjunto de 19 países este déficit alcanzaba en 1970 un valor anual cercano a 7 800 millones de dólares a precios de ese año.<sup>18/</sup>

Según cual sea el objetivo de la medición, el déficit de pobreza absoluta puede expresarse como porcentaje del ingreso disponible de las personas, del ingreso nacional, del producto interno bruto, del gasto

---

<sup>16/</sup> Las fuentes de los datos existentes sobre la distribución del ingreso presentan serias dificultades, tanto de orden conceptual como de medición, para realizar esta estimación, de manera que fue necesario efectuar algunos ajustes. Véase "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", op. cit., en el cual se señalan las principales dificultades y los ajustes que ellas hicieron necesarios para estimar la magnitud de la pobreza en América Latina.

<sup>17/</sup> La conversión a dólares de 1970 se efectuó usando un tipo de cambio de paridad.

<sup>18/</sup> El número de pobres en esos 19 países alcanzaba en 1970 a 106 millones de personas.

de gobierno, etc. Definido como porcentaje del ingreso disponible de las personas, alcanzaba en 1970 un valor medio para la región de alrededor de 6%. Esto significa que sería necesario transferir a los grupos pobres de la región 6% del ingreso disponible total de las personas, o 12% del ingreso disponible del 10% más rico,<sup>19/</sup> para que ellos alcancen, en promedio, un ingreso equivalente a la línea de pobreza. Este déficit de pobreza expresado como porcentaje del ingreso nacional y del producto interno bruto alcanzaba valores medios de alrededor de 5% y 4.5%, respectivamente. Sin embargo, medido como proporción del gasto público, su valor medio alcanzaba a alrededor de 22%. Como porcentaje del producto interno bruto este déficit ilustra con claridad el hecho que en un continente cuyo ingreso per cápita en 1970 casi cuadruplicaba la línea de pobreza, la erradicación de éste aparece, desde el punto de vista de los recursos, como una tarea factible. En cambio, si se lo calcula como porcentaje del gasto público, y considerando que esa tarea deberá necesariamente recaer en forma primordial sobre el Estado, se advierte que éste tendrá grandes dificultades para llevarla a cabo.

Los valores medios para América Latina de los distintos déficit de pobreza ocultan variaciones entre los países aún más amplias que las señaladas en las estimaciones de la incidencia de la pobreza. Considérese, por ejemplo, que el déficit de pobreza absoluta expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas alcanzaba en 1970 valores inferiores al 1% en Argentina, entre 1 y 5% en Costa Rica, Chile, México y Venezuela, entre 5 y 12% en Brasil, Colombia y Perú y superiores al 15% en Honduras. La variación del déficit de pobreza expresado como porcentaje del gasto público es aún mayor.

Las grandes diferencias señaladas ilustran con claridad que tanto el grado de factibilidad como el de dificultad de la tarea varían ampliamente entre los países.

---

<sup>19/</sup> La CEPAL estima la participación en el ingreso personal del 10% más rico en 47.8%.

Los déficits calculados anteriormente sólo pretenden dar un orden de magnitud y su interpretación mecánica puede conducir a una falsa apreciación del problema de la pobreza. Obviamente, la situación no se resuelve sólo con un mero traspaso de ingresos de los ricos a los pobres, sino modificando la estructura y el funcionamiento de los sistemas económico, social y político de manera que, sin sacrificar el crecimiento, se alteren en forma permanente los patrones distributivos y redistributivos actuales y la distribución de los frutos del crecimiento futuro.

c) Los balances sectoriales

La magnitud de la pobreza de un país puede medirse estimando los déficits de pobreza en función del ingreso o estimando directamente las deficiencias en la satisfacción de algunas necesidades consideradas básicas. En los párrafos siguientes se hace breve mención de cuatro de ellas: nutrición, educación, vivienda y salud.

En nutrición, se estima que entre un tercio y dos quintos de la población latinoamericana presentan déficits nutricionales por tener un consumo de calorías inferior a las necesidades mínimas recomendadas por la FAO. Tomando como referencia el costo de la canasta de alimentos utilizada para determinar las líneas de pobreza, se estima que el costo del déficit nutricional de América Latina fluctúa entre 1 y 2.5% del producto interno bruto de la región.<sup>20/</sup>

En educación, se estima que el costo adicional para el sistema educativo de proveer seis años de educación básica a las cohortes futuras fluctuará entre un tercio y un medio por ciento del producto interno bruto de la región.<sup>21/</sup>

En salud, estimaciones preliminares para Brasil muestran que el gasto en salud necesario para financiar un sistema de salud "adecuado" alcanza

---

<sup>20/</sup> Véanse estimaciones preliminares del Proyecto de pobreza crítica, CEPAL, 1979; S. Reutlinger y M. Selowsky, Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options, Banco Mundial, 1976.

<sup>21/</sup> Estimaciones preliminares del Proyecto de pobreza crítica. Estas estimaciones suponen que el costo medio por alumno permanece constante y no incluyen los gastos en que habría que incurrir para atraer y retener a los alumnos en el sistema educacional.



a un 2.5% del producto nacional bruto.<sup>22/</sup> Dado que la mayoría de los países gasta en salud entre un 1 y un 1.5% del producto nacional bruto, para financiar un sistema de salud "adecuado" este gasto debería incrementarse en el equivalente de 1 a 1.5% del producto bruto de la región.

Con respecto a la vivienda, se estima que se requeriría transferir, a las familias con déficit habitacional, alrededor de 1% del producto nacional bruto, para que todas ellas pudieran gastar en vivienda el equivalente a lo que gastan las familias en la línea de pobreza.<sup>23/</sup>

En síntesis, una primera aproximación indica que el costo adicional para cubrir los déficit existentes en estos cuatro sectores fluctúa entre 3.5 y 5.5% del producto bruto de la región. Estas cifras son muy similares a la estimada para el déficit de pobreza expresado como porcentaje del producto interno de la región.

d) La evolución de la pobreza

No sólo es importante determinar la magnitud de la pobreza regional, sino también su evolución antes y después de 1970. Con este propósito se comparará la magnitud de la pobreza en ese año con la que existía en 1960 y con la que probablemente exista en 1978.

Se estima que alrededor de 1960 cerca de 51% de la población de América Latina vivía en la pobreza y alrededor de 26%, en la indigencia. Traducido a valores absolutos, había 110 millones de pobres y cerca de 56 millones de indigentes.<sup>24/</sup> En 1970 se aprecia una disminución relativa de la incidencia tanto de la pobreza como de la indigencia. La primera se redujo de 51% en 1960 a 40% en 1970 y la segunda de 26% a 19% entre esos mismos años. Sin embargo, en valores absolutos, el número de personas pobres e indigentes casi no varió en ese lapso.

---

<sup>22/</sup> Véase P. Knight y D. Mahar, Brazil human resource special report, Annex III. "Health and nutrition", Banco Mundial, 1978.

<sup>23/</sup> Véase, A. Churchill, Basic Needs in Shelter, Banco Mundial, 1978.

<sup>24/</sup> La estimación de la evolución de la pobreza se basa en S. Piñera "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", op. cit., y en las estimaciones de la CEPAL sobre la distribución del ingreso en América Latina en 1960 y 1970.

Por otra parte, los déficit de pobreza experimentaron grandes variaciones. Como porcentaje del ingreso disponible de las personas este déficit alcanzó en 1970 un valor medio cercano al 6% frente al de casi 12% que registró en 1960. La gran diferencia entre estas dos cifras muestra con claridad que tanto el grado de factibilidad como el de dificultad de la tarea de erradicación de la pobreza variaron considerablemente entre esos años.

El déficit de pobreza así expresado puede variar por tres factores muy distintos. El primero de ellos corresponde a un cambio en la severidad media de la pobreza, la cual se mide por el déficit de pobreza medio de cada individuo, definido como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso per cápita medio de los pobres. Entre 1960 y 1970 este déficit se redujo aproximadamente 10%, al bajar de 82 a 74 dólares, debido a que en ese lapso aumentó el ingreso per cápita de los pobres.

Es importante destacar que en la evolución del ingreso de este grupo se dan dos situaciones muy distintas. Por una parte, están los más pobres de los pobres, es decir, el 19% de la población que seguía en su calidad de indigente en 1970, y por otra el 21% de la población que en ese año vivía en condiciones de pobreza, pero no de indigencia. El ingreso per cápita del primer grupo varió en el período de 1960 a 1970 mucho menos que el ingreso per cápita agregado, en tanto que el del segundo grupo experimentó incrementos que en algunos países superaron el aumento medio del ingreso per cápita nacional.<sup>25/</sup>

El segundo factor corresponde a la reducción en la extensión de la pobreza medida por el porcentaje de pobres que contiene la población. Este porcentaje, como ya se mencionó, se redujo en cerca de 22% en los años señalados.

El tercer factor se refiere a los cambios que experimentó el ingreso per cápita agregado de América Latina. En promedio, durante el período considerado, su incremento fue de 31%.

---

<sup>25/</sup> Véase S. Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", op. cit.

En consecuencia, a la reducción del déficit de pobreza contribuyeron la disminución de la severidad (16%) y de la extensión de la pobreza (39%) y el incremento del ingreso per cápita agregado (45%). En otras palabras, sólo la mitad de la caída del déficit se produjo como resultado de aquellas características de la pobreza; la mitad restante obedeció al enriquecimiento de la región durante el período. Se deduce entonces, que el objetivo que deberá perseguirse no es sólo el de reducir el déficit de pobreza, sino el de lograr que ésta disminuya aminorando su extensión y severidad.

Para los efectos de estimar lo ocurrido con posterioridad al año 1970 es preciso tener en cuenta que en general transcurren varios años desde el momento en que se realiza una encuesta o censo que recoge información sobre la distribución del ingreso hasta el momento en que esa información se encuentra disponible. Por tal motivo no es posible estimar la magnitud de la pobreza en 1977 utilizando la misma metodología aplicada a los años 1960 y 1970. Sin embargo, para obtener una estimación preliminar de la probable magnitud de la pobreza en 1977 se puede partir de la distribución del ingreso de América Latina estimada por la CEPAL para 1970 y del ritmo de crecimiento tanto del ingreso como de la población habido entre 1970 y 1977. Entre esos años el producto interno bruto de América Latina creció 51.1%, o sea a una tasa media anual de 6.1% y la población aumentó 20.3%, esto es, a una tasa media anual de 2.7%, lo cual significa que, en promedio, el ingreso per cápita de la región creció 25.9% durante el período (3.3% anual). Si se supone que el incremento del ingreso per cápita de los distintos grupos de la población durante el período de 1970 a 1977, fuese igual al del ingreso per cápita medio,<sup>26/</sup> se podría concluir que en 1977 alrededor de 33% de la población latinoamericana tenía un ingreso per cápita inferior al de la línea de pobreza, es decir, que había alrededor de 112 millones de pobres. En otras palabras, en valores relativos la extensión de la pobreza se habría reducido 7%, pero en valores absolutos habría permanecido prácticamente constante.

---

<sup>26/</sup> De acuerdo con las cifras de la CEPAL, el crecimiento del ingreso per cápita del 40% más pobre de la población ocurrido entre 1960 y 1970 es casi idéntico al del ingreso per cápita medio ocurrido en ese período.

Con respecto a los déficit de pobreza, su estimación sobre la base de los mismos supuestos anteriores indica que sus valores medios probables en 1978 se habrían reducido 40% comparados con los de 1970. Vale decir que el déficit de pobreza representaría alrededor de 3.5% y de 7% del ingreso disponible total y del ingreso disponible del 10% más rico de la población, respectivamente. Expresado como porcentaje del producto interno bruto y del gasto público el déficit alcanzaría valores cercanos al 2.7% y 13%, respectivamente.

e) Las características de los hogares pobres

De la información contenida en las encuestas y censos se desprenden ciertas características de los hogares pobres. Esta sección se concentrará en las características que tienden a darse en forma sistemática en los países analizados, principalmente en las siguientes:

i) Es importante destacar la reducción que se obtiene en los diferenciales de ingreso urbano-rural cuando los ingresos declarados en las encuestas se corrigen teniendo en cuenta los diferenciales de precio urbano-rural, los ingresos en especie y el autoabastecimiento y se eliminan las subdeclaraciones. A pesar de ello, los resultados muestran que la pobreza afecta en mayor proporción a los hogares rurales que a los urbanos. El 62% de los primeros y el 26% de los segundos corresponden a hogares pobres.

ii) Mientras menor es el nivel de ingresos, mayor tiende a ser la dependencia del hogar de los ingresos provenientes del trabajo. En los hogares indigentes y pobres, el trabajo constituye prácticamente la única fuente de ingresos.

iii) Existe estrecha relación entre el desempleo y la pobreza. Sin embargo, ésta no se agota ahí. La gran mayoría de los jefes de hogares indigentes y pobres están ocupados, pero un alto porcentaje de ellos está en situación de subempleo. Así lo muestra el elevado porcentaje de trabajadores pertenecientes a hogares indigentes y pobres con jornadas de trabajo inferiores a 39 horas semanales y que explícitamente manifiestan su deseo de tener trabajo adicional. Esta información que se deriva del análisis de las encuestas de hogares coincide con las estimaciones de la OIT según las cuales el desempleo en América Latina alcanza a 5% de la fuerza de

/trabajo, en

trabajo, en tanto que el subempleo afecta a cerca del 30% de ella.<sup>27/</sup> En síntesis, el problema de la pobreza no es sólo un problema de desempleo sino que, en mayor medida, de subempleo o de calidad del empleo.

iv) El ingreso per cápita de los hogares, que es la variable utilizada para definir la pobreza, puede descomponerse en cuatro factores: la importancia de los ingresos de fuentes distintas del trabajo, el nivel de ingreso medio por persona ocupada, las tasas de participación en la fuerza de trabajo y las tasas de dependencia.<sup>28/</sup>

El análisis empírico muestra que los diferenciales de ingreso por persona ocupada explican más de la mitad de las desigualdades de ingresos per cápita que existen entre los hogares pobres y los no pobres. Aquellos diferenciales obedecen a diferencias en las características tanto personales (educación, edad, sexo, experiencia) cuanto de empleo (área urbana o rural, sector económico, tamaño de la empresa y otras).<sup>29/</sup> El resto de las desigualdades se explica básicamente por diferencias en las tasas de participación en la fuerza de trabajo y en las tasas de dependencia, que caracterizan a los hogares pobres y no pobres.

En síntesis, el nivel de ingreso por persona ocupada del hogar, aparece como una variable determinante de la situación de pobreza o de no pobreza del hogar. Sin embargo, las variables demográficas como el tamaño del hogar y las tasas de dependencia, y otras de naturaleza socioeconómica y demográfica, como las tasas de participación en la fuerza de trabajo y las tasas de desempleo, muestran también una estrecha

---

<sup>27/</sup> Véase OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial, Ginebra, 1976.

<sup>28/</sup> Véase, S. Piñera "Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos", op. cit.

<sup>29/</sup> Al respecto, véase O. Altimir y S. Piñera "Análisis de descomposición de las desigualdades de ingresos primarios en países de América Latina", proyecto conjunto CEPAL/Banco Mundial, 1977.

asociación con el fenómeno de la pobreza. Con relación a los hogares no pobres, los hogares pobres se caracterizan sistemáticamente por tener mayor tamaño, mayores tasas de dependencia y menores tasas de participación en la fuerza de trabajo. Los estudios empíricos revelan una fuerte interacción entre las variables sociales y demográficas y la pobreza, siendo difícil determinar si estas variables son causa o consecuencia de la pobreza. En otras palabras, el análisis precedente no permite determinar si los hogares pobres deben su condición al hecho de ser numerosos, registrar bajas tasas de participación y altas tasas de dependencia o si, por el contrario, presentan estas características por ser pobres. Lo más probable es que existan relaciones de causalidad en ambos sentidos.

En cuanto a algunas características personales y de empleo de los jefes de hogar se pueden destacar las siguientes:

i) El nivel educacional es una de las variables de mayor correlación con los niveles de pobreza. La inmensa mayoría de los jefes de hogares indigentes y pobres tienen tres o menos años de educación. La incidencia de la pobreza cae drásticamente cuando el jefe del hogar alcanza un nivel de educación primaria completa. En este sentido la educación aparece como una condición importante para salir de la pobreza.<sup>30/</sup>

ii) En el sector urbano los jefes de más de las tres cuartas partes de los hogares pobres son asalariados privados, particularmente obreros, y trabajadores por cuenta propia. La importancia relativa de estos dos grupos varía mucho de un país a otro. En el sector rural, a las dos categorías anteriores, es necesario agregar la categoría de pequeño propietario agrícola.

---

<sup>30/</sup> El hecho que la educación aparezca en el plano individual como un medio para escapar de la pobreza no significa necesariamente que también lo sea para todos los grupos pobres.

En las zonas urbanas los pobres se concentran en los sectores de la construcción, el comercio y los servicios; en las áreas rurales, la mayor concentración se da en la agricultura y, en escala inferior, en los tres sectores mencionados. En el sector agrícola, el porcentaje de pobres es mucho mayor que la proporción de la población total que corresponde a este sector.

Con respecto al grado de organización y participación de los grupos pobres, de acuerdo con los estudios existentes y la escasa información proveniente de las encuestas, éste es insuficiente o nulo en el plano económico y social, lo que les impide toda forma de participación efectiva en la determinación de sus condiciones de vida.

Otros resultados que se obtienen de los estudios de países no tienen el mismo grado de regularidad que los anteriores y por tanto se omiten en este documento. 31/

---

31/ Para un análisis detallado de los perfiles de pobreza en los países analizados véase, S. Piñera, "Medición, análisis y descripción de la pobreza en algunos países latinoamericanos", op. cit.

## 2. Algunos aspectos estructurales y de funcionamiento de la economía

Como se mencionó en una sección anterior casi la totalidad de los países latinoamericanos tiene un sistema de economía mixta. En este sistema coexisten la propiedad privada y pública de los factores productivos y la acción conjunta del mercado y de la intervención del Estado determina la asignación de recursos. La importancia de la acción del Estado, las características de funcionamiento de los distintos mercados, el grado de concentración de la propiedad, etc., varían ampliamente entre los distintos países de la región. Es por esta razón que no se pretende elaborar un diagnóstico común para todos ellos, ni exhaustivo para cada uno de ellos, sino sólo esbozar los aspectos más importantes que deben considerarse al formular una estrategia de desarrollo orientada a aliviar o erradicar la pobreza.

### a) El ingreso, el crecimiento, el ahorro y la inversión

En 1977, el producto interno bruto por habitante de América Latina, expresado en dólares de 1970, alcanzó a 866 dólares.<sup>32/</sup> Esta cifra es casi cinco veces superior al valor estimado para la línea de pobreza en ese mismo año. Sin embargo, como todos los promedios, éste oculta grandes disparidades entre los países. En un extremo está Venezuela con un ingreso per cápita de 1 409 dólares y en el otro extremo está Haití con un ingreso per cápita de sólo 137 dólares. Esto, junto con los déficit de pobreza a que se ha hecho referencia, ilustra las grandes diferencias que presentan los países en su capacidad para abordar con recursos propios el problema de la pobreza.

Esta disparidad se da no sólo en su nivel de ingreso, sino también en el ritmo de crecimiento que han logrado en las últimas décadas. En promedio, en el período de 1950 a 1977, el producto interno bruto per cápita en América Latina se elevó a un ritmo anual de 2.6% correspondiendo a Brasil

<sup>32/</sup> Producto interno bruto a precios de mercado. La conversión a dólares se efectuó usando un tipo de cambio de paridad. (Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Sección de Cuentas Nacionales).



la mayor tasa de crecimiento con un promedio anual de 4.2% y a Haití la menor, con un promedio anual de -0.1%. De los once países cuyo ingreso per cápita era en 1950 inferior al promedio regional, nueve crecieron en el período a tasas iguales o inferiores a ese promedio. Haití y Honduras, los países de menor ingreso per cápita en América Latina, también mostraron las menores tasas de crecimiento en su ingreso por habitante. Durante el período de 1970 a 1977 el crecimiento del producto interno bruto por habitante de la región fue de 3.1%, como promedio anual. De los once países con un ingreso per cápita inferior al promedio regional, en siete éste creció durante el período a tasas iguales o inferiores a ese promedio.

En lo tocante al proceso de ahorro-inversión, el ahorro nacional y externo, como porcentaje del ingreso nacional, alcanzaba en 1977, como promedio para América Latina, a 25.9%. De este porcentaje, 24.5% correspondía a ahorro nacional y sólo 1.4%, a ahorro externo. De lo cual se infiere que, en promedio para América Latina, 94.5% de la inversión bruta se financiaba en ese año con ahorro interno, en tanto que el 5.5% restante se financiaba con ahorro externo.

Tanto el esfuerzo interno de ahorro, como el porcentaje del ahorro total correspondiente al ahorro externo variaron ampliamente entre los países. En el quinquenio de 1971 a 1975 el ahorro interno expresado como porcentaje del ingreso nacional fue inferior al 10% en Chile, Haití y Uruguay; fluctuó entre 10 y 15% en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú; varió entre 15 y 20% en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y República Dominicana; y fue superior al 20% en Brasil, México, Panamá y Venezuela.<sup>33/</sup>

Por otra parte, el componente nacional del ahorro total fluctuó durante ese quinquenio entre 61% (Nicaragua) y 123% (Venezuela).<sup>34/</sup>

Esta situación tan disímil que presentan los países tanto en su esfuerzo de ahorro interno cuanto en su capacidad de acceso al ahorro externo explica en gran medida las notables diferencias observadas en sus tasas de crecimiento.

---

<sup>33/</sup> Cifras elaboradas por la CEPAL sobre la base de estadísticas oficiales.

<sup>34/</sup> Ibidem.

b) El nivel y ritmo de crecimiento de la población

En 1977 la población de América Latina bordeaba los 340 millones de personas. El ritmo de crecimiento durante el período de 1950 a 1977 alcanzó un promedio anual de 2.8%, tasa sólo inferior a la observada en el Medio Oriente y muy por encima de la correspondiente al mundo en desarrollo. Las tasas mayor y menor, de 3.3% y 1.0% anual, correspondieron a México y Uruguay respectivamente. De los once países cuyo producto interno bruto per cápita era inferior al promedio regional, en nueve las tasas de crecimiento de la población eran iguales o superiores a ese promedio.

En el período de 1970 a 1977 la población latinoamericana aumentó a un promedio anual de 2.7%. Nuevamente, de los once países que tenían un producto interno bruto per cápita inferior al promedio regional, en nueve la población creció a tasas iguales o superiores a ese promedio.

Estas cifras ilustran la existencia de una relación negativa entre el nivel de ingreso per cápita de estos países y la tasa de crecimiento de su población. Sin embargo, al analizar econométricamente la relación existente entre la tasa de crecimiento medio de la población, durante el período de 1950 a 1977, y la tasa de crecimiento del producto per cápita para diecinueve países de América Latina, se encuentra entre ambos una relación positiva, aunque de poca significación.

En síntesis, mientras mayor es el ingreso per cápita de los países, menor tiende a ser la tasa de crecimiento de la población. Sin embargo, no existe igual relación entre las tasas de crecimiento del producto per cápita y de la población.

c) La estructura de la propiedad y la distribución del ingreso

Dos aspectos estrechamente ligados y cuyo análisis es parte importante del diagnóstico de la pobreza, son la estructura de la propiedad y la distribución del ingreso prevaletentes en los distintos países de América Latina.

Conceptualmente, es útil distinguir entre la distribución primaria del ingreso, definida como la distribución a que da origen el funcionamiento del sistema económico antes de recibir la acción redistributiva del Estado, y la distribución final del ingreso, que es la resultante de la distribución primaria corregida por la acción redistributiva del Estado.

/La utilidad

La utilidad de esta clasificación radica en que distingue dos grandes vías a través de las cuales el Estado puede afectar la distribución final del ingreso. Una primera categoría comprende las acciones del Estado de carácter distributivo, en el sentido de que afectan la distribución primaria del ingreso y que tienden, por lo tanto, a ejercer un efecto permanente sobre la distribución final del ingreso. La segunda categoría abarca las acciones de carácter redistributivo, que sin alterar los factores determinantes del ingreso primario afectan la distribución final del ingreso. Por su naturaleza, estas acciones suelen tener un efecto más transitorio que las primeras.

La distribución primaria del ingreso depende básicamente de la estructura de la propiedad de los factores productivos y de los precios o remuneraciones que el sistema económico les asigne.

En el análisis de la estructura de la propiedad de los factores productivos es útil distinguir entre el capital físico o financiero y el capital humano.

La información acerca de la estructura de la propiedad del acervo de capital físico y financiero es sorprendentemente escasa en la gran mayoría de los países de la región. Sin embargo, los pocos estudios y encuestas que contienen información al respecto muestran que los ingresos de capital constituyen una fracción progresivamente creciente de los ingresos de los sectores ubicados en los tramos más altos de la pirámide distributiva y que éstos presentan un grado de concentración muy superior al existente en los ingresos provenientes del trabajo.<sup>35/</sup>

La propiedad de los medios de producción es una variable decisiva no tan sólo por sus efectos directos en la concentración del ingreso, sino también por el mayor poder político que frecuentemente acompaña a la concentración de la propiedad. Cuando se da esta situación en que se identifica el poder político con el poder económico es probable que los grupos que

<sup>35/</sup> Véanse, por ejemplo, R. Webb "La distribución del ingreso en Perú", en CEPLAN, Distribución del ingreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; S. Piñera "The structure of income distribution in Bolivia", en Fiscal Reform in Bolivia, Law School, Universidad de Harvard, 1976; "Chile: Encuesta nacional sobre ingresos familiares, 1968", en CEPAL/Banco Mundial, "Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina: Tabulados de trabajo", E/CEPAL/L.115/5, noviembre de 1974.

detentan esos poderes ejerzan una influencia decisiva en la dictación de las normas que regulan el funcionamiento del sistema. De esta manera, la desigualdad en la distribución del ingreso causada por la concentración de la propiedad tiende a perpetuarse y, en muchos casos, a acrecentarse.<sup>36/</sup>

Las estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina hechas por la CEPAL indican que en 1970 el 5% más rico de la población captaba el 30% del ingreso total, en tanto que el 20% más pobre sólo recibía 2.5% de ese ingreso. Es decir, en promedio, el ingreso del primer grupo era cerca de 50 veces superior al del segundo. Sobre la base de esta misma estimación se observa que la mitad de la población obtenía el 86.1% del ingreso, lo que representa en promedio un ingreso por habitante equivalente a 6.2 veces el ingreso per cápita medio de la mitad más pobre de la población.

La situación descrita para el año 1970 no varió fundamentalmente con respecto a la que existía en 1960. En ese año, el 5% más rico de la población captaba el 33% del ingreso, en tanto que el 20% más pobre sólo obtenía el 3.1%, con el resultado de que el ingreso medio del 5% más rico era 43 veces superior al ingreso medio del 20% más pobre. En el mismo año, la mitad de la población captaba 86.6% del ingreso total, lo que significa que, en promedio, el ingreso per cápita de ese grupo era equivalente a 6.5 veces el de la mitad más pobre de la población.

En síntesis, tanto en 1960 como en 1970 las estimaciones sobre distribución del ingreso muestran grandes desigualdades entre los distintos grupos de la población. Los cambios en la distribución del ingreso que se observan durante el decenio significaron una pérdida de participación en el ingreso total tanto de los grupos más ricos como de los más pobres, y una ganancia por parte de los grupos medios.

---

<sup>36/</sup> Véanse, por ejemplo, R. Ffrench-Davis "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso" y J. Graciarena "Estructura de poder y distribución de ingresos en América Latina", ambos en Distribución del ingreso, op. cit.

d) La estructura productiva

En los últimos años se han intensificado las dudas acerca de la conveniencia de la estructura productiva de muchos países de América Latina. La línea central de este cuestionamiento señala que la estructura productiva de la región no se adecúa a la dotación de recursos existentes en ella, lo que obstaculiza la utilización plena y eficiente de su potencial productivo.

Pero esa falta de adecuación no sólo es importante por el efecto señalado, sino también por la estrecha relación que existe entre la estructura productiva que adopte una economía y su capacidad para generar empleo, y entre esta última y la pobreza.

La no adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos se manifiesta en un sobredimensionamiento de los sectores que hacen uso intensivo de capital y de tecnología moderna extranjera y que, por lo tanto, tienen muy poca capacidad de absorción de mano de obra, particularmente de la menos calificada. Más aún, se afirma que dada la dotación de recursos de las economías de la región, esos sectores tienden a no corresponder con los que presentan ventajas comparativas en el contexto de la economía mundial.

Tales sectores utilizan una elevada proporción del acervo de capital y, sin embargo, sólo dan empleo a un reducido porcentaje de la fuerza de trabajo. Dentro de una concepción dinámica, ellas absorben el grueso de los recursos de inversión con que cuentan las economías, pero sólo una pequeña proporción de los muy significativos incrementos de la fuerza laboral que año a año se producen en los distintos países de América Latina.

La contrapartida de esta situación es que el resto de los sectores - muchos de los cuales dadas sus características tecnológicas y la dotación de recursos existentes en los países cuentan con ventajas comparativas - han visto disminuidas sus posibilidades de crecimiento; han recibido una escasa fracción de los recursos de inversión y, sin embargo, han debido absorber gran parte del incremento de la fuerza de trabajo, operando a niveles de productividad abiertamente insatisfactorios.37/

37/ Si se dividen las distintas actividades productivas de la región en tres estratos tecnológicos: moderno, intermedio y primario, se observa que el primero ocupa el 12% de la fuerza de trabajo de los sectores involucrados y genera más de la mitad del producto; el segundo ocupa el 48% de la fuerza de trabajo y genera el 42% del producto; y el tercero ocupa más de la tercera parte de la fuerza de trabajo y genera sólo el 5% del producto. (Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.)

Esta situación de heterogeneidad en cuanto a tecnología, capital, empleo y productividad ha tendido a agravarse a través del tiempo, limitando en forma creciente la capacidad para generar empleo de las economías de la región. De acuerdo con los estudios empíricos realizados en la región, de permanecer inalteradas las estructuras productivas de hoy, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excede largamente las tasas de crecimiento logradas por los distintos países de la región en los últimos dos decenios, que son las más altas de la historia.<sup>38/</sup>

Muchas son las causas de que se haya producido esta situación. Algunas de ellas se relacionan con las políticas económicas seguidas en los diversos países. Es indudable que influyó fuertemente en ellas la estructura de los poderes político y económico imperantes en el momento de su implantación. Sin embargo, en esta sección no se analizarán las características de la estructura de los poderes político y económico y su relación con las políticas económicas seguidas, sino las consecuencias de algunas de esas políticas sobre la estructura productiva y la adecuación o no adecuación de ésta a la dotación de factores existentes. El propósito que se tiene es contribuir a identificar y analizar las posibles áreas de intervención del Estado en el marco de una estrategia de erradicación de pobreza.

Entre las políticas económicas que afectaron la estructura productiva cabe mencionar las siguientes:

i) Las políticas de proteccionismo, que persistieron más allá de los niveles aconsejables. Es indudable que toda política debe analizarse teniendo en cuenta las circunstancias en que ella se formuló. La política proteccionista aplicada en muchos países de la región con el propósito de iniciar un proceso de industrialización sustitutiva, se originó en la gran crisis de los años treinta.<sup>39/</sup> Esta tendencia se acentuó a partir de la segunda guerra mundial, período durante el cual el comercio internacional no ofrecía una

<sup>38/</sup> Véanse, por ejemplo, R. Prebisch Transformación y desarrollo, Santiago de Chile, 1970; OEA, Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America, 1973; "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina en Naciones Unidas", Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978.

<sup>39/</sup> Los países más grandes de América Latina iniciaron el proceso de sustitución de importaciones antes de la crisis de los años treinta.

alternativa segura ni para satisfacer el consumo interno de algunos bienes industriales, ni para colocar los bienes de exportación producidos en la región. Además, esta estrategia nació en un clima pesimista con respecto a la evolución de la relación de precios del intercambio de la región y optimista en cuanto a las perspectivas de un proceso rápido y efectivo de integración de las economías latinoamericanas, el cual formaba parte con vital importancia de las estrategias diseñadas.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo muchas de las circunstancias cambiaron. La notable recuperación del mundo desarrollado, unida al espectacular crecimiento y liberación del comercio mundial, abrieron nuevas oportunidades tanto para satisfacer el consumo interno de la región de muchos bienes industriales como para colocar un mayor volumen de productos de exportación. De otra parte, se detuvo el proceso de deterioro de la relación de precios del intercambio que se había observado en el quinquenio de 1955 a 1960 con respecto al quinquenio anterior.<sup>40/</sup> A partir de 1960 esta relación experimentó variaciones cíclicas, pero sin mostrar una tendencia clara de largo plazo.<sup>41/</sup> Finalmente, el proceso de integración regional avanzó a un ritmo muchísimo más lento que el esperado e incluso ha tendido a detenerse en el último período.

Todos estos cambios señalaban la necesidad de revisar la estrategia proteccionista seguida. Sin embargo, en muchos casos se continuó indiscriminadamente el proceso de sustitución de importaciones hasta un punto que probablemente perjudicó el ritmo de crecimiento de los países en cuestión.<sup>42/</sup>

<sup>40/</sup> Cabe destacar que por varias razones, entre ellas la guerra de Corea, la relación de precios del intercambio de la región alcanzó en el quinquenio de 1950 a 1955 el más alto valor de este siglo, por lo tanto, su caída en el período de 1955 a 1960 correspondió a una vuelta a la normalidad y no a una permanente tendencia decreciente.

<sup>41/</sup> Véase, "América Latina: relación de precios del intercambio" en Naciones Unidas, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1976.

<sup>42/</sup> Véase, por ejemplo, B. Balassa, "Exports and economic growth. Further evidence", Journal of Development Economics, North-Holland Publishing Company, vol. 5, N° 2, junio de 1978; A. Krueger, Foreign Trade Régimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences, Cambridge, Mass., 1978; M. Michaely, "Exports and growth: An empirical investigation", Journal of Development Economics, op. cit., vol. 4, N° 1, marzo de 1977.

De la etapa inicial de sustitución fácil, en que se sustituyeron por producción interna las importaciones de bienes de baja densidad de capital y sin grandes complejidades tecnológicas, se pasó a la sustitución de importaciones de bienes de densidad de capital cada vez mayor y de tecnología crecientemente compleja. Conjuntamente con este cambio se incrementaron tanto el nivel medio como la dispersión de la protección arancelaria y se diversificaron los mecanismos de protección, incorporando el uso de cuotas, prohibiciones, depósitos previos y otros. Ante esta situación muchas empresas extranjeras y transnacionales suspendieron las exportaciones de ciertos bienes a la región y las reemplazaron por producciones nacionales, beneficiándose directamente de los mercados cautivos a que dio origen el alto nivel de protección. Más tarde, los países latinoamericanos más pequeños han tendido a reproducir la estrategia de industrialización sustitutiva seguida por los más grandes lo que, dado el tamaño de sus mercados internos, la ha hecho aún más costosa.

Es preciso agregar que la no adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos existentes no se relaciona únicamente con el alto nivel medio alcanzado por la protección arancelaria y su consiguiente impacto depresivo sobre el tipo de cambio - lo que perjudica a los sectores exportadores y favorece a los sectores sustituidores de importaciones -, sino también, como ya se indicó, con la gran dispersión de la misma. Esta dispersión frecuentemente tiende a estar sesgada en favor de los sectores industriales que hacen uso más intensivo del capital, utilizan una tecnología más compleja y, por consiguiente, tienen menor capacidad para generar empleos.<sup>43/</sup> En otras palabras, el problema no radica únicamente en que el proceso de industrialización sustitutiva fue en detrimento de los demás sectores, particularmente de la agricultura y de los sectores que hacen uso intensivo de mano de obra y de recursos naturales, sino también en que el tipo de industrialización que promovió la estructura de la protección <sup>44/</sup>

<sup>43/</sup> Véanse, J. Carvalho y C. Haddad, "Foreign trade strategies and employment in Brazil" y V. Corbo y P. Meller, "Alternative trade strategies and employment implications: the Chilean case", en A.O. Krueger, et al., (editores), Alternative Trade Strategies and Employment Growth, NBER, University of Chicago Press, 1979.

<sup>44/</sup> La estructura de la protección es la resultante de la acción conjunta de tarifas, prohibiciones, cuotas, depósitos previos, tipo de cambio, etc.



es probablemente la menos adecuada a las ventajas comparativas y a la dotación de recursos que caracterizan a muchos países latinoamericanos. A este respecto, según los estudios empíricos hechos en estos países, las industrias exportadoras hacen un uso mucho más intensivo del factor trabajo, particularmente del trabajo no calificado, que las industrias sustituidoras de importaciones. Más aún, esta característica es más marcada en las exportaciones hacia el mundo desarrollado que en las destinadas al mundo en desarrollo.<sup>45/</sup>

En este sentido, la pregunta pertinente no es si América Latina debe industrializarse o no, sino más bien si es conveniente que el Estado por proteger a la industria y en forma preferencial a ciertos sectores de ella, deba desproteger el resto de las actividades económicas y, muy particularmente, las que por tener características tecnológicas que se adecúan a la dotación de recursos existentes, presentan el mayor potencial de exportación.

Es perfectamente racional que, en materia de asignación de recursos, el Estado no adopte una posición neutral sino que, por el contrario, intervenga incentivando a los sectores en que los beneficios sociales exceden a los beneficios privados y desincentivando a aquellos en que se produce la situación contraria. Es importante destacar que el concepto de ventajas comparativas no es un concepto puramente estático sino que también tiene un componente dinámico, en el sentido de que tales ventajas pueden no existir o ser débiles en la etapa inicial, pero pueden adquirirse o fortalecerse una vez iniciado el proceso productivo. Este componente dinámico puede no ser correctamente apreciado por el sector privado, justificando de esta forma una acción transitoria directa o indirecta por parte del Estado.<sup>46/</sup>

<sup>45/</sup> Con respecto a estos últimos puntos, véanse: A.O. Krueger "Alternative trade strategies and employment in LDC's" en American Economic Review, mayo de 1975; A.O. Krueger y N. Akrassane (editores), Trade Strategies and Employment Growth, Cambridge, Mass., Ballinger Press, 1979. Este libro contiene trabajos sobre Brasil (J. Carvalho y C. Haddad), Chile (V. Corbo y P. Meller), Colombia (F. Thoumi), Uruguay (A. Bension); véanse también, V. Corbo y P. Meller "Trade and employment: Chile in the 1960's", American Economic Review, febrero de 1978 y J. Sheahan, "Trade and employment: Industrial exports compared to import substitution in Mexico", Research Memorandum, N° 43, Williams College, 1971.

<sup>46/</sup> Este planteamiento está muy relacionado con el argumento de la industria naciente.

/Más aún,

Más aún, las ventajas comparativas de un país vistas desde un punto de vista privado pueden no coincidir con las que resulten desde el punto de vista social. Múltiples factores pueden hacer que los beneficios y costos privados de una determinada actividad difieran de sus beneficios y costos sociales. Tales factores se relacionan no sólo con la existencia de externalidades y distorsiones en la economía,<sup>47/</sup> sino también con las diferencias que presentan las tasas de descuento privada y social,<sup>48/</sup> la inestabilidad política, las irregularidades de las políticas económicas, o los riesgos de expropiación, todo lo cual afecta en forma muy distinta a los valores privados y sociales. Esta divergencia entre los valores privados y sociales puede significar que la sola acción del mercado no logre orientar el proceso de asignación de recursos en concordancia con las verdaderas ventajas comparativas sociales del país, justificando así la acción correctora del Estado.

En una economía mixta, la incentivación selectiva de ciertos sectores en forma indirecta o directa por parte del Estado no sólo constituye una de las principales tareas de la planificación económica, sino que también le da su plena justificación.

No obstante, frente a esta labor del Estado caben dos consideraciones. En primer lugar, la protección arancelaria es sólo uno de los muchos instrumentos con que cuenta el Estado para estimular los sectores seleccionados. Más aún, la poca flexibilidad y versatilidad de este instrumento lo hacen normalmente muy ineficiente con respecto a otros instrumentos de estímulo.<sup>49/</sup> En segundo lugar, no está claro que los sectores que históricamente han sido favorecidos por la protección arancelaria correspondan a aquellos en que los

<sup>47/</sup> El análisis de las consecuencias que tienen estas distorsiones sobre las divergencias que presentan los valores sociales y privados constituye uno de los temas centrales de la evaluación social de los proyectos.

<sup>48/</sup> La tasa de descuento privado tiende normalmente a exceder a la tasa de descuento social, sesgando de esta forma la asignación de recursos del sector privado en desmedro de los proyectos de larga duración.

<sup>49/</sup> En efecto, el arancel como instrumento de estímulo no permite afectar la producción sin afectar simultáneamente el consumo, ni orientar la protección en forma preferencial hacia uno o más factores productivos, ni tampoco permite discriminaciones geográficas, etc. Lo anterior resta flexibilidad y versatilidad a este instrumento para afectar únicamente al factor que es preciso estimular.

beneficios sociales exceden a los privados, o a aquellos otros en que la protección era únicamente necesaria como un instrumento transitorio para adquirir el componente dinámico de las ventajas comparativas. Con respecto al primer punto, la experiencia enseña que los sectores no beneficiados por la política de proteccionismo han sido los que utilizan con mayor intensidad el factor trabajo. Dadas las grandes diferencias entre los precios sociales y privados de los factores que caracterizan a muchos países de la región,<sup>50/</sup> es muy probable que los sectores que no han recibido protección, sean precisamente aquellos en que los beneficios sociales exceden a los privados y, en consecuencia, los que deberían haber recibido un trato preferencial por parte de las políticas públicas. Con respecto al segundo punto, es fácil observar que la protección a los sectores escogidos, lejos de haber sido transitoria ha sido en general permanente y ha aumentado con el tiempo.

Finalmente, es importante destacar que la política de protección selectiva por parte del Estado no es incompatible con un proceso de integración. De hecho, la integración puede ser un instrumento de aprendizaje eficaz en materia de exportación e importación y para la transición gradual hacia una mayor apertura al exterior. Para ello se requiere una programación del arancel externo común de tendencia efectivamente decreciente. Si este arancel lo utilizaran los Estados para dar trato discriminatorio en algunos sectores productivos, esta discriminación debería ser de naturaleza selectiva, de manera de favorecer a los sectores en que los beneficios sociales excedan a los privados, independientemente de la naturaleza industrial, agrícola o minera que ellos tengan.

Este proceso de apertura mediante la integración, además de la evidente trascendencia política, presenta a lo menos dos ventajas económicas con respecto a una apertura aislada. La primera es que cada país no sólo gana en bienestar por su propia rebaja arancelaria, sino que también se beneficia con la reducción de tarifas por parte de los demás países que participan en el proceso de integración. La segunda ventaja es que la alternativa de apertura con integración reduce la vulnerabilidad de los países que la adoptan frente a brotes de proteccionismo en el resto del mundo.

<sup>50/</sup> Estas diferencias se analizan en la sección siguiente.

ii) Las políticas de precios internos. Las políticas de precios adoptadas por los gobiernos de los países latinoamericanos frecuentemente tendieron a discriminar en contra de los precios de los bienes agrícolas y en favor de los precios de los bienes industriales. Este comportamiento obedece en parte a la tendencia de los gobiernos a ejercer mayor control sobre los precios de los alimentos por el importante papel que tienen en la determinación del costo de vida de los sectores urbanos.

Esta situación ha tendido a sesgar la estructura productiva en desmedro de la agricultura. Por otra parte, la falta de competencia externa, unida a la práctica frecuente de fijar los precios internos de los bienes industriales de acuerdo con los costos del productor más ineficiente, contribuyó a que en muchas ramas industriales se dieran condiciones monopólicas u oligopólicas, en las cuales la existencia de productores ineficientes garantizaba utilidades sobrenormales a los productores menos ineficientes.

iii) Las políticas de inversión pública. Como se mencionó anteriormente, las políticas de proteccionismo y de precios seguidas en muchos países de América Latina generaron una estructura en los precios o los incentivos que canalizó gran parte de la inversión privada hacia el sector industrial y, en forma muy preferencial, hacia algunos de sus subsectores. Las políticas de inversión seguidas en el sector público tendieron en cierta forma a reforzar esta concentración, al orientarse en muchos de estos países hacia la creación de infraestructura urbana y de grandes industrias en actividades que demandan gran densidad de capital (metalurgia, siderurgia, petroquímica, automotriz y otras). Esta política puede haber significado un descuido de las inversiones de infraestructura rural y agrícola y de las inversiones que tienden a favorecer a los sectores que hacen uso intensivo de mano de obra y recursos naturales en general.<sup>51/</sup>

iv) Las políticas de precios de los factores. Un cuarto tipo de políticas, que probablemente ha tenido un efecto importante en la estructura productiva, lo constituyen las políticas que han introducido grandes diferencias entre los precios privados y sociales de los factores productivos, encareciendo artificialmente el costo de contratación del trabajo con

<sup>51/</sup> Es indudable que algunos sectores ligados a recursos naturales, particularmente minerales y energéticos, constituyen una excepción a esta tendencia.

relación al del capital. Esta estructura de los precios relativos de los factores ha favorecido la expansión de los sectores de gran densidad de capital, perjudicando el crecimiento de los sectores que hacen uso intensivo de trabajo. Este punto se tratará con más detalle en una sección posterior.

e) El mercado de bienes

El funcionamiento de los mercados de bienes en gran parte de los países latinoamericanos dista mucho de ser competitivo. Particularmente los mercados relacionados con el sector manufacturero se caracterizan por tener estructura monopólica u oligopólica. Este tipo de estructura favorece a los propietarios al permitirles utilizar su poder monopólico u oligopólico para obtener utilidades mayores que las normales y, al mismo tiempo, perjudica a los que no participan de la propiedad de esas empresas, al menos a través de tres mecanismos. A los consumidores, porque deben pagar precios de bienes y servicios finales superiores a los que regirían si existiera mayor competencia; a los productores y trabajadores por cuenta propia, ya que se ven obligados a enfrentar precios de insumos y productos intermedios superiores a los que regirían en un mercado competitivo; y, finalmente, a los asalariados porque esa estructura monopólica u oligopólica tiene un efecto depresivo sobre la demanda de trabajo.<sup>52/</sup>

Los estudios empíricos sobre la concentración industrial en el sector manufacturero muestran que la estructura de esta concentración es muy similar en los distintos países investigados. Los sectores en que se dan los mayores grados de concentración tienden a ser los mismos en los distintos países.<sup>53/</sup>

---

<sup>52/</sup> Cuando el monopolio en el mercado de bienes coexiste con algún grado de monopolio en el mercado del trabajo, los trabajadores de esas empresas o sectores pueden compartir, a través de mayores salarios, parte de las utilidades sobrenormales a que da origen la falta de competitividad. En estos casos el efecto sobre el empleo es aún más negativo.

<sup>53/</sup> Véase, por ejemplo, P. Meller, "The pattern of industrial concentration in Latin America" en The Journal of Industrial Economics, volumen XXVI, N° 4, Basil Blackwell, Oxford, Inglaterra, septiembre de 1978; P. Meller, S. Leniz, C. Swinburn, "Comparaciones internacionales de concentración industrial en América Latina", Ensayos ECIEL, N° 3, Río de Janeiro, agosto de 1976; P. Meller, "El patrón de concentración industrial de América Latina y su comparación con el de Europa occidental" en CIEPLAN, Notas técnicas N° 5, Santiago, Chile, febrero de 1978.

Muchas son las causas que han contribuido a crear o agudizar esta estructura monopólica. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: la ausencia o insuficiencia de una competencia externa efectiva debido a los niveles de protección prohibitivos que existen en muchos sectores; el tamaño de los mercados internos, lo que unido a una tecnología propia de las economías de escala, tiende a concentrar la producción interna en unas pocas empresas; la vigencia de disposiciones legales que restringen la entrada de nuevos productores a algunos mercados o que estimulan conductas monopólicas, impidiendo de esta forma un mayor grado de competencia; la concentración de la propiedad; la segmentación de los mercados de capitales y el acceso desigual a ellos, y la pasividad del sector público.

f) Los mercados de factores

Para hacer un diagnóstico del funcionamiento de los mercados de factores en América Latina debería analizarse tanto el grado de integración de los mercados como las causas que determinan la intensidad en el uso de los factores.

En cuanto al primer aspecto, se ha comprobado que los mercados de factores en América Latina no funcionan en forma integrada, fenómeno que se ha denominado "segmentación del mercado". Esta segmentación se da en los mercados tanto del trabajo (particularmente del trabajo no calificado) como de capitales.

En los mercados del trabajo urbanos y, en menor escala, en los rurales, es frecuente que coexistan los sectores denominados modernos o protegidos y los sectores denominados tradicionales o no protegidos.<sup>54/</sup> Los primeros se caracterizan por el alto nivel de su organización sindical, por la vigencia de las negociaciones colectivas y de los contratos de trabajo y porque las partes casi siempre se ajustan a las disposiciones legales sobre salarios mínimos, reajustes legales y a la legislación laboral en general. En los segundos, la organización sindical es débil o no existe y prácticamente no hay negociación colectiva. Muchas de las disposiciones legales en materia laboral no los afectan y los salarios quedan determinados básicamente por las fuerzas desiguales que se manifiestan en dichos mercados.

<sup>54/</sup> Es indudable que esta clasificación representa una simplificación de la realidad, pues existen múltiples tipos de mercado que se ubican en puntos intermedios de los dos tipos mencionados.

Por otra parte, el sector moderno o protegido tiende a coincidir con el de alta productividad, ocurriendo lo contrario con el sector tradicional o no protegido. Según estimaciones hechas para algunos países de la región sobre la base de datos censales,<sup>55/</sup> el empleo en aquel sector sólo representa alrededor de un quinto de la fuerza de trabajo del país y cerca de un tercio de la fuerza de trabajo no agrícola.

Esta dualidad de los mercados laborales, particularmente de los urbanos, tiene importantes implicaciones para la elaboración de las estrategias de desarrollo que tienden a atacar la pobreza, en especial en lo relacionado con las políticas de empleo y salarios y con las políticas redistributivas tradicionales.

Este fenómeno de segmentación también se da en los mercados de capitales. Es sabido que no todas las personas ni todas las empresas tienen el mismo grado de acceso al crédito. Algunas empresas, normalmente las de mayor tamaño, tienen acceso al mercado de crédito internacional; otras, al mercado de crédito interno institucionalizado, sea éste público o privado y, finalmente, están las que sólo tienen acceso a los mercados de crédito informales o no tienen ningún acceso al crédito. Por múltiples razones, que no es del caso analizar en este documento, estos tres tipos de empresas obtienen créditos en condiciones muy distintas en cuanto a montos, intereses y plazos. Más aún, el mayor grado de acceso al crédito tiende a corresponder a la tecnología extranjera y a la mayor densidad de capital.

En cuanto a la intensidad en el uso de los factores, es decir, el número de unidades de trabajo que se utiliza por unidad de capital, es preciso examinar al menos tres elementos que la condicionan y que son de muy distinta índole.

El primero de ellos se relaciona con el problema de los turnos. Numerosos estudios han planteado la conveniencia de utilizar el acervo de capital en dos o más turnos como una manera de incrementar

---

<sup>55/</sup> Véanse, R. Webb, "Wage policy and income distribution in developing countries", Universidad de Princeton, 1974; y Sector informal; funcionamiento y políticas, PREALC, 1978.

el empleo.<sup>56/</sup> Sin embargo, no están perfectamente claros los factores que han impedido que esta modalidad se haya adoptado en forma generalizada en América Latina.

Un segundo elemento es el conocimiento tecnológico propiamente tal. Es decir, el conocimiento que poseen los empresarios que deben tomar las decisiones, respecto de los distintos procesos o técnicas productivas a los cuales pueden recurrir. En este sentido, ellos tienden a preferir la tecnología más moderna y que supone gran densidad de capital, la cual no es necesariamente la óptima si se desea reducir al mínimo los costos. Además, la investigación tecnológica mundial se concentra en los países desarrollados; se estima que en ellos se efectúa más del 98% del gasto mundial en investigación tecnológica.<sup>57/</sup> En estos países el precio relativo del trabajo, particularmente del menos calificado, es alto comparado con el observado en el mundo en desarrollo. Más aún, ellos se caracterizan por la abundancia de capital y personal calificado, de manera que es natural que su progreso tecnológico tienda al desarrollo de métodos de producción en gran escala, de densidad de capital cada vez mayor y, por lo tanto, de uso menos intensivo del trabajo, especialmente del no calificado.

Un tercer elemento que afecta la intensidad del uso de los factores es el precio relativo de los mismos o, más precisamente, el costo de su contratación. La gran importancia que se concede a este elemento en las publicaciones económicas indica la necesidad de profundizar sobre este tema en el diagnóstico.

---

<sup>56/</sup> Véanse, por ejemplo, D. Schydrowsky, "Capital utilization, growth, employment, balance of payments and price stabilization", Discussion Paper N° 22; J. Ramos, "La ampliación de turnos en la industria chilena: la factibilidad de una política de empleo productivo", Discussion Paper N° 12; P. Millán, "Guidelines for policies to increase the use of capital through multiple shifts in industrial plants", Discussion Paper N° 13; R. Abusada-Salah, "A statistical shift-choice model of capital utilization", Discussion Paper N° 15. Todos estos trabajos pertenecen a la serie Discussion Paper Series del Center for Latin American Studies, Universidad de Boston.

<sup>57/</sup> Véase, C. Cooper y otros, "Technology for the Second Development Decade", trabajo presentado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Tecnología, 1969.



Numerosos estudios efectuados en América Latina destacan la gran diferencia que separa a los precios privados de los precios sociales de los factores.<sup>58/</sup> La relación que existe entre el costo de contratación del trabajo y el del capital es para los empresarios, particularmente los del sector moderno o protegido, mucho mayor comparada con la que se da en el área social, en que esos costos quedan determinados por la escasez relativa de ambos factores que se advierte en cada país. En general se reconoce que en muchos de estos países los precios relativos vigentes no sólo han contribuido a que se asignen con ineficiencia los recursos productivos, obstaculizando la creación de nuevos empleos, sino también, a que se amplíe cada vez más la desigualdad en la distribución del ingreso, con los consiguientes efectos negativos sobre la pobreza. Uno de los aspectos más deplorables de esta situación es que las políticas gubernativas han contribuido en muchos casos a agravar el problema. Este aspecto ha sido objeto de un análisis particular en los informes de la OIT.<sup>59/</sup>

La importancia y el impacto que sobre la asignación de recursos, la generación de empleo, la distribución del ingreso y la pobreza en general, tenga esta distorsión de los precios relativos de los factores dependen críticamente del valor de la elasticidad de sustitución de los factores que caracterizan a los distintos sectores de la economía. Descartando la existencia de un mundo de proporciones fijas, queda en discusión la magnitud del efecto de esta distorsión, pero no su existencia.

Son muchos los factores, resultantes de políticas económicas y de condiciones institucionales, que han originado esta situación. Tales factores se pueden dividir en dos grandes grupos según hayan tendido a encarecer el costo de contratación del trabajo o a abaratar el costo de utilización del capital.

---

<sup>58/</sup> Véanse, por ejemplo, OEA, Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America, 1973; OIT, Hacia el pleno empleo, 1970; S. Piñera y P. Meller "El problema del empleo en Chile", Chile, 1940/1975: treinta y cinco años de discontinuidad económica, 1978.

<sup>59/</sup> Véase, por ejemplo, OIT, Fiscal Policies for Employment Promotion, 1971.

Entre los factores del primer grupo es útil distinguir dos tipos: los que han tendido a incrementar el salario de los trabajadores y los que han tendido a elevar el costo de contratación del trabajo sin que esto implique un aumento de salarios.

En el primer tipo se puede destacar la existencia de sectores protegidos en la economía, en los cuales el nivel de salarios no cumple una función equilibradora. Múltiples razones se han aducido para explicar la existencia de un nivel de salarios por sobre el de equilibrio.<sup>60/</sup> La más invocada es de naturaleza institucional y se relaciona con el papel que desempeñan los sindicatos, la negociación colectiva, la legislación laboral, la política de salarios mínimos, las leyes de inamovilidad y las presiones políticas que ejerce sobre el gobierno el trabajo organizado. Es indudable que estos mecanismos han tenido un importante efecto positivo sobre el nivel de los salarios en los sectores denominados modernos o protegidos, y que puede haber afectado en favor de los trabajadores la distribución del producto generado en esos sectores. Sin embargo, es preciso reconocer que lo más probable es que hayan tenido un efecto escaso, nulo o incluso negativo, sobre los salarios o ingresos de los grupos más pobres de la población. Estos se encuentran mayoritariamente en los sectores rurales, en los sectores tradicionales o no protegidos, o pertenecen a las categorías de trabajadores por cuenta propia, desempleados, pasivos y otros, a los cuales no alcanzan estos beneficios. De hecho, la propia legislación laboral, al prohibir la sindicación en el campo o en empresas de menor tamaño, o al discriminar en contra de ella, ha contribuido a agudizar la dualidad de los mercados laborales.

---

60/ Véanse por ejemplo OIT, Fiscal Policies for Employment Promotion, 1971; J. Stiglitz, The Structure of Labor Market and Shadow Prices in LDC's, Employment and Rural Development Division, Banco Mundial, 1976; D. Mazumdar, The Theory of Urban Underemployment in Less Developed Countries, Employment and Rural Development Division, Banco Mundial, 1974 y D. Turnham, The Employment Problem in LDC's, a Review of Evidence, OCDE, 1970.

Según se desprende de los estudios empíricos realizados,<sup>61/</sup> en la medida en que la elasticidad de sustitución entre factores que caracteriza a los sectores en los cuales estos mecanismos han tenido vigencia sea distinta a cero, ellos pueden haber restringido la creación de empleos protegidos, limitando de esta manera la incorporación de los trabajadores del sector tradicional y de los trabajadores por cuenta propia, que normalmente quedan incluidos en los grupos pobres.

Entre los factores del segundo tipo, esto es, los que han tendido a incrementar el costo de contratación del trabajo sin que esto implique un aumento de salarios, uno de los más importantes ha sido el impuesto al trabajo implícito en los mecanismos de financiamiento de la seguridad social.<sup>62/</sup>

Tanto la magnitud como la cobertura del impuesto a la planilla de sueldos y salarios que se destina a financiar la seguridad social varían ampliamente entre los distintos países de la región. La tasa de impuesto alcanza valores cercanos al 20% en los países del Grupo Andino y superiores al 40% en los países del Cono Sur.<sup>63/</sup> Más aún, en la mayoría de estos

<sup>61/</sup> De hecho los estudios empíricos muestran que el valor de esta elasticidad está entre 0.5 y 1.5 y que es mayor en la agricultura que en la industria. Véase, por ejemplo, J.R. Minasian, "Elasticities of substitution and constant-output demand curves for labor" en The Journal of Political Economy, volumen LXIX, N° 3, The University of Chicago Press, junio de 1961; A. Arellano "La elasticidad de sustitución entre factores: una estimación de su orden de magnitud para el sector manufacturero chileno", Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1968; J. Katz, Production Functions, Foreign Investment and Growth Based on the Argentine Manufacturing Sector, North-Holland, 1970; W. Thirsk, "Ease of factor substitution in agriculture", Colombia Program of Development Studies, Paper N° 34, Rice University.

<sup>62/</sup> Para una estimación del impacto sobre el empleo del impuesto previsional véanse, por ejemplo, PREALC, "Efectos sobre el empleo de un cambio en el modo de financiamiento de la seguridad social", 1975; E. Aninat, "La eliminación del sistema de cotizaciones previsionales: estimaciones de su impacto sobre el empleo", Estudios de Planificación CEPLAN, 1971; J.E. Coeymans, "Efectos de la rebaja de cotizaciones previsionales y su financiamiento sobre la asignación de recursos y el empleo", trabajo presentado a la 4a. Reunión de Economistas, Jahuel, Chile, 1978.

<sup>63/</sup> Véase "Efectos sobre el empleo de un cambio en el financiamiento de la seguridad social", en Acción de los ministerios del trabajo en la Política del empleo del Grupo Andino, PREALC, (documento mimeografiado), 1975.

países la magnitud y cobertura del impuesto previsional ha mostrado una tendencia claramente ascendente.<sup>64/</sup> En 1960, alrededor del 21% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por los sistemas de seguridad social; en 1970 esta proporción alcanzaba a 30%. En aquel año los egresos de los sistemas de seguridad social representaban el 2.3% del producto interno bruto de América Latina al costo de los factores; en este último, llegaban al 3.3%.<sup>65/</sup> Es importante destacar que estas consideraciones se refieren al método de financiamiento de la previsión social y no al nivel ni estructura de sus gastos. Estos últimos constituyen un área aparte cuyo diagnóstico reviste enorme importancia para las políticas redistributivas destinadas a aliviar la pobreza.

En cuanto a los factores que han abaratado el costo de contratación del capital, se pueden destacar, la sobrevaloración de la moneda nacional y las frecuentes exenciones o preferencias arancelarias a la importación de bienes de capital, que han reducido el costo del capital importado; las bajas tasas de interés real (las cuales muchas veces alcanzan valores negativos);<sup>66/</sup> los frecuentes subsidios al uso del capital implícitos en las regulaciones tributarias, como por ejemplo, las que permiten la depreciación acelerada del capital y las devoluciones de impuesto según el capital invertido.

---

64/ Véase, The Costs of Social Security, OIT; R. Reviglio "The Social Security Sector and its Financing in Developing Countries", IMF, Staff Paper, 1969; "Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America", OEA, 1973.

65/ Véase, Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, Cuadernos estadísticos de la CEPAL.

66/ Estas bajas tasas de interés tienen influencia negativa sobre el empleo no sólo al penalizar el ahorro, con su consiguiente efecto sobre la acumulación de capital, sino que al generar excesos de demanda de créditos se debe recurrir a otros mecanismos de racionamiento de la oferta disponible. En estas circunstancias, es natural que el sector bancario favorezca dentro de cada rama, a las grandes empresas, no sólo porque el riesgo es menor, sino también por las presiones que éstas ejercen y por la conveniencia de administrar pocas pero sustanciales líneas de crédito. El resultado es que además de impulsar a las empresas que tienen acceso al crédito hacia una mecanización excesiva, se canaliza el escaso crédito precisamente hacia las empresas que tienen mayor probabilidad de utilizar más intensamente el capital.

En síntesis, en los sectores modernos o protegidos existe gran discrepancia entre los precios relativos privados y sociales de los factores. El encarecimiento artificial del costo de contratación del trabajo con relación al del capital que implica esta diferencia, ha producido tres efectos simultáneos que tienden a repercutir negativamente sobre el empleo.

En primer lugar se observa un efecto intersectorial. Las actividades que hacen uso intensivo de la mano de obra, como la construcción, la agricultura, la agroindustria y la industria ligera, entre otras, y que se ven discriminadas por el impuesto al trabajo, han reducido su participación en la producción total, en tanto que las que utilizan con gran densidad el capital la han aumentado.

En segundo lugar se deja sentir un efecto intrasectorial, en la medida en que las empresas pequeñas y grandes que integran cada sector utilicen los factores con distinta intensidad, hecho que se constata en la realidad.<sup>67/</sup> La consecuencia ha sido que las empresas grandes, que son las que operan con gran densidad de capital, han elevado su participación en la producción de cada sector, y que las empresas chicas, que hacen uso intensivo del trabajo, la han reducido. Debido a esta menor participación de las empresas chicas, cada nivel de producción de esa industria genera un menor volumen de empleo.

En tercer lugar se advierte un efecto dentro de las empresas. En toda actividad productiva en que es dable elegir entre tecnología que supone el uso de factores con distinta intensidad, los empresarios, en su afán de reducir al mínimo los costos y de elevar al máximo las ganancias, suelen escoger las técnicas que requieren menos mano de obra y más de los otros factores.

---

<sup>67/</sup> Los estudios empíricos realizados en América Latina muestran que dentro de un determinado sector las empresas pequeñas hacen mayor uso del factor trabajo que las grandes. Véase por ejemplo, A. Berry, "The relevance and prospects of small scale industry in Colombia", Centro de Crecimiento Económico, Discussion Paper N° 942, Universidad de Yale, 1972; P. Meller y M. Marfán "Pequeña y gran industria: Generación de empleos y sectores claves", Estudios de CIEPLAN, N° 20, Santiago de Chile.

g) Los aspectos demográficos

Más que intentar un diagnóstico exhaustivo de los aspectos demográficos, en esta sección se darán órdenes de magnitud para América Latina de algunas variables demográficas.

En una sección anterior se mencionó que la tasa de crecimiento de la población de América Latina en el período de 1950 a 1975 fue una de las más altas del mundo, superada únicamente por la del Oriente Medio.<sup>68/</sup> Sin embargo, otros indicadores demográficos sitúan a la región en una posición intermedia. En el período de 1970 a 1975 las tasas brutas de natalidad y mortalidad alcanzaron a 3.69 y 0.92%, respectivamente, valores que la ubican en una clara posición intermedia entre África y Asia, por una parte, y los países desarrollados, por otra. En este mismo período, la esperanza de vida al nacer alcanzaba, en promedio, a 61.4 años; cifra que también representa una posición intermedia entre África y Asia, por una parte, (45 y 48.5 años respectivamente) y el mundo desarrollado, por la otra (71.1 años). Lo mismo ocurre con el porcentaje de población urbana, aunque a este respecto la situación de América Latina es más cercana a la del mundo desarrollado que a la del resto del mundo en desarrollo. En 1975, aproximadamente 60% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas. Esta proporción alcanzaba a 24.2% en África; 22.9% en Sudasia; 67.6% en Europa, y 69.3% en el conjunto del mundo desarrollado. En lo referente a la composición de la población por edades, la situación de América Latina se semeja más a la de África y Asia que a la del mundo desarrollado. En las primeras tres regiones, cerca de 54% de la población tiene menos de 15 años; en Europa y el resto del mundo desarrollado este porcentaje sólo llega a 25%. La proporción de población mayor de 65 años alcanza a alrededor de 3% en los tres continentes en desarrollo, frente a alrededor de 12% en Europa y el conjunto del mundo desarrollado.<sup>69/</sup>

Sin embargo, estos promedios para América Latina ocultan grandes variaciones entre los países y entre sus diversas agrupaciones. En el período de 1970 a 1975, la tasa de crecimiento de la población alcanzó a 3.21% en

<sup>68/</sup> Véase, D. Morawetz, Twenty-five Years of Economic Development 1950-1975, Banco Mundial, 1978.

<sup>69/</sup> Para estas comparaciones entre continentes y regiones véase, Naciones Unidas, Selected World Demographic Indicators by Region and Country or Area, 1970-1975, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1978.

Centroamérica y México; a 2.9% en los países de América del Sur excluidos los del Cono Sur;<sup>70/</sup> a 1.9% en los países del Caribe, y a 1.43% en los países del Cono Sur. En estas mismas agrupaciones de países las tasas de natalidad y mortalidad alcanzaron respectivamente a 4.2 y 0.94%; 3.8 y 0.92%; 3.3 y 0.9% y a 2.3 y 0.9%. Estas cifras muestran con claridad que las grandes diferencias en las tasas naturales de crecimiento de la población obedecen básicamente a desigualdades en las tasas de natalidad, y sólo en menor escala en las tasas de mortalidad. En la esperanza de vida, también subsisten grandes disparidades entre las distintas subregiones identificadas. En Centroamérica y México ésta alcanza a 61.5%; en América del Sur, excluidos los países del Cono Sur, es de 60.5 años; y en el Caribe y países del Cono Sur llega a 63.1 y 66.5 años, respectivamente. Algo similar ocurre con el porcentaje de población que vive en las zonas urbanas. En Centroamérica y México, un 57.1% de la población vive en zonas urbanas; en América del Sur, excluidos los países del Cono Sur, esta proporción llega a 58.9; en el Caribe a 48% y en el Cono Sur a 80.7%. Estas divergencias se mantienen al analizar la composición por edades de la población. Los menores de 15 años representan 45.7% de la población total de Centroamérica y México; 43.1% de la población de América del Sur, excluido el Cono Sur; 40.7% de la población del Caribe; y 30.4% de la población del Cono Sur.<sup>71/</sup>

Esta síntesis de estadísticas demográficas revela las grandes diferencias que caracterizan a los distintos países y agrupaciones de países de América Latina. A estas desigualdades se agregan las que se dan internamente en cada país, tanto entre las zonas urbanas y rurales como entre las distintas regiones.<sup>72/</sup>

Volviendo a los indicadores globales, según las proyecciones realizadas por el CELADE <sup>73/</sup> basándose en la "hipótesis del crecimiento medio", la tasa de crecimiento de la población se mantendrá elevada en lo que queda de este

<sup>70/</sup> Estos incluyen a Argentina, Chile y Uruguay.

<sup>71/</sup> Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Selected World Demographic Indicators by Region and Country or Area, 1970-1975, op.cit.

<sup>72/</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL-CELADE "El desarrollo y la población en América Latina: Un diagnóstico sintético", 1975.

<sup>73/</sup> Véase, CELADE, "Boletín demográfico", N° 18, Año IX, Santiago de Chile, 1976.

siglo, y la declinación que se acentuará a partir de 1980, sólo la reducirá del 2.8% actual a 2.4% hacia el quinquenio de 1995 a 2000. Así, en los próximos 25 años casi se duplicará la población latinoamericana.

De acuerdo con estas mismas proyecciones, continuará la migración rural-urbana, particularmente en los países en que aún vive en el campo un alto porcentaje de la población. Este movimiento intensificará las presiones sobre los servicios y el espacio físico de las ciudades y agudizará la dispersión rural que caracteriza a los patrones de distribución de la población en América Latina.<sup>74/</sup>

Por otra parte, se modificará la composición por edades de la población, al aumentar apreciablemente la proporción de habitantes en edad activa. Para los años 1975 a 2000 la tasa de crecimiento media anual de este grupo se estima en 2.9%, tasa más alta que la correspondiente de la población total (2.7%). Este aumento, unido al de las tasas de participación, en especial de las mujeres, incrementará la fuerza de trabajo, a un ritmo medio anual cercano al 3%, evolución que representa un importante desafío a la capacidad de generación de empleos de la región.

Es indudable que las variables demográficas deberán ser de gran importancia en la selección, orientación y aplicación de las políticas destinadas a erradicar la pobreza. Por tal motivo, un diagnóstico cabal de la situación demográfica de cada país, que permita identificar sus principales características y proyectar con precisión sus tendencias futuras, constituye sin duda un valioso aporte para diseñar eficientemente las políticas e instrumentos de erradicación de la pobreza.

---

<sup>74/</sup> Véase, L. Herrera "La concentración urbana y la dispersión de la población rural en América Latina: Su incidencia en el deterioro del medio humano", CÉLADE, Serie A, N° 136, 1976.



### 3. Las características del Estado.

No existe ninguna fuerza interna en el mecanismo del mercado que en forma automática oriente los recursos hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. Sólo un factor externo que actúe a través o al margen de ese mecanismo, puede reorientar los recursos en favor de esos grupos. Dada su complejidad y magnitud, esta tarea corresponde necesariamente al Estado. Ella implica diseñar, aplicar, promover, controlar y financiar las distintas acciones y políticas necesarias para tal propósito.

Por consiguiente, una parte esencial del diagnóstico consiste en analizar la situación en que se encuentra el Estado y los medios con que cuenta para actuar en la erradicación de la pobreza. Las acciones que realice con esa mira pueden dividirse en dos grandes categorías, según sean distributivas o redistributivas. Las primeras afectan la distribución primaria del ingreso resultante del funcionamiento del sistema económico y de la estructura de la propiedad, y las segundas intentan corregir, mediante transferencias, la distribución primaria antes señalada. Esta sección del diagnóstico se concentrará básicamente en los factores que determinan o condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado. Con este propósito es útil distinguir distintas categorías de factores condicionantes.

Por una parte, está la voluntad y capacidad política de los gobiernos para enfrentar la tarea de erradicar o aliviar la pobreza. La carencia de una verdadera voluntad ha sido y puede continuar siendo uno de los principales obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese objetivo. Muchas causas contribuyen a explicar tal situación. La acción redistributiva del Estado puede recaer sobre los ingresos actuales, o bien sobre los frutos del crecimiento. En ambos casos algún grupo deberá ceder parte de su participación en los ingresos actuales o futuros en beneficio de los grupos más pobres. Sin embargo, el ordenamiento institucional y el funcionamiento del sistema de poder está fuertemente sesgado en favor del grupo de propietarios, profesionales, burócratas y trabajadores organizados y en desmedro de los grupos de baja productividad y organización, los cuales incluyen buena parte

/de los

de los trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia y asalariados de los llamados sectores desprotegidos.<sup>75/</sup> En síntesis, los grupos que deberían ceder parte de su participación son precisamente los que presentan mayores niveles de organización y capacidad de presión e influencia sobre los gobiernos para frenar su acción redistributiva, en tanto que los grupos que deberían beneficiarse de esta acción, carecen de una efectiva organización y capacidad de presión para promoverla.

Otros factores que han contribuido a la falta de voluntad, o de capacidad política, o de ambas, han sido el enfoque fatalista de que la pobreza es un mal inevitable y la creencia de que su eliminación y el crecimiento económico son dos objetivos incompatibles entre sí.<sup>76/</sup> El resultado ha sido una tendencia a postergar el problema de la pobreza y privilegiar el del crecimiento.

Una segunda categoría de factores que condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado se refiere al tamaño del Estado, su estructura burocrática y administrativa, el conocimiento que se tiene respecto de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros, y acerca de las tareas de intervención, y de las políticas e instrumentos necesarios para cumplir eficazmente la tarea redistributiva.

El tamaño del Estado, no necesariamente en tanto a propiedad de factores o niveles de intervención, pero sí en cuanto a capacidad de movilizar recursos, constituye un factor condicionante fundamental. En América Latina el gasto público como porcentaje del producto nacional bruto alcanza en promedio una cifra inferior al 20%. Esta proporción tiende a ser menor mientras mayor sea la magnitud de la pobreza del país,<sup>77/</sup> lo cual significa que, en promedio,

---

<sup>75/</sup> Véanse A. Pinto y A. Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina"; R. French-Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso"; J. Graciarena, "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", todos en Distribución del ingreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

<sup>76/</sup> En este sentido es importante destacar que el grado de incompatibilidad no depende tanto de la naturaleza de los objetivos mismos sino de las políticas e instrumentos que se utilicen para conseguirlos.

<sup>77/</sup> Véase, Naciones Unidas, Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, Cuadernos estadísticos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1976.

los déficit de pobreza como porcentaje del producto nacional bruto aumentan más de 5 veces cuando se expresan como porcentaje del gasto público.

La estructura administrativa del Estado constituye otro factor condicionante de vital importancia. En materia de redistribución del ingreso, el aparato administrativo de la mayoría de los países de la región se orienta hacia los grupos de ingresos medios y altos, particularmente en el sector urbano, sin considerar debidamente las condiciones especiales de los grupos de menores ingresos de la sociedad. Esta estructura administrativa es en cierta forma resultado de una acción deliberada que obedece a las razones antes señaladas. Sin embargo, ella también responde en parte a cierto grado de desconocimiento no sólo de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros, sino de las áreas de intervención, y de las políticas e instrumentos más eficientes para erradicar o aliviar la pobreza.

La experiencia muestra en América Latina que la conjunción de todos estos factores políticos, sociales, económicos, administrativos y técnicos ha creado una situación en la cual la acción redistributiva del Estado no sólo ha sido insuficiente en cuanto a recursos e ineficiente en su utilización, sino que no ha logrado llegar en medida importante con sus beneficios a los sectores más pobres, ni ha hecho recaer el peso de su financiamiento sobre los sectores más ricos de la población.

Por los estudios empíricos que se han realizado sobre la incidencia del sistema tributario en América Latina se sabe que, con algunas excepciones, éstos son proporcionales e incluso regresivos.<sup>78/</sup> La preeminencia de los impuestos indirectos sobre los directos, la mínima o inexistente tributación sobre la propiedad y sobre las ganancias de capital, los márgenes de evasión, los regímenes tributarios preferenciales y las exenciones determinan aquellas características. Alrededor de 1970, en promedio para América Latina, los ingresos tributarios provenían de los impuestos: a la renta, 27%; a la propiedad, 4.6%; a las importaciones, 23%; a las exportaciones, 4.9%; a la producción, 34.4%; y otros impuestos, 2.6%. En síntesis, los impuestos indirectos representaban más del 68% del total de los ingresos tributarios.<sup>79/</sup>

---

<sup>78/</sup> Véase R. Bird y L. De Wulf, "Taxation and income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies", FMI, Staff Papers, vol. XX, N° 3, 1973.

<sup>79/</sup> Véase, R.J. Chelliah y otros, "Tax ratios and tax effort in developing countries, 1969-1971", FMI, Staff Papers, vol. XXII, N° 1, marzo de 1975.

Los estudios empíricos respecto de la incidencia del gasto público presentan un cuadro más confuso. Algunos plantean que los gastos públicos tienen cierta incidencia redistributiva,<sup>80/</sup> en tanto que otros, sugieren que esta redistribución sólo transfiere ingresos desde los grupos altos hacia los grupos medios altos sin alcanzar en forma efectiva a los grupos pobres.<sup>81/</sup> Esta situación se explicaría por la no incorporación de los grupos pobres a los mecanismos y canales a través de los cuales se distribuyen los beneficios del gasto público. El alto porcentaje del gasto público en educación destinado a la educación superior constituye un indicador ilustrativo de este punto. Sin embargo, todos coinciden en que el efecto redistributivo de los gastos públicos es insuficiente y en que existe un amplio y fructífero campo para incrementar la acción redistributiva del sector público a través tanto del financiamiento como de la magnitud y asignación del gasto. Lo que comúnmente se denomina gasto social constituye sin duda el componente del gasto público de mayor potencial redistributivo y de reducción de la pobreza. Sin embargo, lo importante desde el punto de vista de la pobreza no es sólo el nivel del gasto social sino también su composición y asignación por grupos de ingresos, y el grado de eficiencia con que se administra. Este último aspecto, ignorado en los estudios de incidencia, constituye sin duda un área de acción de vital importancia.

Se estima conveniente finalizar esta sección con un breve análisis de las características y limitaciones de los instrumentos redistributivos de uso más común:

---

80/ Véanse, por ejemplo, R. Bird y L. De Wulf, "Taxation and income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies", op. cit.; L. De Wulf, "Fiscal incidence studies in developing countries: Survey critique", Fondo Monetario Internacional, 1974; J. Meerman, "Fiscal incidence in empirical studies of income distribution in poor countries", AID, Discussion paper, 1972; A. Foxley, E. Aninat, J. Arellano, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?", Estudios de CIEPLAN, N° 10, Santiago de Chile, 1977; M. Urrutia y C. de Sandoval, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en Distribución del ingreso, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1974.

81/ Véase V. Tanzi, "Redistributing income through the budget in Latin America", (documento mimeografiado), 1972.

i) Disposiciones legales, con intención de aplicación generalizada, sobre reajustes, salarios mínimos, y otros similares.

Una de las limitaciones de este tipo de instrumentos ya se analizó al examinar la estructura de los mercados laborales. La naturaleza segmentada de estos mercados ha impedido que los reajustes legales y, entre otras, las disposiciones respecto a los salarios mínimos, jornadas de trabajo y estabilidad del empleo, beneficien a los trabajadores asalariados del sector informal urbano, a los trabajadores sin un empleo estable, a los desempleados, a los trabajadores agrícolas temporales, etc. Más aún, al estar orientado únicamente al sector asalariado, este tipo de disposiciones deja totalmente al margen a los trabajadores por cuenta propia, a los pequeños empresarios y a los pequeños propietarios agrícolas. En otras palabras, precisamente los grupos más afectados por la pobreza se ven en general marginados de los beneficios de este tipo de disposiciones que, sin duda, han desempeñado un papel importante en la defensa del poder adquisitivo de una parte del sector asalariado frente a la inflación y en la captación para ellos de parte o de la totalidad de los aumentos de productividad en sus respectivos sectores.

En síntesis, estas acciones del Estado pueden, efectivamente, cumplir una función destacada en la tarea redistributiva, pero por su escasa cobertura actual y por su casi nula selectividad, presentan serias limitaciones para la tarea de erradicar la pobreza.

ii) Un segundo mecanismo que se utiliza frecuentemente es el de las prestaciones previsionales, cuyos componentes más importantes son las pensiones de jubilación, que transfieren ingresos en favor del sector pasivo, y las asignaciones familiares, que transfieren ingresos en favor de las familias numerosas. En general, estas prestaciones previsionales se caracterizan por dar tratamiento abiertamente preferencial a los sectores laborales de más altos ingresos. Las notorias diferencias en los montos de las asignaciones familiares entre los distintos tipos de beneficiarios, la proliferación de regímenes preferenciales, las jubilaciones prematuras, los mecanismos selectivos de créditos fuertemente subsidiados asociados a los sistemas previsionales, etc., ilustran con claridad esta afirmación.

A estos aspectos discriminatorios propios de los sistemas previsionales vigentes, se une su escasa cobertura. Al no cubrir a los trabajadores del sector informal, a los trabajadores por cuenta propia y a los pequeños propietarios, marginan de sus beneficios a un gran porcentaje de los sectores pobres. En 1970, por ejemplo, sólo 30% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por sistemas de seguridad social.<sup>82/</sup>

iii) Un tercer mecanismo que utilizan los gobiernos ha consistido en intervenir en la fijación de los precios de los bienes y factores. Pueden distinguirse dos tipos de intervención en el mecanismo de los precios. Uno que, a través de impuestos o subsidios, introducen diferencias entre el precio que paga el consumidor y el que recibe el productor, y otro que se limita a fijar precios por debajo o por encima de los niveles que determinaría el mercado. En general, las políticas de intervención en los precios que se han usado con propósitos redistributivos han pertenecido a ambos grupos. Básicamente se han traducido en un sistema tributario que establece distintas tasas de impuesto (o subsidios), según sean los bienes de primera necesidad o suntuarios,<sup>83/</sup> o en medidas que fijan los precios de ciertos bienes esenciales por debajo de los que determina el mercado, o en franquicias arancelarias o tipos de cambios preferenciales para la importación de bienes de primera necesidad.

Justifica todas esas acciones el hecho que los bienes esenciales los consumen con mayor intensidad los grupos más pobres y, por lo tanto, serían ellos los principales beneficiados con este tipo de políticas. Al respecto cabe hacer dos consideraciones. En primer lugar, los instrumentos de este tipo no son selectivos y, por lo tanto, para que los beneficios lleguen a los grupos objetivos, deben alcanzar también al resto

---

<sup>82/</sup> Véase, CEPAL, "Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina", *op. cit.*

<sup>83/</sup> Para los factores, las discriminaciones de precios se han basado en el tipo de uso que se dé a los insumos, o en las características de sus usuarios.

de la población. En segundo lugar, la fijación de precios inferiores a los de equilibrio para los bienes esenciales estimula su demanda, pero simultáneamente desestimula su oferta. Debido a esta incongruencia en las repercusiones que tiene sobre la demanda y la oferta la fijación de precios, en muchas ocasiones este tipo de mecanismos produce resultados opuestos a los originalmente buscados.

iv) La política fiscal constituye un cuarto mecanismo de redistribución de uso generalizado en América Latina. Como ya se mencionó antes, dada la falta de progresividad del sistema tributario y el reducido efecto redistributivo del gasto público, la acción conjunta de estos dos componentes de la acción fiscal no ha tenido efectos importantes en la redistribución del ingreso ni en el alivio de la pobreza.

#### 4. Resumen y conclusiones

a) El crecimiento económico de América Latina ha sido satisfactorio. No obstante, amplios sectores de la población (40% en 1970) continuaban percibiendo un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas de carácter material.

b) Las proyecciones basadas en antecedentes históricos indican que, de mantenerse el actual estilo de desarrollo, tenderá a bajar el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza, pero permanecerá constante el número absoluto de pobres.

c) El crecimiento económico ha permitido disminuir sustancialmente el déficit de pobreza, esto es, el porcentaje del producto que habría que transferir a los pobres para que éstos alcancen la línea de pobreza.

d) La disminución de este déficit induce a afirmar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, el problema de la pobreza se relaciona cada día más con la falta de equidad en la distribución de los recursos nacionales que con la limitación de ellos. Esta afirmación no significa desconocer las dificultades que opone la superación de la

/pobreza, sino

pobreza, sino pretende más bien destacar que, desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos, la tarea se hace cada días más viable.

e) En la etapa actual de desarrollo de gran parte de los países de América Latina, la superación de la pobreza extremada constituye un deber moral, se justifica de suyo económicamente y es un requisito para lograr la estabilidad política en el mediano plazo.

f) El libre juego, en el mercado, de las distintas fuerzas económicas y sociales no permitirá superar la actual situación de pobreza. Para lograrlo se requiere necesariamente la acción consciente y continuada de los gobiernos. Estos, utilizando los instrumentos de naturaleza distributiva y redistributiva que proporciona la administración del Estado, deberán modificar los factores que condicionan la distribución final del ingreso real de las personas.

g) La superación de la pobreza extremada deberá ser, en consecuencia, uno de los objetivos de mayor prioridad de las estrategias de desarrollo que elaboren los países de la región. Su cumplimiento supone una mayor asignación de recursos materiales y humanos y un esfuerzo por promover la organización de los grupos más rezagados y por adecuar el aparato administrativo a las exigencias que impone la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

h) En el capítulo siguiente se presentan algunas orientaciones de política que podrían considerarse en esas estrategias.



### III. ORIENTACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TENDIENTE A REDUCIR O ERRADICAR LA POBREZA EN AMERICA LATINA

#### Introducción

Para elaborar una estrategia de desarrollo es indispensable, en primer lugar, definir claramente los objetivos que con ella se persiguen y precisar las prioridades asignadas a cada uno de ellos y, en segundo término, contar con un adecuado diagnóstico de la realidad en que la estrategia va a operar.

Con respecto a la definición de los objetivos y el establecimiento de las prioridades, es indudable que la disminución o erradicación de la pobreza puede no constituir el único objetivo de una estrategia de desarrollo y, por lo tanto, cabe preguntarse ¿cuáles son los otros objetivos?, ¿qué conflictos pueden existir entre ellos?, ¿qué prioridad deberá asignársele a la consecución de los distintos objetivos? Cuando la disminución o erradicación de la pobreza constituye un objetivo prioritario surgen nuevos interrogantes como, por ejemplo, ¿en qué plazos debe cumplir la estrategia con su objetivo?, ¿es éste un objetivo que puede cumplirse a través de transferencias, en que los efectos de la intervención estatal duren tanto como la intervención misma o es, por el contrario, un objetivo cuyo cumplimiento requiere intervenciones que introduzcan cambios permanentes en la productividad y en la capacidad para generar y retener ingresos de los grupos pobres?

No es nuestra intención dar respuestas cabales a estos interrogantes. Sin embargo, se parte del supuesto que las estrategias de desarrollo que adopten los países serán de objetivos múltiples, entre los cuales la disminución o erradicación de la pobreza será uno de los más importantes, pero no el único.

A la luz del diagnóstico general de la situación de América Latina, contenido en la sección precedente, se trata de identificar y analizar en forma esquemática algunas áreas de intervención y algunas políticas e instrumentos que eventualmente pueden utilizar los gobiernos en el contexto más amplio de sus propias estrategias de desarrollo.

Del análisis hecho en secciones anteriores se desprende que la tarea de erradicar la pobreza requiere necesariamente una intervención substancial y sistemática por parte del Estado. La forma que adopte esta intervención,

y no la necesidad de ella, queda sujeta a discusión. El objetivo final de esta intervención es mejorar de manera permanente la calidad de la vida o el ingreso real (monetario y no monetario) de los grupos pobres. Estas intervenciones pueden clasificarse de múltiples formas; en este trabajo se han agrupado en dos grandes categorías.

Por una parte están las intervenciones o políticas de índole distributiva, que son las que afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico. Este tipo de intervenciones normalmente está ligado a la cantidad y calidad de los empleos que genera la economía y de los factores productivos que poseen los grupos pobres, a la productividad de estos factores, y a los precios que les asigna el funcionamiento del sistema económico. Dichas intervenciones se proponen, en último término, aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres.

Por otra parte están las intervenciones o políticas de carácter redistributivo que en lugar de afectar la distribución primaria del ingreso corrigen esta distribución mediante transferencias de ingresos y de bienes o servicios entre los distintos grupos de la población. Este tipo de intervenciones está básicamente ligado a la forma en que el Estado obtiene (incidencia de la tributación) y gasta (incidencia del gasto e inversión pública, particularmente el gasto social destinado a la provisión directa, gratuita o subsidiada, de bienes y servicios considerados básicos) los recursos públicos.

Es indudable que muchas acciones o políticas públicas encierran a la vez un componente distributivo y uno redistributivo. Esto es particularmente cierto mientras mayor es el período en que se consideran los efectos. Esta simultaneidad introduce necesariamente algún grado de arbitrariedad en todo intento de clasificación de acuerdo con las dos categorías enunciadas.

Desde el punto de vista de los recursos, las intervenciones de estos dos tipos son sustitutivas, en el sentido de que un incremento del gasto en uno de ellos implica, ceteris paribus, una disminución del gasto en el otro. Sin embargo, desde el punto de vista de los resultados, ambos tipos se complementan, al menos por tres razones. En primer lugar, la insatisfacción de las necesidades básicas es de suyo una causa importante de la baja capacidad

para generar ingresos que poseen los grupos pobres. Segundo, dados los hábitos de consumo de estos grupos y las condiciones de disponibilidad de algunos bienes y servicios básicos, los incrementos en el ingreso real no garantizan necesariamente la satisfacción de sus necesidades básicas. Finalmente, es indudable que para algunos grupos, las acciones distributivas no son viables o requieren períodos de maduración cuya extensión es incompatible con la urgencia de la situación que debe resolverse. En estos casos, las acciones de naturaleza asistencial-redistributiva aparecen como complemento indispensable.<sup>84/</sup>

En síntesis, la estrategia de desarrollo de cada país deberá buscar con dinamismo la combinación óptima de las intervenciones de tipo distributivo y redistributivo, teniendo en cuenta las características propias y considerando los conflictos que puedan surgir entre los distintos objetivos.

#### A. LAS INTERVENCIONES Y POLITICAS DE TIPO DISTRIBUTIVO

Esta categoría comprende políticas de muy distinta naturaleza, que pueden clasificarse en dos grandes grupos: Políticas orientadas a incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y la productividad de los empleos que genera la economía y a extender los beneficios de estos incrementos hacia los sectores más pobres de la fuerza laboral, y políticas orientadas a incrementar en conjunto, o por separado, la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres.<sup>85/</sup>

---

<sup>84/</sup> Ernesto Tironi, "Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a bienes y servicios básicos", documento de trabajo del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, CEPAL, 1978 (documento inédito).

<sup>85/</sup> La provisión por parte del Estado de bienes y servicios básicos, como nutrición, educación, salud y otros similares, tiene indudablemente un efecto positivo sobre el recurso humano de los beneficiados y envuelve por tanto un componente distributivo. Sin embargo, por entrañar también un componente de consumo, este tipo de intervenciones se ha incluido en el tipo de intervenciones redistributivas.

En las secciones siguientes se indican las principales áreas de intervención, dando algunos ejemplos de políticas e instrumentos. Dado que éste es un documento de síntesis y que las proposiciones de política no se refieren a una situación específica, el tratamiento de los distintos temas es necesariamente muy general. No obstante, se ha considerado útil presentar un esquema de análisis lo más amplio posible que sirva de referencia tanto para el estudio más profundo de algunos aspectos cuyo conocimiento empírico es escaso, como para el diseño de políticas específicas dentro de un marco de coherencia global.

1. Las políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los empleos que genera la economía y a extender los beneficios de estos incrementos hacia los grupos pobres

a) Las principales áreas de intervención que afectan la tasa de crecimiento de la economía

Dado que la principal y casi única fuente de ingresos de los grupos pobres es su trabajo, el incremento en la cantidad y calidad de los empleos que genera el crecimiento económico constituye el principal mecanismo automático a través del cual éste llega a los grupos pobres (trickle down).

Como ya se mencionó, el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para tener éxito en la erradicación de la pobreza. Es necesario no sólo porque influye sobre la cantidad de empleos y los niveles de salarios, sino también porque facilita las tareas de redistribución.<sup>86/</sup>

El crecimiento económico puede acelerarse, incrementando el ahorro tanto interno como externo, con el consiguiente efecto sobre el volumen de inversión, o mejorando la calidad de esta última. Ambas líneas ofrecen amplias posibilidades de intervención por parte del Estado.

En el diagnóstico se señaló la insuficiencia de las tasas de ahorro interno en muchos países latinoamericanos. Por esta razón en los párrafos siguientes sólo se hará referencia a este tipo de ahorro, lo cual no supone

---

<sup>86/</sup> El supuesto implícito compartido por el estudio sobre "Redistribución con crecimiento", op. cit., es que es más fácil redistribuir los incrementos de recursos a que da origen el crecimiento que los recursos actualmente existentes.

desconocer el papel importante que cumple el ahorro externo que, en algunos casos, es vital.

Las posibilidades de aumentar el ahorro interno se vinculan al incremento tanto del ahorro público como del privado.

Según la información disponible en la mayoría de los países latinoamericanos, existen claras posibilidades de incrementar el ahorro público, contribuyendo de esa manera a elevar la tasa global de ahorro.

Por lo que se refiere a los sistemas tributarios, la aparente progresividad que se desprende de la formalidad legislativa no coincide en muchos casos con lo que sucede en la práctica, lo que se comprueba tanto por la participación relativa de los impuestos directos e indirectos en el total de los ingresos corrientes, como por las deficiencias que presenta la aplicación de las normas tributarias.

La regresividad efectiva de los sistemas tributarios se debe, entre otras razones, a la evasión del pago de impuestos, especialmente de los que gravan el consumo, algunas rentas de capital y las rentas del trabajo de profesionales independientes; a la existencia de una variedad de exenciones; a la insuficiente progresividad de los impuestos sobre la renta; y a que, en algunos casos, no se gravan ciertos ingresos provenientes de la propiedad y de las ganancias de capital.

Por otra parte, si se examina el nivel y la composición del gasto del sector público y el financiamiento de las empresas del Estado, también se comprueba que existe la posibilidad de aumentar significativamente el superávit corriente del sector público o de alterar la composición del gasto, tanto a través de su racionalización, como del aumento de los ingresos derivados de la operación de las empresas estatales.

La acción simultánea sobre los ingresos y gastos corrientes del sector público aumentaría el superávit en cuenta corriente y, en consecuencia, la tasa global de ahorro interno.

En cuanto al ahorro privado, tanto la inexistencia o la precariedad del mercado de capitales como las distorsiones que lo caracterizan han repercutido negativamente sobre el esfuerzo de ahorro del sector privado. La precariedad, se traduce en la ausencia o deficiencia de instrumentos de ahorro y de crédito reajustables de mediano y largo plazo con los cuales se puedan corregir los

efectos de la inflación crónica que es característica de la mayoría de los países de la región; las distorsiones se traducen en innumerables normas legales que discriminan entre instituciones o entre instrumentos del sector financiero y en la fijación de límites máximos a las tasas de interés lo que frecuentemente ha redundado en tasas de interés reales negativas, desalentando el ahorro e impidiendo que éste cumpla la función de equilibrar y asegurar los recursos de ahorro y de inversión.<sup>87/</sup> Además, el ahorrante por lo general no ve asociado su esfuerzo de ahorro a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, como podrían ser la vivienda, la educación, la atención de la salud, y otras. Para estos efectos el Estado podría aportar en forma de créditos, con un componente de subsidio, un cierto volumen de recursos financieros que fuera función del monto del ahorro personal. Por una parte, se estimularía así el ahorro y, por la otra, se lo canalizaría hacia la satisfacción de necesidades básicas.

Por último, se puede dar el caso que el objetivo del proceso redistributivo sea no sólo beneficiar a ciertos grupos sino también incrementar los niveles de ahorro. En estas circunstancias podrían plantearse modalidades de ahorro forzoso ligadas a los incrementos del ingreso real. La redistribución tendría, entonces, un efecto diferido ya que ella se materializaría no en mayores ingresos de disponibilidad inmediata, sino en la propiedad de valores que signifiquen incrementos del ingreso real en el futuro. Estos instrumentos de ahorro deberían devengar un interés real positivo y podrían sumarse a otros fondos de ahorro voluntario que pudieran tener las personas, destinados a satisfacer alguna necesidad básica.

El mejoramiento de la calidad de las inversiones, particularmente las del sector público, constituye otro vasto y promisorio campo de acción. Con tal objeto se requiere introducir ciertas modificaciones en los procedimientos

---

<sup>86/</sup> En estos casos se debe recurrir a otros mecanismos racionadores de los recursos de ahorro-inversión, que normalmente introducen distorsiones en la asignación de los recursos y afectan negativamente la distribución del ingreso. Esto último, debido a que en la mayoría de estos países el crédito está más concentrado que el ahorro, por lo que la fijación de la tasa de interés por debajo de su valor de equilibrio tiene un impacto negativo sobre la distribución del ingreso.

de asignación de los recursos destinados a la inversión pública. En la mayoría de los países de la región, el presupuesto de inversiones del sector fiscal se asigna por reparticiones ministeriales. Convendría modificar este procedimiento de manera que la asignación del presupuesto de inversión del sector público se haga en función de una evaluación social de los distintos proyectos. Pese a que la decisión última en la selección de proyectos corresponde a la instancia política, el aporte técnico, que debería adquirir mayor importancia, consiste en hacer una rigurosa evaluación a fin de identificar y cuantificar con precisión los beneficios y costos sociales asociados a cada proyecto. La deficiencia de los sistemas y mecanismos de evaluación social de proyectos, o la falta de ellos, ha impedido que se utilicen más adecuadamente los escasos recursos que se destinan a la inversión.

Asimismo, en los sistemas de economías mixtas, adquiere especial importancia el conjunto de políticas públicas que estimulan y orientan la inversión del sector privado. En este sentido, una de las tareas importantes que debe cumplir la planificación en este tipo de economías consiste en intervenir a través de impuestos, subsidios u otros instrumentos de política, para orientar las inversiones hacia un óptimo social en los sectores en que los beneficios o costos sociales difieren de los privados. Dadas las distorsiones, externalidades y rigideces que caracterizan a las economías en desarrollo, y dados los plazos que supone su remoción, la tarea de orientar la inversión privada hacia un óptimo social es una responsabilidad prioritaria de la planificación.

b) Las áreas de intervención que afectan directamente la estructura productiva

En el diagnóstico se mencionó una cierta inadecuación de la estructura productiva con respecto a la dotación de recursos existentes en la región. La importancia de esta inadecuación para el problema de la pobreza radica básicamente en que, dado que la intensidad del uso de los factores varía ampliamente entre un sector y otro la composición de la oferta, o estructura productiva, afecta significativamente el volumen de empleo y los niveles de salarios a que da origen un determinado nivel de producción o volumen de capital. La inadecuación entre estructura productiva y dotación de recursos mencionada antes, apunta precisamente a que la actual estructura productiva,

en muchos países de la región, restringe la creación de empleo, y los niveles de salarios.

Lo específico de la realidad de cada país dificulta la proposición de políticas concretas en esta materia. Sin embargo, a la luz del principio de que la intervención del Estado debería tender a estimular los sectores en que los beneficios sociales exceden a los beneficios privados independientemente de la naturaleza industrial, agrícola, minera o de servicios, y también del destino (mercado interno o externo) de los mismos, se pueden derivar ciertas líneas de acción. En este sentido, la acción del Estado debería tender a eliminar las diferenciaciones que favorecen a los sectores o subsectores que utilizan con mayor intensidad el capital, acabando de esa forma con la discriminación de que suelen ser objeto el sector agrícola y otros sectores que hacen uso intensivo del factor trabajo, en particular del menos calificado.

En el diagnóstico se hizo referencia a diversas políticas e instrumentos utilizados por los gobiernos y que han agudizado la inadecuación entre estructura productiva y dotación de recursos antes mencionada. En esta sección se analizan brevemente algunos criterios que se pueden seguir para reducir o eliminar ese grado de inadecuación.

Un primer campo de acción lo constituye la política comercial que comprende básicamente las políticas cambiaria y proteccionista,<sup>88/</sup> las cuales se interrelacionan fuertemente entre sí, y con la estrategia de desarrollo de los países.

Las ventajas y desventajas de la estrategia de sustitución de importaciones, aplicada a través de una gran variedad de controles al comercio

---

<sup>88/</sup> Esta política está determinada por la acción conjunta de las tarifas, las cuotas y los depósitos previos de importación, los drawbacks a las exportaciones, otras barreras no tarifarias, etc.



exterior, y de la estrategia de apertura externa se han analizado ampliamente en diversas publicaciones.<sup>89/</sup> En ellas se argumenta que la primera tuvo efectos positivos sobre el crecimiento y el empleo en sus etapas iniciales, los cuales tendieron a desaparecer a medida que se intensificó su aplicación. Se agrega que la intensificación de esta estrategia no sólo falló en contener el ritmo de crecimiento de las importaciones, sino que también condujo al estancamiento de las exportaciones; a una mayor dependencia, al concentrarse las importaciones en materias primas y bienes de capital; a la aparición de burocracias ineficientes y cada vez más grandes para aplicar y controlar las innumerables restricciones al comercio exterior; a una falta de competencia en el sector industrial, ya que el tamaño de los mercados internos sólo permite unas pocas empresas en cada rama industrial; a la mala asignación de los recursos entre las distintas industrias y sectores, dando origen a una estructura productiva que no se adecúa a la dotación de recursos existentes; y a distorsiones en los precios relativos de los factores. Por otra parte, en esas mismas publicaciones se analizan algunas ventajas que reporta a los países en desarrollo una mayor apertura al exterior. Estas ventajas radican básicamente en la eliminación de las distorsiones introducidas por la estrategia de industrialización sustitutiva, en la explotación de economías de escala y de las ventajas de la especialización y en una mayor competitividad.

Por estas razones, y las analizadas en el diagnóstico, se estima que la política comercial debería tender a una mayor apertura de las economías hacia los mercados externos, con lo cual se reducirían o eliminarían las discriminaciones en favor de los sectores sustitutivos de importaciones,

---

<sup>89/</sup> Véase I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study; B. Balassa y Asoc., The Structure of Protection in Developing Countries; J. Bhagwati, Foreign Trade Régimes and Economic Development, Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes; A. Krueger, Foreign Trade Régimes and Economic Development, Liberalization Attempts and Consequences; V. Corbo, "Comercio exterior y empleo, algunas experiencias de países en desarrollo", CIEPLAN-Institute of Applied Economic Research, Universidad de Concordia, Montreal, 1978.

en particular los que se caracterizan por su gran densidad de capital y las que van en contra de los sectores exportadores, especialmente de los que hacen uso más intensivo del trabajo, pudiéndose de esta forma aprovechar mejor las ventajas comparativas de cada país.<sup>90/</sup>

Con ese fin, la política comercial debiera apuntar, en forma simultánea, hacia la reducción del nivel medio de la protección (con el consiguiente aumento del tipo de cambio de equilibrio) y del grado de su dispersión.

El tipo de cambio de equilibrio está estrechamente ligado a la evolución de la protección, a la relación existente entre la inflación interna y la mundial,<sup>91/</sup> y a la evolución de la relación de precios del intercambio. Estas interrelaciones implican la necesidad de coordinar las políticas cambiaria y proteccionista en el contexto de una política comercial de apertura.

En primer lugar, dados los niveles de la inflación y la relación de precios del intercambio, mientras mayor sea la reducción de la protección mayor será el incremento del tipo de cambio de equilibrio. Por otra parte, y dadas las demás variables, mientras mayor sea la diferencia entre la inflación interna y mundial, mayor será el ritmo de incremento del tipo de cambio de equilibrio.

Por lo tanto, en el contexto de una política comercial de apertura, se abren dos opciones viables de política cambiaria: el tipo de cambio libre y el tipo de cambio programado.<sup>92/</sup> Las ventajas y desventajas de ambas

---

<sup>90/</sup> Nótese que esto no significa revertir la acción discriminatoria de la política comercial en favor de la producción para la exportación y en detrimento de la producción para el consumo interno.

<sup>91/</sup> En estricto rigor, es la inflación mundial que afecta a cada país y que depende de la estructura de su comercio exterior.

<sup>92/</sup> Se excluye la opción del tipo de cambio nominal fijo porque el mismo proceso de desgravamen arancelario y de apertura comercial, unido a las diferencias en los niveles de inflación internos y mundiales, genera presiones alcistas en el tipo de cambio que hacen irrealizable en el mediano y largo plazo la opción del tipo de cambio fijo. En otras palabras, para países con niveles de inflación internos superiores a los mundiales la alternativa no consiste en devaluar o no devaluar, sino en devaluar drásticamente y con poca frecuencia, o con moderación y mayor frecuencia.

opciones están estrechamente ligadas al grado de competitividad existente en el mercado de divisas; al grado de estabilidad de la relación de intercambio; a la capacidad del mercado para distinguir entre tendencias reales a largo plazo y fluctuaciones temporales a corto plazo, etc.<sup>93/</sup>

En síntesis, una política de mayor apertura, y de reducción o eliminación de las discriminaciones en favor de los sectores que suponen gran densidad de capital y en contra de los que hacen uso intensivo del trabajo, favorecería el crecimiento económico <sup>94/</sup> y adecuaría mejor la estructura productiva a la dotación de recursos de los países de la región.

Más aún, tanto la teoría económica como algunas pruebas empíricas muestran que las exportaciones a los países desarrollados pueden utilizar con mayor intensidad el factor trabajo que las destinadas a los países en desarrollo.<sup>95/</sup> Por lo tanto, esta adecuación será mayor en la medida en que la apertura comercial se generalice a países desarrollados y en desarrollo y no se restrinja únicamente a un subconjunto de estos últimos. En este sentido, la integración económica regional o subregional, unida a un arancel externo común de tendencia decreciente, constituye un paso necesario y es un eficaz instrumento en el tránsito hacia una situación de apertura más generalizada.

Tanto el crecimiento económico más adecuado como la mayor adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos, tendrían un importante efecto beneficioso sobre la demanda de trabajo, lo que a su vez repercutiría positivamente en la capacidad para generar empleos y en los niveles

---

<sup>93/</sup> Para un análisis más detallado de las ventajas y desventajas que presentan en algunos países latinoamericanos cada una de estas opciones, y una argumentación en favor de una de ellas, véase, R. French-Davis, "Alternativas de política cambiaria", Estudios de CIEPLAN, N°21, Santiago de Chile, 1978.

<sup>94/</sup> Al respecto véanse, M. Michaely, "Exports and growth: an empirical investigation", Journal of Development Economics, marzo de 1977; B. Balassa, "Export and economic growth: Further evidence", Journal of Development Economics, junio de 1978.

<sup>95/</sup> Véase, por ejemplo, V. Corbo, "Comercio exterior y empleo: algunas experiencias en países en desarrollo", op. cit.

de salarios de la economía. Dado que el trabajo constituye la principal y casi única fuente de ingreso de los pobres, este incremento en cantidad y calidad de los empleos que requieren menor grado de calificación contribuiría en forma importante a aliviar la pobreza.

Los cambios en la estructura productiva que introduce una política de apertura alteran el nivel y la estructura del empleo y de los salarios y el valor del acervo de capital en los distintos sectores lo que, a su vez, modifica la distribución del ingreso y del capital. Para evitar que se produzcan cambios no deseados en la distribución de estas dos variables, o bien para atenuarlos, existen al menos dos mecanismos y combinaciones entre ellos. El primero se relaciona con la gradualidad del proceso de apertura. Si éste se desarrolla en forma gradual y programada, los distintos agentes económicos se van ajustando a él, evitándose así cambios bruscos no deseados en la distribución del ingreso y del capital. El segundo mecanismo consiste en que el Estado compense total o parcialmente a los perjudicados por el proceso de apertura. Para lograrlo puede, por ejemplo, facilitar y financiar la movilidad del factor trabajo y el rediestramiento y capacitación de algunos sectores laborales, y compensar las pérdidas de capital inducidas por la apertura. En síntesis, la mayor o menor aceleración del proceso de apertura se relaciona más con un problema de equidad que de eficiencia. Mientras mejores sean los mecanismos de compensación existentes, mayor será la aceleración óptima del proceso de apertura.

Finalmente, es importante destacar que estas reflexiones en torno a las políticas cambiaria y proteccionista tienden a orientar la política comercial de los países latinoamericanos hacia una mayor apertura externa, pero en ningún caso constituyen normas rígidas y de aplicación generalizada. Existen muchos argumentos económicos y no económicos que, en determinadas circunstancias, y unidos a restricciones en el uso de otros instrumentos, justifican desviaciones permanentes o temporales de la línea central antes enunciada.

La existencia de bienes, sectores o regiones de carácter estratégico; la presencia de distorsiones, rigideces y externalidades que impliquen divergencias entre los valores privados y los sociales; y el reconocimiento de componentes dinámicos, en la adquisición de las ventajas comparativas, justifican,

en situaciones especiales, una intervención discrecional por parte del Estado que estimule o desaliente ciertos sectores o actividades. En la mayoría de los casos los instrumentos de protección antes enunciados no constituyen el instrumento óptimo, en el sentido de cumplir su objetivo introduciendo el mínimo posible de distorsiones no deseadas. Sin embargo, en muchas situaciones, la utilización de los instrumentos óptimos no es viable por restricciones de índole fiscal, administrativa o política. En estas circunstancias puede justificarse la aplicación de medidas proteccionistas que impliquen desviaciones temporales o permanentes de la línea central mencionada anteriormente.

Además de la política comercial, existe una amplia gama de instrumentos de política que afectan directamente la estructura productiva. Entre éstos conviene destacar las políticas de precios e inversiones.

Con respecto a la primera, se hace necesaria una revisión a fin de identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del sector industrial contenidas en las políticas de precios que aplican muchos países de la región. Estas discriminaciones han adoptado múltiples formas entre las cuales cabe mencionar la fijación de precios a los productos agrícolas, las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación de productos agrícolas, los subsidios y tratos preferenciales a la importación de productos agrícolas. El objetivo final de todas estas acciones ha sido mantener bajo el precio de los alimentos por razones de distribución de ingreso (dado el alto porcentaje que representa este rubro en el consumo de los pobres) y por la importancia que tiene para determinar el costo de vida de los sectores urbanos. La revisión de estas políticas debería considerar no sólo sus repercusiones directas, sino también, su efecto sobre la estructura productiva, la generación de empleos y la distribución agrícola-no agrícola del ingreso. En la medida en que los controles de los precios agrícolas se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios, que afectan no sólo la demanda sino también la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas. En otra sección de este trabajo se analizará con mayor detalle este punto.

Respecto a la política de inversiones públicas, en este campo las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos sobre la base de criterios sociales de manera de revertir la tendencia a sesgo de los gobiernos hacia la concentración de los recursos de inversión públicos en infraestructura urbana e industrial y en sectores de gran densidad de capital. Esta tendencia o sesgo significó descuidar el resto de los sectores económicos, particularmente los sectores agrícola, tradicional y de la pequeña empresa, que son los que utilizan con mayor intensidad la mano de obra.

c) Las áreas de intervención y políticas en los mercados de factores

En el diagnóstico se hizo referencia a los efectos de la segmentación de los mercados de factores y de la intensidad con que éstos se utilicen sobre la capacidad de generación de empleos de la economía.

i) La segmentación del mercado del trabajo. En algunos estudios empíricos se han analizado, para distintos países de América Latina, los efectos que tendría la reducción o eliminación de esta segmentación sobre la distribución del ingreso, los salarios de los trabajadores no calificados y la eficiencia en la asignación del recurso trabajo.<sup>96/</sup> En ellos se concluye que si se reduce o se elimina la segmentación del mercado laboral se advertirá una modificación positiva importante en el nivel de salarios real y la cantidad de empleos para los trabajadores de menor calificación, en la distribución de los ingresos del trabajo y en la eficiencia de la asignación del recurso trabajo. Más aún, los cambios en el grado de segmentación de los mercados laborales contribuirán a determinar en qué medida el incremento de la demanda de trabajo generado por el crecimiento económico o por la readecuación de la estructura productiva se traducirá en aumentos de salarios para los actuales trabajadores de los sectores favorecidos o en mejores niveles de empleo en esos sectores, favoreciendo a los nuevos trabajadores que se incorporen a ellos.

---

<sup>96/</sup> Véase, por ejemplo, C. Dougherty y M. Selowsky, "Measuring the effects of misallocation of labor", The Review of Economics and Statistics, vol. LV, N°3, Harvard University Press, agosto de 1973; J.A.P. de Melo, "Distortions in the factor market: Some general equilibrium estimates", Ibidem., vol. LXI, N°4, noviembre de 1977.

Mientras mayor sea el porcentaje del incremento de la demanda de trabajo de menor calificación que se traduzca en mayores oportunidades de empleo, mayor será la participación de los grupos pobres en los beneficios que reporte el crecimiento o la readecuación de la estructura productiva. En este sentido existe un claro conflicto o trade off entre mayores salarios y mayor número de empleos.<sup>97/</sup>

Por lo tanto, las intervenciones o políticas destinadas a integrar los mercados laborales, a perfeccionar su grado de competitividad y a igualar el acceso a ellos de todos los trabajadores de un mismo grado de calificación, son consecuentes con el objetivo de superar la pobreza. Entre estas acciones cabría mencionar las que tienden a mejorar la información existente en el mercado laboral y a perfeccionar los sistemas de colocación de los trabajadores cesantes, de los que ingresan a la fuerza de trabajo o de los que desean cambiar de trabajo;<sup>98/</sup> las encaminadas a incrementar la movilidad geográfica intersectorial e intrasectorial de la fuerza de trabajo; a igualar el grado de organización sindical y presión social de los distintos grupos de la fuerza de trabajo; a eliminar las barreras o prohibiciones que entorpecen el acceso a los distintos mercados laborales, sean éstas de naturaleza legal, institucional o sindical; y las que tienden a eliminar las trabas y rigideces en los mercados laborales, etc.<sup>99/</sup>

Algunos de estos factores y mecanismos que se propone sustituir han cumplido un importante papel social y redistributivo en favor de algunos

---

<sup>97/</sup> El valor medio estimado de la elasticidad empleo-salario para el sector manufacturero latinoamericano es de -0.5. Esto significa que un incremento de un 1% en los salarios, manteniendo constante el volumen de producción, disminuye el empleo en un 1/2%. (Véase P. Meller, "Empleo, producto y remuneraciones en el sector manufacturero latinoamericano", CIEPLAN, Santiago de Chile, 1978.)

<sup>98/</sup> Un sistema mejor de colocación contribuye a aminorar el desempleo de naturaleza friccional.

<sup>99/</sup> La fijación de horarios al comercio, y los impedimentos al trabajo nocturno, son algunos ejemplos de trabas y rigideces.

grupos de trabajadores. Sin embargo, por su naturaleza misma no es posible extenderlos a la totalidad de la fuerza laboral y, en la actualidad, ellos afectan en forma mínima, nula o incluso negativa a los grupos más pobres de la fuerza de trabajo. En consecuencia, la argumentación más que apuntar a la eliminación de esos factores o mecanismos apunta hacia su sustitución por otros que no discriminen en contra de los grupos pobres.

ii) El fenómeno de la segmentación o fragmentación señalado para el mercado del trabajo se extiende también a los mercados de capitales y se traduce en grandes diferencias en las condiciones en que los distintos grupos o sectores de la economía tienen acceso al crédito. En muchos países de la región una fracción importante del crédito total se asigna institucionalmente a ciertos sectores, con la consiguiente subvaluación del precio del capital en el sector moderno de gran densidad de capital y sobrevaluación de él en los sectores tradicionales que hacen uso intensivo del trabajo. Frente a este fenómeno, la intervención del Estado debería tender no sólo a eliminar estas discriminaciones en la asignación del crédito sino también a crear las instituciones y mecanismos necesarios para que puedan tener acceso a él las empresas del sector informal, los trabajadores por cuenta propia y los pequeños propietarios agrícolas, entre otros. En este sentido es importante reconocer que la falta de acceso al crédito de estos grupos no es sólo un problema de distorsiones de precios que pueda resolverse con impuestos o subsidios, sino que se relaciona estrechamente con la incompetencia de las instituciones y mecanismos formales de crédito para satisfacer las necesidades de estos grupos. Por consiguiente, en muchos casos la eliminación del problema de segmentación antes mencionada requiere la creación de instituciones y mecanismos, que al menos en forma transitoria, se orienten y especialicen en la satisfacción de las necesidades de crédito de estos grupos. Además, es preciso mejorar los sistemas de información, prestar asistencia técnica y modificar las normas legales o administrativas que imponen exigencias imposibles de cumplir por parte de los pequeños propietarios.

En resumen, se trata de remover los obstáculos que en la actualidad impiden el acceso al crédito de personas y empresas que de hecho o de derecho están excluidas de él.



iii) Otro campo de intervención y de formulación de políticas en los mercados de factores se relaciona con la intensidad del uso de los factores, la cual depende del conocimiento tecnológico disponible y de los precios relativos de los factores.

Las reflexiones hechas en el diagnóstico, ponían de manifiesto lo inconveniente que resulta para los países de la región tener que depender de una tecnología originada en los países de mayor desarrollo, cuyos precios relativos y dotación de factores son muy distintos a los de aquéllos. Sin embargo, no se justifica que cada país destine sus escasos recursos de inversión al desarrollo de una tecnología propia en cada sector productivo. Sería más conveniente, por una parte, concentrar los recursos escasos en adaptar la tecnología foránea a los precios de los factores y a la dotación de recursos propios del país y, por otra, buscar y seleccionar tecnologías desarrolladas y usadas por países en situación similar en lo que se refiere a precios relativos y dotación de factores. Por último, se puede orientar parte de las acciones destinadas a la investigación tecnológica al desarrollo selectivo de tecnología propia en sectores en que, dadas sus características específicas, no sean viables las soluciones anteriores.

En este sentido, un campo potencialmente fértil es el que se refiere a la introducción de cambios tecnológicos en los sectores tradicionales de la economía. Este es un aspecto en que la cooperación entre los distintos países de la región parece altamente conveniente.

iv) La eliminación de la diferencia que existe entre los precios relativos sociales y privados de los factores constituye otro vasto y promisorio campo de intervención. En el diagnóstico se hizo distinción entre los factores que han encarecido el costo de contratación del trabajo con relación a su precio social y los que han abaratado el costo de contratación del capital con relación a su precio social. En los primeros se distinguió entre los que incrementan el salario real recibido por los trabajadores y los que aumentan el costo del trabajo sin que esto implique aumentos equivalentes en el salario real. Esta distinción es de gran utilidad para los efectos de clasificar y agrupar las intervenciones y políticas con objeto de reducir la diferencia existente entre el costo social y el costo de contratación de los factores.

Los mecanismos de naturaleza institucional (tales como las legislaciones sobre salarios mínimos, reajustes legales e inamovilidad, y las barreras al acceso a ciertos mercados laborales impuestas por la organización sindical o por factores legales o institucionales, etc.), a cuyo abrigo se han incrementado los salarios en los sectores denominados modernos o protegidos por encima de los niveles que prevalecerían en ausencia de ellos; y el impuesto a la utilización del factor trabajo implícito en el financiamiento de la previsión social mediante un impuesto a la planilla de sueldos, no son extensibles, o no debieran serlo, a toda la economía, y particularmente a los sectores más pobres de ella.

Las barreras que obstaculizan la entrada a ciertos sectores o empresas tienen como objetivo posibilitar y mantener un tratamiento preferencial en materia de salarios y condiciones de trabajo y, como consecuencia, impiden el acceso a ellos de trabajadores de otros sectores menos favorecidos. Por lo tanto, ellas sólo son operantes en los sectores favorecidos, no siendo extensibles a toda la economía.

El resto de los mecanismos de naturaleza legal, institucional o sindical, enunciados anteriormente y la previsión social financiada mediante impuestos a la planilla de sueldos, son teóricamente extensibles a todos los sectores de la economía. En la actualidad ellos sólo operan en los sectores modernos o protegidos, los cuales se caracterizan por su menor elasticidad tanto de sustitución entre factores como de empleo-salario y, por consiguiente, su efecto depresivo sobre la generación de empleos ha sido probablemente moderado aunque no nulo. En este sentido es importante destacar que los beneficios logrados a través de estos mecanismos por los trabajadores del sector protegido, al restringir la capacidad de generación de empleo de este sector y, por lo tanto, la posibilidad de acceso a él del resto de los trabajadores, han deprimido los salarios o ingresos del sector desprotegido, lo que ha perjudicado a los asalariados de este último sector, a los trabajadores por cuenta propia, a los desempleados y a los que se incorporan a la fuerza de trabajo por primera vez, todos los cuales componen los sectores más pobres de la fuerza laboral.

Lo anterior no significa que se deban eliminar los mecanismos que han defendido los intereses de los trabajadores ubicados en los sectores protegidos, sino que tiene por objeto ilustrar la inconveniencia de intensificar el uso de estos mecanismos.

Distinta es la situación en los sectores tradicionales o desprotegidos en que estos mecanismos operan en forma muy reducida o no operan. Dichos sectores se caracterizan por tener mayor elasticidad de sustitución entre los factores y mayor elasticidad empleo-salario que los denominados modernos o protegidos. Por lo tanto, la extensión a ellos de tales mecanismos, y el incremento en los niveles de salarios por sobre los de equilibrio que ellos permitirían, tendría un efecto depresivo mayor sobre la generación de empleo. Dado el problema crónico de desempleo y subempleo que aqueja a la mayoría de los países de la región y, particularmente a los sectores más pobres, esos mecanismos agravarían en lugar de aliviar la situación de pobreza que caracteriza a buena parte de sus integrantes.

Se desprende, entonces, que en los sectores protegidos, y con mayor razón en los sectores desprotegidos, sería conveniente orientar las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, de manera que no signifiquen incrementos artificiales de los salarios (más allá de los incrementos de productividad) sólo compatibles con alto desempleo.

Con respecto a la política salarial, para evitar conflictos entre los objetivos de redistribución y empleo, es imprescindible hacer una clara distinción entre el concepto de ingreso, el que constituye un objetivo de política económica y es legítimo que la comunidad le asigne un límite inferior en la forma de ingreso mínimo familiar; y el concepto de salarios o más ampliamente, de costo de contratación del trabajo.

Por lo tanto, las políticas en este campo no deberían tender a incrementar artificialmente el costo de contratación del trabajo, sino a suplementar hasta los niveles mínimos el ingreso de todas las familias en que la suma de sus ingresos parciales, procedan éstos de remuneraciones, rentas o cualquier otra fuente, sea inferior al ingreso mínimo familiar determinado en forma normativa por la comunidad.

Esta estrategia de redistribución recién descrita tiene varias ventajas sobre la basada en incrementos artificiales de salarios o de beneficios

/previsionales financiados

previsionales financiados con impuestos al trabajo. En primer término no eleva el costo del trabajo, lo que implica no perjudicar el objetivo empleo; en segundo término, centra la atención en el ingreso y no en el salario y, por lo tanto, incorpora al proceso redistributivo a los sectores no afectados por las políticas salariales. Estos sectores incluyen a los desempleados, pequeños propietarios y trabajadores por cuenta propia, los que normalmente representan a los grupos más pobres de la población.

Igualmente, la política de financiamiento de la previsión social constituye otra área de intervención. Aparece de vital importancia la sustitución del actual mecanismo de financiamiento, basado en impuestos al trabajo, por otro que no discrimine entre los distintos factores productivos. Un financiamiento que se apoye en las rentas generales de la nación o en impuestos a la producción, el consumo o el valor agregado, cumpliría con ese propósito eliminando la discriminación en contra de las empresas que utilizan en forma intensiva el trabajo y en favor de las que operan con gran densidad de capital. 100/

Finalmente, las leyes y políticas sobre estabilidad en el trabajo y limitación de despidos (leyes de inamovilidad) ofrecen otro campo de intervención. Si bien este tipo de legislaciones tiende a proteger al trabajador del despido arbitrario, al representar un incremento adicional en el costo de contratación protegen a las personas que tienen empleo a costa de los trabajadores cesantes, de los que ingresan cada año a la fuerza de trabajo, y de los trabajadores del sector informal, para quienes será aún más difícil encontrar trabajo en el sector moderno.

---

100/ Numerosos estudios han estimado, para distintos países de la región, las consecuencias de una reforma de este tipo sobre el nivel del empleo, concluyendo que éstas son significativas. (Véanse por ejemplo, "Efectos sobre el empleo de un cambio en el modo de financiamiento de la seguridad social", PREALC, 1975; E. Aninat, "La eliminación del sistema de cotizaciones previsionales: Estimaciones de su impacto sobre el empleo", Estudios de planificación, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1971; J.E. Coeymans, "Efectos de la rebaja de cotizaciones previsionales y su financiamiento sobre la asignación de recursos y el empleo", Trabajo presentado a la 4<sup>o</sup> Reunión de Economistas, Jahuel, Chile, 1978.)

Lo señalado, de ninguna manera significa desconocer la necesidad de proteger a los trabajadores de despidos arbitrarios ni el derecho que les asiste a recibir compensaciones en casos de despidos o cesantía involuntaria. No obstante, las intervenciones y políticas deben buscar la forma de cumplir este objetivo sin desalentar la contratación de mano de obra.

Una posibilidad es transformar el actual sistema de inamovilidad en el trabajo en uno de estabilidad en el ingreso, reemplazando la compensación que tiene que pagar la empresa al despedir al trabajador por una compensación o subsidio de cesantía a través de un fondo especial para este propósito. Este fondo podrían financiarlo las empresas, pero como un costo independiente de la contratación de mano de obra que ellas hagan (ejemplo: impuesto al valor agregado u otro). De esta manera, en el caso de los despidos no arbitrarios, el empleador no tendría un mayor costo por contratar (o despedir) mano de obra, evitando así un incentivo para reducir la contratación de nuevo personal. Pero, como es necesario proteger a los trabajadores de los despidos arbitrarios, sería recomendable que un tribunal especializado dictaminara al respecto. Si el despido se califica de arbitrario el costo debería ser de cargo del empresario afectado. Los subsidios de desempleo podrían ser una fracción decreciente del salario y tanto la duración como la tasa de decrecimiento pueden ser función del número de años trabajados.

Otra posibilidad sustitutiva o complementaria de la anterior, consistiría en desarrollar programas de empleo público al cual tengan acceso automáticamente y por un período determinado los trabajadores que no encuentren empleo. La ejecución de estos programas requeriría una dedicación constante orientada a identificar un conjunto de proyectos útiles (obras públicas, proyectos comunales, reparaciones, trabajos de infraestructura agrícola) y que hagan uso intensivo de mano de obra para realizarlos a través de ellos.

Tanto el sistema de subsidios o de compensación de desempleo como los programas de empleo público pueden coordinarse con programas de capacitación y adiestramiento, que mejoren los niveles de calificación y productividad de los trabajadores acogidos a ellos,<sup>101/</sup> y con programas de información, y

---

<sup>101/</sup> A este respecto véase, R. Morán, "Reseña y análisis crítico sobre el estudio de Pablo Huneeus, "El problema del empleo y recursos humanos: ideas para una política", Cuadernos de economía, Universidad Católica de Chile, abril de 1974.

de colocación de trabajadores en distintos mercados laborales que les faciliten encontrar empleo productivo.<sup>102/</sup>

El análisis efectuado con relación a las políticas salarial, de financiamiento de la seguridad social y de protección frente a los despidos, proporciona un marco de orientación para las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo en este campo.

Obviamente, la transición de los sistemas actuales a los propuestos crea serios problemas políticos, administrativos y financieros; por lo tanto, es recomendable planificar su aplicación en forma gradual y considerar la participación activa de los trabajadores a fin de hacer una apreciación correcta de las ventajas que reportan los nuevos sistemas.

Con respecto al precio del capital, en el diagnóstico ya se identificaron los principales factores que lo han abaratado respecto de su costo social. Las intervenciones en este campo deberían tender a eliminar los subsidios al uso del capital implícitos en las exenciones y preferencias arancelarias de que goza la importación de bienes de capital, en la sobrevaloración de la moneda nacional, en los tratamientos tributarios preferenciales y en la fijación de tasas de interés real muy bajas o negativas.

d) Las políticas relativas a los mercados de bienes

Este tema ya se analizó parcialmente al examinar las políticas que afectan directamente la estructura productiva. El propósito de esta sección es identificar y analizar en forma muy breve las intervenciones cuya finalidad es perfeccionar la competitividad en los mercados de bienes.

En el diagnóstico se analizaron las causas de la falta de competitividad de algunos sectores y los posibles efectos de esta situación sobre los grupos pobres. Dada la estructura monopólica u oligopólica que caracteriza a muchos sectores de las economías latinoamericanas, las intervenciones en este campo pueden tener un efecto importante sobre la pobreza.

---

<sup>102/</sup> Véase, "Políticas de empleo al alcance de Ministerio del Trabajo", PREALC, 1975.

Como ya se mencionó, la apertura comercial, al introducir la competencia externa, contribuye a perfeccionar la competitividad en los sectores monopólicos u oligopólicos protegidos por barreras arancelarias o no arancelarias. Existen otros mecanismos al alcance del Estado para evitar o reducir las prácticas monopólicas u oligopólicas. Uno de ellos consiste en nacionalizar tales empresas, transfiriendo la propiedad al Estado, haciéndolas comportarse como si fueran competitivas. Sin embargo, el Estado cuenta con instrumentos que pueden lograr el mismo propósito sin que sea necesario recurrir a la nacionalización. Entre éstos cabría mencionar el establecimiento de precios para estas empresas a niveles iguales a los que regirían en situaciones de competencia; la fijación de niveles de producción equivalentes a los que regirían en condiciones de competencia; y la aplicación de un sistema de sanciones que afecte a las prácticas monopólicas u oligopólicas. Con estos instrumentos se puede lograr que las empresas monopólicas u oligopólicas se comporten en cuanto a producción y precios como si fueran empresas competitivas.

Las medidas e instrumentos que se adopten para evitar o reducir tales prácticas, dependen fundamentalmente de consideraciones políticas y del sistema económico que se adopte.

2. Las políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres 103/

La concentración de la propiedad de la tierra y del capital físico y los diferenciales de productividad de estos activos explican buena parte de las desigualdades que se advierten en el ingreso personal de los distintos grupos de la población.

En consecuencia, las intervenciones destinadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres, son de importancia fundamental, y en algunos casos imprescindibles, en la tarea de aliviar o erradicar la pobreza.

El incremento de la cantidad de activos que poseen los grupos pobres puede lograrse redistribuyendo los activos existentes en beneficio de ellos, o bien, los incrementos futuros de los activos, mediante la reorientación de las nuevas inversiones en favor de dichos grupos. Las intervenciones de este tipo se justifican, entre otras razones, porque tienen un efecto permanente sobre la capacidad de generación de ingresos de los grupos beneficiados y porque se la considera menos paternalista que otras de naturaleza asistencial.

A su vez, los opositores a este tipo de intervenciones argumentan que, por lo general, se contradicen con el objetivo de crecimiento y terminan siendo mas perjudiciales que beneficiosas para los grupos que se pretende favorecer. Para que esto no ocurra, mirado desde un punto de vista puramente económico, es preciso, por una parte, seleccionar o identificar los sectores que tienen la menor probabilidad de verse afectados negativamente en su productividad por la transferencia de propiedad y, por otra, elegir los proyectos de inversión en favor de los grupos pobres cuyas tasas de retorno no sean inferiores al costo de oportunidad del capital.

---

103/ Las intervenciones en el campo de la educación, la salud, la nutrición, etc., si bien afectan positivamente el capital humano de los beneficiados tienen un importante componente de consumo y se han clasificado entre las intervenciones o políticas redistributivas.

/Es probable



Es probable que en las decisiones sobre esta materia el criterio económico sea uno de los elementos de juicio, y que algunas veces no sea el más importante pero, en todo caso, es conveniente saber el costo económico que entraña la decisión política.

También es posible que se hagan consideraciones de carácter temporal, en el sentido de que una medida que modifique la estructura de propiedad puede que no cumpla de inmediato con los requisitos económicos, pero que la situación cambie favorablemente con el tiempo.

Este es un tema complejo y de gran sensibilidad política; por tal motivo las reflexiones que se hacen en los párrafos siguientes se refieren a algunos criterios económicos que es necesario tener presentes cuando se plantea la redistribución de los activos existentes y de sus incrementos futuros como medio de favorecer a los grupos más pobres de la población.

a) La redistribución de los activos existentes

La redistribución de los activos existentes constituye el camino más directo para incrementar los activos de los pobres, pero también el más conflictivo.<sup>104/</sup> Esta redistribución puede adoptar dos modalidades. Una es la transferencia directa de activos en favor de las familias pobres;<sup>105/</sup> y otra es la socialización de los activos, a través de su transferencia al Estado o a un colectivo de trabajadores.<sup>106/</sup>

En general, en el sector industrial las redistribuciones de activos mediante transferencias directas a las familias pobres ofrecen serias dificultades debido a la indivisibilidad del capital en ese sector. De aquí que uno de los mecanismos más usados para redistribuir la propiedad en el sector urbano sea la nacionalización de empresas industriales, a través de su traspaso al sector público, o la creación de empresas de trabajadores con propiedad colectiva del capital.

---

<sup>104/</sup> Es indudable que la redistribución de los activos existentes encuentra mayor resistencia en los grupos perjudicados que la redistribución de los incrementos futuros de los activos.

<sup>105/</sup> Las reformas agrarias con asignación individual de tierras constituyen un ejemplo clásico de esta modalidad.

<sup>106/</sup> Las reformas agrarias con asignación colectiva o estatal de las tierras, la nacionalización de empresas y la formación de empresas de trabajadores constituyen ejemplos clásicos de esta modalidad.

La nacionalización de empresas del sector industrial o la creación de empresas de trabajadores, no implican necesariamente una redistribución en favor de los grupos pobres. Esta dependerá de la magnitud de la indemnización que reciban los antiguos propietarios, de la eficiencia en el manejo de las empresas nacionalizadas o de los trabajadores, lo cual afectará la cuantía de los excedentes que esas empresas generan; y del destino que el Estado o los trabajadores den a los excedentes generados.<sup>107/</sup>

En el caso de las empresas nacionalizadas, la magnitud de la transferencia neta en el momento de la nacionalización depende del valor de la tasación de sus activos (valor comercial, valor libro, etc.), del monto de la indemnización con relación al valor anterior y de las condiciones de pago de esa indemnización (incluidos plazos, tasas de interés, etc.). Obviamente, tanto la decisión de pagar una indemnización, como su monto y las condiciones en que ella se efectúe, dependen de consideraciones principalmente políticas.

La determinación de los niveles de eficiencia en el manejo de las empresas nacionalizadas y de la magnitud real de los excedentes que ellas generan, constituye un área de debate conflictiva, tanto por el contenido valórico que ella encierra, como por la insuficiencia de la información empírica disponible. Existen varios factores por los cuales la eficiencia de las empresas públicas, medida en los términos financieros tradicionales, puede no reflejar el verdadero grado de eficiencia de la empresa. Estos factores se relacionan íntimamente con el efecto redistributivo de las empresas nacionalizadas. En otras palabras, el hecho que según estudios empíricos realizados, muchas empresas estatales de países en desarrollo presentan tendencias deficitarias <sup>108/</sup> o excedentes insuficientes, no

---

<sup>107/</sup> Para un modelo formal que incorpora los principales parámetros que determinan el efecto redistributivo de las nacionalizaciones, véase, J. Cauas y M. Selowsky, "Potential distributive effects of nationalization policies: The economic aspects". Documento de trabajo N°178, Banco Mundial, 1974.

<sup>108/</sup> Véase por ejemplo, A Gantt y G. Dutto, "Financial performance of government owned corporations in less developed countries", FMI Staff Papers, vol. XV, 1968.

/significa necesariamente

significa necesariamente que ellas sean ineficientes. El déficit o menor excedente puede deberse, parcial o totalmente, a que las empresas públicas desarrollan actividades que el sector privado no desarrolla por ser poco rentables, pero que cumplen una importante función social que no se refleja en los ingresos monetarios que percibe la empresa.<sup>109/</sup> El déficit o menor excedente también puede deberse, parcial o totalmente, a que las empresas públicas subsidien a los compradores de sus bienes o a los usuarios de sus servicios, vendiéndoles a precios inferiores a los costos de producción; o a los vendedores de sus insumos pagándoles precios mayores que los de equilibrio. En estos casos la nacionalización de empresas implica una redistribución de ingresos en favor de los compradores o usuarios de los bienes y servicios que ellas producen o de los que las proveen de insumos.

Por último, el déficit o menor excedente puede deberse también, total o parcialmente, a que las empresas nacionalizadas paguen a su planta de trabajadores salarios mayores a los de equilibrio, o a que ellas contraten más trabajadores que el nivel óptimo desde el punto de vista de maximización del excedente. En estos casos la nacionalización de empresas implica una redistribución en favor del colectivo de trabajadores que operaba inicialmente en ellas, o en favor de los trabajadores desempleados, trabajadores por cuenta propia o trabajadores de sectores menos favorecidos que se incorporan a las empresas nacionalizadas debido a la mayor utilización que éstas hacen del recurso trabajo.

Ninguno de los mecanismos redistributivos de las empresas nacionalizadas mencionados anteriormente implica necesariamente una redistribución en favor de los grupos más pobres. Dada la naturaleza de los bienes y servicios que éstas producen y la estructura ocupacional que las caracteriza, es probable que sean los grupos medios los más favorecidos por estos mecanismos redistributivos.

---

<sup>109/</sup> Al respecto, véase L. Whitehead, "Public sector activities" en K. Griffin (ed.) Financing Development in Latin America, Mac Millan, 1971 y A. Nove, Efficiency Criteria for Nationalized Industries, Allen y Unwin, 1973.

Finalmente, el efecto redistributivo de la nacionalización de empresas depende también del uso que se dé a los excedentes y de la forma en que se financien los déficit que ellas generan.

De haber excedentes, éstos no constituyen en su totalidad recursos adicionales. En primer lugar, las empresas afectadas pagaban impuestos antes de la nacionalización, por lo que el incremento de recursos a disposición del Estado equivale a las utilidades de las empresas menos el pago de compensaciones o indemnizaciones y menos los impuestos que ellas pagaban anteriormente. Además, es posible que la política de nacionalización de empresas repercuta en el comportamiento del sector privado en cuanto a niveles de producción, inversión, etc., afectando de esta forma la recaudación tributaria del fisco. De existir déficit, el efecto redistributivo de la nacionalización dependerá también de la incidencia de los impuestos (incluido el impuesto inflación) necesarios para financiar el déficit.<sup>110/</sup>

En síntesis, si se desea utilizar la nacionalización como medio de mejorar la situación de los grupos más pobres es necesario, de una parte, que las empresas nacionalizadas generen excedentes y, de otra, que el Estado se apropie de esos excedentes y los asigne directamente en beneficio de los grupos más pobres.

En el sector rural, la reforma agraria constituye el principal mecanismo de redistribución de los activos. Más aún, dada la alta concentración de la estructura de la propiedad de la tierra en América Latina,<sup>111/</sup> y dado el énfasis en el desarrollo rural que necesariamente deberá poner toda estrategia de erradicación de la pobreza,<sup>112/</sup> cambios en la estructura

---

<sup>110/</sup> Para imponerse de los efectos de los procesos de nacionalización en Chile y el Perú véanse los estudios empíricos de A. Foxley, E. Aninat, G. Arellano, "Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza", Estudios CIEPLAN N°3, Santiago de Chile, 1976; A. Figueroa, "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de los ingresos en el Perú", en A. Foxley (ed.) Distribución del ingreso.

<sup>111/</sup> Al respecto, véanse, S. Eckstein, G. Donald, D. Horton y T. Carrol, "Land reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela", World Bank Staff Working Paper N°275, 1978; y S. Huntington, Political order in changing societies, Yale University Press, 1968,

<sup>112/</sup> Alrededor del 60% de los pobres en América Latina vive en zonas rurales.

de la propiedad de la tierra constituyen en muchos países requisitos indispensables para que los beneficios de las políticas de desarrollo rural lleguen a la gran masa de pobres rurales y no sólo a los actuales propietarios de la tierra.

Existen distintas opciones de reforma agraria según sea la modalidad que se adopte para asignar las tierras transferidas.<sup>113/</sup>

La tierra transferida puede asignarse, en propiedad individual, a las familias favorecidas; en propiedad colectiva, traspasando la tierra al Estado o a un colectivo de trabajadores;<sup>114/</sup> o combinando ambas modalidades, asignándola en propiedad colectiva durante un período de transición y, posteriormente, en propiedad individual;<sup>115/</sup> o, finalmente, mediante la coexistencia de granjas familiares y granjas colectivas.<sup>116/</sup>

Existen múltiples factores que deben considerarse para determinar la modalidad óptima de reforma agraria. Entre ellos cabe mencionar los factores ideológicos y políticos relacionados con la estructura existente o propugnada por el gobierno para el resto de los sectores de la economía. En segundo lugar, también la condicionan las características del sector que se intenta reformar, y el tipo de tenencia bajo el cual han trabajado los campesinos que se intenta beneficiar y los niveles de capacitación alcanzados por éstos.

---

<sup>113/</sup> Al respecto, véase, M.Lipton, "Towards a theory of land reform" en D. Lehman (ed.) Agrarian Reform and Agrarian Reformism, Faber y Faber, Londres, 1974.

<sup>114/</sup> La primera modalidad es la adoptada por la reforma agraria en algunos países como Bolivia y Venezuela. La segunda modalidad se adoptó en algunos países como México, Perú y Cuba. La propiedad colectiva puede ir acompañada de asignación individual de la tierra para fines de explotación, como es el caso de la mayoría de los ejidos mexicanos.

<sup>115/</sup> Los asentamientos de la reforma agraria chilena constituyen un ejemplo de esta modalidad mixta. Al respecto, véase, A. Foxley, E. Aninat y G. Arellano: "Distribución del patrimonio y erradicación de la pobreza", Estudios CIEPLAN, op.cit.

<sup>116/</sup> Las reformas agrarias en los países de Europa oriental constituyen ejemplos de esta modalidad.

La experiencia de países como México y Bolivia enseña que cuando el sector reformado lo constituyen inicialmente grandes haciendas de tecnología tradicional que utiliza gran cantidad de mano de obra y en donde existen medieros, inquilinos y pequeños propietarios, familiarizados con los distintos aspectos del trabajo agrícola, la subdivisión de la tierra en pequeñas parcelas y su posterior asignación en tenencia individual, ha permitido no sólo incrementar los ingresos de las familias favorecidas, sino también la producción agrícola. Sin embargo, este tipo de reforma implica marginar de los beneficios directos del proceso a un amplio grupo de la población rural.<sup>117/</sup> La forma en que este tipo de reformas afecta a los campesinos que permanecen sin tierra es incierta y depende principalmente del efecto que ella tenga sobre la demanda de la mano de obra que ofrecen estos campesinos. Si este efecto es negativo, es posible que este tipo de reforma empeore en lugar de mejorar la distribución del ingreso del sector agrícola.<sup>118/</sup>

En general, se sabe por experiencia, que los predios pequeños absorben más mano de obra y tienen mayor rendimiento por unidad de superficie que los predios grandes.<sup>119/</sup> Por consiguiente, la subdivisión de la tierra incrementa la demanda de trabajo, y los primeros beneficiados por la mayor generación de empleos son las familias que reciben la tierra y, sólo en segundo término, los campesinos sin tierra, cuyo número tiende a elevarse con el tiempo debido al rápido crecimiento de la población rural.

---

<sup>117/</sup> El tamaño mínimo necesario para que la tierra asignada baste para mantener a una familia fluctúa entre 30 y 40 hectáreas, lo que en México y Bolivia ha significado que entre 1/2 y 2/3 de la población rural ha sido excluida de los beneficios directos de la reforma agraria. Véase, S. Eckstein y otros, op.cit.

<sup>118/</sup> Al respecto, véase, A. Berry, "Land reform and agricultural income distribution", Pakistan Development Review 11, N°1, 1971.

<sup>119/</sup> Al respecto, véase, P. Dorner, Land Reform and Economic Development, Penguin, 1972, y W. Cline, Economic Consequences of a Land Reform in Brazil, North-Holland, 1970.

Distinta es la situación cuando el sector que se intenta reformar lo constituyen grandes empresas agrícolas, forestales o pecuarias, con tecnologías modernas, de gran densidad de capital, y con importantes economías de escala. La subdivisión de este tipo de empresas en pequeñas unidades puede tener un importante efecto negativo sobre la producción del sector y sobre la distribución del ingreso. En estos casos, la reforma agraria, en lugar de intentar la subdivisión de estas empresas y su posterior asignación individual a las familias favorecidas, debería apuntar hacia la formación de cooperativas de producción o empresas de trabajadores, con propiedad colectiva de la tierra. En estas empresas cada trabajador recibiría un salario y participación en el excedente. Con la aplicación de estas modalidades se seguirían aprovechando las economías de escala, se retendría el personal calificado de alto nivel, y se lograrían mejores condiciones de comercialización y de acceso al crédito.120/

Para evitar que la reforma agraria - particularmente la modalidad de subdividir la tierra y asignarla en forma individual - afecte la producción agrícola, es importante que el Estado, al menos transitoriamente, desarrolle sea de manera directa o indirecta, tareas de capacitación y asesoría técnica, mejore la comercialización de los insumos y productos y facilite el acceso al crédito de los nuevos propietarios.121/

Al evaluar la rentabilidad social de la reforma agraria deben considerarse los costos asociados a estas tareas.

b) Reorientación de la inversión pública

Otra forma de lograr una distribución dinámica de los activos consiste en reorientar la inversión pública, utilizándola como medio para elevar la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres.

---

120/ Al respecto, véase, S. Barraclough, "Alternative land tenure system resulting from agrarian reform in Latin America", Land Economics, vol. XLVI, 1970.

121/ Al respecto, véase, C. Bell y J. DuLoy, "Rural target groups", en Redistribution with Growth, Banco Mundial, 1974.

Al igual que en la redistribución de los activos existentes, y con las mismas ventajas y limitaciones, la inversión pública puede usarse como instrumento de socialización paulatina, incrementando el acervo de activos de propiedad del Estado o de un colectivo de trabajadores; o también puede servir de instrumento para aumentar en forma directa la cantidad y productividad de los activos de los pobres. En este caso será necesario identificar proyectos de inversión que sean rentables y que simultáneamente concentren sus beneficios en los grupos pobres, reduciendo al mínimo las filtraciones hacia el resto de la comunidad.

En las zonas urbanas, la inversión pública puede utilizarse para proporcionar a los trabajadores por cuenta propia y los pequeños empresarios, sea en forma gratuita o subsidiada, instrumentos de trabajo, asesoría técnica y comercial, crédito, etc. Esto puede hacerse en forma individual o colectiva a través de las cooperativas de productores o las empresas de trabajadores existentes o mediante la creación, por parte del Estado, de los denominados talleres industriales. Estos talleres poseerían instrumentos, maquinaria, equipos y personal técnico calificado lo que les permitiría cumplir la doble tarea de arrendar los instrumentos, maquinaria y equipo a los trabajadores seleccionados y, a la vez, capacitar y prestar asistencia en los campos técnico y comercial.

En las zonas rurales, la inversión puede destinarse a construir obras de infraestructura, como caminos y obras de riego, o a mejorarlas; a proporcionar, en forma gratuita o subsidiada, instrumentos, maquinaria e insumos agrícolas; y a perfeccionar los canales de comercialización y el acceso al crédito, etc. El efecto que tenga sobre la pobreza este tipo de inversiones dependerá de su rentabilidad y del porcentaje de pobres rurales que posean tierras. Tanto la gran dispersión geográfica de las familias rurales pobres como el hecho que las familias sin tierra representan más de dos tercios del total de las familias pobres rurales en América Latina, limitan fuertemente la eficacia de este instrumento. Estos dos factores muestran, además, claramente que para que la reorientación de las inversiones logre favorecer a un amplio grupo de pobres rurales, en muchos de estos países debería complementarse con la redistribución de la tierra.



## B. LAS INTERVENCIONES Y POLITICAS DE TIPO REDISTRIBUTIVO

Las intervenciones y políticas de este tipo están básicamente ligadas a la incidencia de la carga tributaria y la distribución de los beneficios del gasto público - particularmente el denominado gasto social y el relacionado con la previsión social - entre los distintos grupos de la población. Existen también, indudablemente, otras intervenciones y políticas de efecto redistributivo que están al alcance del sector público. Las más usadas en Latinoamérica han sido la política de precios, incluidas las políticas cambiaria y arancelaria, y la política de empleos y salarios.

### 1. La incidencia tributaria

De acuerdo con los estudios empíricos realizados sobre la incidencia de los impuestos en América Latina, en general los sistemas tributarios de estos países no son progresivos.<sup>122/</sup> Los impuestos, por sí mismos, no contribuyen a mejorar la situación de los grupos pobres (al menos no debieran empeorarla) pero, en cambio, constituyen la principal fuente de financiamiento de los gastos y transferencias efectuados por el sector público, los que representan los principales instrumentos fiscales de erradicación de la pobreza. Si bien los

---

<sup>122/</sup> Véanse, por ejemplo, Estudio sobre política fiscal en Argentina, Consejo Nacional de Desarrollo, 1967; L. Bobrowski y S. Goldberg, "Presión tributaria por niveles de ingreso: un análisis comparativo", Finanzas Públicas: Segundas jornadas, Córdoba, 1970; C. Mc Lure "Patterns of Bolivian tax incidence", en Fiscal Reform in Bolivia, Universidad de Harvard, 1977; H. Aaron, "Estimates of the distributional impact of Brazilian taxes and expenditures", Council for International Progress in Management. Estados Unidos, 1968; G. Sahota, "The distribution of tax burden in Brazil" (documento mimeografiado), 1968; C. Mc Lure, "The incidence of taxation in Colombia", en Fiscal Reform for Colombia, Universidad de Harvard, 1971; M. Urrutia y C. Sandoval, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en A. Foxley (ed.), Distribución del ingreso, 1974; R. Webb, "Tax policy and incidence of taxation in Peru", Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Discussion Paper N°27, Universidad de Princeton, 1972.

estudios no abordan la determinación del grado óptimo de progresividad del sistema tributario,<sup>123/</sup> todos ellos concuerdan en que el grado actual de progresividad es insuficiente. Incluso existen pruebas de que en algunos países estaría disminuyendo en el tiempo.<sup>124/</sup>

Existen muchos campos en que el Estado puede intervenir para incrementar el grado de progresividad de la tributación, de manera de obtener los recursos adicionales necesarios para financiar los mayores gastos en que deberá incurrir si se empeña en aplicar una estrategia de erradicación de la pobreza.

La extensión del impuesto directo al ingreso a sectores que hoy lo evaden (empresas y personas) y la revisión de las tasas de este impuesto, constituyen áreas de intervención promisorias, aunque no exentas de dificultades, si se desea aumentar la progresividad del sistema tributario general.

La implantación de impuestos al patrimonio y a la propiedad, incluidos los impuestos a la herencia, representa otro campo de intervención del gobierno para incrementar la progresividad del sistema tributario. Dado el alto grado de concentración de la propiedad y dada la baja o nula tributación a que está afecta en la mayoría de los países latinoamericanos,<sup>125/</sup> el establecimiento de tributos que graven la riqueza (bienes raíces, tierra, activos físicos, activos financieros, etc.), constituye, a tal efecto, un instrumento de gran potencialidad.<sup>126/</sup> Es indudable que existen graves problemas administrativos y operacionales para aplicar eficazmente este tipo de impuestos; sin embargo, la poca variedad de los activos existentes y su alta concentración, facilita la

---

<sup>123/</sup> Una excepción a esta norma la constituye el trabajo de G. Sahota, "The distribution of tax burden in Brazil" (documento mimeografiado), 1968.

<sup>124/</sup> Véanse los estudios empíricos sobre la incidencia tributaria en Argentina citados anteriormente.

<sup>125/</sup> Los impuestos a la propiedad sólo representan entre 2 y 5% del total de los ingresos tributarios en los distintos países de la región. (Véase R. Chelliah, "Trends in taxation in developing countries", IMF Staff Papers, N°18, 1971.)

<sup>126/</sup> Al respecto, véase, J. Linn, "The incidence of property taxation in developing countries: a theoretical and empirical analysis applied to Colombia", World Bank Staff Working Paper N°264, 1977.

implantación y control de impuestos al patrimonio que no sean de aplicación generalizada, sino que sólo afecten a una pequeña proporción de la población. En este sentido, los impuestos al patrimonio pueden considerarse como complemento de los impuestos al ingreso, con el doble objetivo de mejorar el control de éstos e incrementar la progresividad general del sistema tributario. Otros aspectos que deben considerarse al evaluar la implantación de impuestos directos más progresivos se relacionan con el efecto negativo que ellos pueden tener sobre la tasa de ahorro e inversión y sobre la oferta de trabajo de los grupos afectados y con la fuga de capitales a que ellos pueden inducir.

Aunque se ponga mayor énfasis en los impuestos directos, los impuestos indirectos continuarán siendo la principal fuente de financiamiento del sector público. Estos últimos han tendido a aumentar cada vez más su participación relativa y representan actualmente más del 60% del total de gravámenes en los distintos países de la región.<sup>127/</sup> Por lo tanto, el grado de su progresividad es de gran importancia para determinar el grado de progresividad general del sistema. En la mayoría de los países latinoamericanos, la estructura de los impuestos indirectos es regresiva pues ella se ha determinado en forma no coordinada, respondiendo a las necesidades de ingresos adicionales por parte del fisco. La reforma sistemática de la estructura de los impuestos indirectos, con miras a darles un carácter distributivo eficaz, constituye un importante campo de intervención del Estado. En este sentido, el supuesto de que la estructura óptima de los impuestos indirectos es aquella que, por no introducir distorsiones de precios relativos, grava todos los bienes con una misma tasa, no es necesariamente correcto pues no considera los aspectos distributivos. La introducción de consideraciones distributivas en la determinación de la estructura óptima de los impuestos indirectos lleva a la conclusión de que éstos no necesariamente deben ser iguales para los distintos bienes, sino que más bien deberían ser mayores mientras mayor sea la elasticidad-ingreso (bienes suntuarios) y menor sea la elasticidad-precio.<sup>128/</sup> Es importante reconocer que el efecto redistributivo de una

<sup>127/</sup> Véase R. Chelliah, op.cit.

<sup>128/</sup> Al respecto, véase, R. Musgrave and P. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw-Hill, 1973.

determinada estructura de los impuestos indirectos depende no sólo de la relación existente entre la tasa de impuesto y el carácter suntuario o de primera necesidad que tenga el bien o servicio gravado, sino también de las características del proceso de producción. La imposición de un gravamen reduce el precio que recibe el productor y altera, por tanto, los precios y la demanda de los factores, afectando de esta forma la distribución del ingreso. Por lo tanto, ceteris paribus, mientras mayor sea la intensidad con que la producción de un bien utilice los factores que poseen los pobres (mano de obra no calificada), menor será la tasa de impuesto óptima.

Sin embargo, es necesario tener presente que la utilización de impuestos indirectos diferenciados por tipo de bien como mecanismo de redistribución del ingreso, sólo se justifica en la medida en que existan factores que impidan que los mecanismos basados en impuestos directos cumplan satisfactoriamente esta tarea. Esa práctica adolece de dos grandes defectos. Por una parte, los impuestos indirectos diferenciados tienden a introducir mayores distorsiones en la asignación de los recursos y en la estructura del consumo que los impuestos directos 129/ y, por otra, este mecanismo de redistribución carece de selectividad en el sentido que no permite liberar de la carga tributaria a los grupos pobres.

## 2. El gasto público como instrumento de superación de la pobreza extrema

Como ya se mencionó, el gasto público constituye el instrumento fiscal más importante de lucha contra la pobreza. Puede utilizarse para incrementar los niveles de ingreso de los grupos pobres o para proveer directa o indirectamente a esos grupos de ciertos bienes y servicios considerados básicos.

---

129/ Esta afirmación es correcta en la medida en que la oferta de trabajo sea inelástica y es incierta cuando ésta presenta cierta elasticidad. Véase, al respecto, I. Little, "Direct vs indirect taxes", Readings in Welfare Economics.

a) El gasto público como instrumento de redistribución de los ingresos monetarios.

Los instrumentos de redistribución de los ingresos monetarios que se utilizan más comunmente en los países de la región son los reajustes legales de las remuneraciones, el establecimiento de salarios mínimos y el pago de asignaciones familiares.

En secciones anteriores se analizaron las inconveniencias y limitaciones que tiene la utilización de las políticas salariales como instrumento de redistribución de los ingresos en favor de los grupos pobres. Estas se relacionan con sus posibles efectos negativos sobre el desempleo y con la escasa cobertura de esos instrumentos, lo que significa prácticamente marginar a los grupos pobres de sus beneficios.<sup>130/</sup>

Dada la actual cobertura de los mecanismos de seguridad social en los países de América Latina,<sup>131/</sup> las asignaciones familiares como instrumento redistributivo adolecen también del inconveniente de marginar de sus beneficios a una alta proporción de los grupos pobres.

A la luz de estas consideraciones se concluye que para que un mecanismo de redistribución de los ingresos monetarios contribuya en forma eficiente a aliviar la pobreza, éste no sólo no debe elevar el costo de contratación de la mano de obra a niveles que limiten artificialmente la demanda de trabajo, sino que además se requieren al menos tres condiciones. Primero, que su cobertura alcance a los grupos pobres; segundo, que el criterio con que se determinen los beneficiarios de las transferencias se base en el grado de pobreza de las familias o en otra variable lo más correlacionada posible con ésta y, tercero, que el mecanismo de redistribución de ingresos no desincentive el trabajo, incentivando el ocio. A estas condiciones habría que agregar la simplicidad operacional y la eficiencia

---

<sup>130/</sup> Sólo alrededor del 30% de la fuerza de trabajo urbana pertenece a los sectores modernos en que estos mecanismos operan. Véase R. Webb, "Wage policy and income distribution in developing countries", Princeton Brookings Income Distribution Study, 1974.

<sup>131/</sup> En 1970 sólo cerca del 30% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por los sistemas de seguridad social. Véase, "Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL.

en los costos administrativos. En la actualidad, ni el mecanismo salarial ni el mecanismo de las asignaciones familiares cumplen estas condiciones, pues ambos sólo cubren un tercio de la fuerza de trabajo, y este tercio tiende a excluir a los grupos pobres.

Una posibilidad en esta materia es la de utilizar el mecanismo de las asignaciones familiares de los sistemas de seguridad social, y ampliar su cobertura a la totalidad de la población, incluidos los asalariados de los sectores no tradicionales, agricultores, trabajadores por cuenta propia, desempleados, etc. Aquí surgen dos posibilidades: la primera es que la redistribución a través de las asignaciones familiares se limite exclusivamente a garantizar a todas las familias un ingreso familiar mínimo. Con ese fin es necesario determinar normativamente ese ingreso familiar mínimo, sumando los ingresos mínimos asignados a cada miembro de la familia, los cuales se calculan sobre la base de características como la edad, el sexo, etc. Toda familia cuyo ingreso total sea inferior al ingreso familiar mínimo previamente determinado recibiría del Estado un subsidio equivalente a la diferencia entre el ingreso familiar mínimo y el ingreso familiar efectivo. La segunda, es que se paguen asignaciones familiares idénticas en valores absolutos a todas las familias, independientemente de su nivel de ingreso o hasta un nivel de ingreso tope. En valores relativos, estas transferencias serían progresivas, aunque en menor grado que en el caso anterior, y tendrían la ventaja administrativa y operacional de no requerir la dificultosa tarea de identificar las familias pobres que deben recibir este beneficio.<sup>132/</sup> Indudablemente existen múltiples combinaciones de estas dos posibilidades. La modalidad que se adopte dependerá, entre otros factores, de consideraciones de carácter administrativo y operacional, de la disponibilidad de recursos y de la magnitud de los grupos sociales que se desee beneficiar con las políticas redistributivas.

b) El gasto público como instrumento de provisión directa de bienes y servicios a los grupos pobres: el enfoque de las necesidades básicas.

La acción redistributiva del Estado puede realizarse no sólo mediante el incremento de los ingresos de los grupos pobres, dejando a éstos la

---

<sup>132/</sup> Una forma de incrementar la progresividad de esta modalidad de transferencia consiste en incluir las asignaciones familiares en la renta imponible.

determinación de su estructura de consumo, sino también a través de la provisión pública, gratuita o subsidiada, de bienes y servicios de consumo colectivo y de bienes de consumo individual. Estos últimos dos mecanismos han sido los más utilizados en Latinoamérica.

Dos son los principales argumentos que se esgrimen en favor de la utilización de los mecanismos de provisión directa de bienes, y no sólo de incrementos del ingreso cuyo destino final queda entregado al consumidor. En primer lugar, dados el grado de pobreza y la escasa educación que por definición caracterizan a las familias que se intenta beneficiar, y dado el alto grado de complementariedad de los beneficios que a bajos niveles de consumo caracteriza al consumo de bienes esenciales,<sup>133/</sup> es altamente probable que las decisiones respecto a la estructura del consumo de estas familias sean muy distintas a las que ellas tomarían si contaran con mejores condiciones objetivas de información, educación, etc. Esto es particularmente cierto en relación con la asignación intrafamiliar del consumo de alimentos. La tendencia a privilegiar la alimentación de los adultos en desmedro de la de los niños, probablemente se modificaría si las familias pobres tuvieran conocimiento de los daños irreversibles físicos e intelectuales que puede causar en ellos la desnutrición en los primeros meses de vida.<sup>134/</sup> El segundo argumento se relaciona con las características de la oferta de ciertos bienes y servicios básicos. Algunos de éstos, por razones tecnológicas e institucionales, sólo pueden proveerlos el sector público <sup>135/</sup> y, por lo tanto, los incrementos de ingresos no se traducen en incrementos del consumo de estos bienes y servicios básicos. Por estas dos razones, cuya importancia relativa es mayor mientras mayor sea el grado de pobreza, la acción redistributiva del Estado en favor de los grupos pobres debe combinar la redistribución del ingreso con la del consumo. Esto no significa que el patrón de consumo de estos grupos deba imponerlo íntegramente el Estado, sino que justifica las

---

<sup>133/</sup> Ejemplo: un mayor grado de educación puede tener un importante efecto positivo sobre la salud aunque no se incrementen los insumos propios de la salud.

<sup>134/</sup> Al respecto, véase, M. Selowsky, "The economic dimension of malnutrition of young children", Banco Mundial, 1978.

<sup>135/</sup> Los servicios de agua potable, alcantarillado, electrificación, salud, educación, etc. constituyen ejemplos ilustrativos.

intervenciones de éste orientadas a incrementar en forma selectiva el consumo de ciertos bienes y servicios básicos por parte de los grupos pobres, tales como educación, salud, nutrición, vivienda, electrificación, agua potable, alcantarillado. El problema central radica en encontrar instrumentos de redistribución administrativamente viables, eficientes desde el punto de vista de los costos, y selectivos en cuanto a los grupos o personas beneficiados.

A continuación se hacen algunas reflexiones de carácter general en torno a los cuatro sectores básicos tradicionales: nutrición, salud, educación y vivienda.

i) La nutrición. En América Latina dos factores principales condicionan fuertemente las políticas e intervenciones del Estado en el campo nutricional. De una parte, el alto porcentaje que representan los niños en el total de personas que sufren algún grado de desnutrición, y de otra, la pequeña magnitud del déficit de calorías cuando éste se mide globalmente, comparando las necesidades y disponibilidades medias de América Latina. De los aproximadamente 112 millones de personas con deficiencias calóricas, 52 millones son niños de nueve años o menos. La desnutrición afecta al 55% de los niños y sólo al 27% de los adultos. Por otra parte, el déficit calórico representa sólo 2,9% del consumo total de cereales. De esto se desprende que, considerado en su conjunto, el problema de la desnutrición en América Latina afecta básicamente a los niños y deriva de la desigual distribución del ingreso y no de la disponibilidad insuficiente de alimentos. Como bien lo expresa un autor, el problema de la desnutrición es un problema de pobreza y no de carencia de alimentos.<sup>136/</sup>

Las justificaciones económicas para que el Estado intervenga en este campo se han clasificado en tres grupos:<sup>137/</sup> las basadas en la calidad de

---

<sup>136/</sup> Véase, S.Reutlinger, "A poverty or a food problem", World Development, Vol.5, 1977.

<sup>137/</sup> Indudablemente, al igual que en toda intervención para aliviar la pobreza, la principal justificación no es de tipo económico sino ético. Sin embargo, las argumentaciones de carácter económico contribuyen notablemente a concitar el consenso y generar la voluntad política para que el Estado intervenga.



bien público de la nutrición y sus externalidades positivas; las basadas en el ahorro futuro de recursos destinados a los sectores de salud, educación, etc. originado por la mejor nutrición; y, finalmente, las basadas en los cambios cualitativos del recurso humano originados por la mejor nutrición. Las tres justificaciones anteriores alcanzan su máximo valor en el caso de los niños.<sup>138/</sup>

En esta sección, más que profundizar en las justificaciones se analizarán las áreas de intervención. Un aspecto esencial que deberá dilucidarse es en qué medida la lucha contra la desnutrición puede basarse en aumentos de los ingresos de los grupos afectados y en qué medida se requieren programas o intervenciones específicas. Sin desconocer las repercusiones positivas que tiene sobre la desnutrición el aumento de los ingresos, tanto por el efecto directo de la propensión marginal a gastar en alimentos, como por el mejoramiento de la salud y la educación que ese incremento trae aparejado, es indudable que la extremada urgencia del problema hace indispensables las intervenciones directas del Estado.<sup>139/</sup>

Estas intervenciones directas para incrementar el consumo de calorías incluyen medidas generales como, subsidios a la producción o importación de alimentos, impuestos y prohibiciones a la exportación de alimentos y medidas específicas orientadas a grupos focales, tales como programas de estampillas de alimentos, tiendas especiales, distribución de alimentos a hogares seleccionados y programas específicos para niños pobres y madres lactantes o encinta.<sup>140/</sup> y <sup>141/</sup> Para llegar con sus beneficios a los niños pobres, en

---

<sup>138/</sup> Al respecto, véase, "The economic dimensions of malnutrition in young children", World Bank Staff Working Paper N°294, 1978.

<sup>139/</sup> Esto es particularmente cierto si se considera que el proceso de urbanización, al incorporar a la mujer a la fuerza de trabajo y reducir la alimentación por amamantación, al incorporar nuevas necesidades (transporte, vestuario, etc.) y al ofrecer nuevos bienes especialmente para los adultos (entretención, modas, etc.), puede afectar negativamente el status nutricional de los niños.

<sup>140/</sup> Las intervenciones destinadas a incrementar el valor nutritivo de determinados alimentos (leche, pan, sal, etc.) también caen en esta categoría.

<sup>141/</sup> Para un análisis de la experiencia actual en esta materia en distintos países en desarrollo, véase S. Maxweel, "Food aid and supplementary feeding: impact and policy implications", IDS, Universidad de Sussex, 1977.

el primer tipo de intervenciones se debe subsidiar a todos los consumidores, sean éstos ricos, pobres, niños o adultos, produciéndose como consecuencia de ello grandes filtraciones. Estas pueden reducirse si los subsidios se concentran en los alimentos que consumen los pobres y los niños. El segundo tipo de programas da origen a menos filtraciones pero puede ser muy costoso administrativamente. La eficiencia relativa de los programas, tanto generales como específicos, depende en último término de una serie de características y variables que deben evaluarse para cada país. Entre éstas cabe mencionar la elasticidad consumo/caloría-ingreso, la sustitución entre alimentos inducida por las distintas intervenciones, la cantidad de alimentos entregada por los programas específicos con relación al consumo existente antes de su iniciación, las características administrativas e institucionales del Estado y de la economía en general.<sup>142/</sup>

Finalmente, las intervenciones destinadas a mejorar la salud, la educación, el abastecimiento de agua y la higiene personal, pueden tener un efecto importante sobre la nutrición, al reducir los estragos de las enfermedades gastrointestinales. Asimismo, la ampliación de la conciencia popular acerca de las necesidades nutricionales y afectivas de los distintos miembros de la familia, particularmente los niños, puede tener también importantes efectos positivos sobre la situación nutricional de ese grupo.<sup>143/</sup>

ii) La salud. Aunque el aumento del promedio de la esperanza de vida y la reducción de la incidencia de enfermedades específicas denotan mejoramiento en el estado medio de salud en América Latina, es indudable que la salud deficiente sigue constituyendo un problema importante, en particular para los grupos pobres. Las causas principales del problema de la salud son precisamente la extensión y severidad de la pobreza predominante en la región

---

<sup>142/</sup> Para un análisis sistemático de los factores determinantes de la eficiencia de ambos tipos de intervenciones véase S. Reutlinger y M. Selowsky, Malnutrition and Poverty: Magnitudes and Policy Options, World Bank Occasional Paper N°23, 1976 y M. Selowsky, The economic dimensions of malnutrition in young children, World Bank Staff Working Paper N°294, 1978.

<sup>143/</sup> Algunos estudios empíricos realizados en el campo médico han confirmado la relación positiva existente entre las variables afectivas y la capacidad de absorción y aprovechamiento de los alimentos.

y sus secuelas que se traducen en altas tasas de fecundidad, desnutrición, hacinamiento, carencia de agua potable y alcantarillado, insalubridad de la vivienda y de la vida en general. Todos estos factores actúan entre sí, y dificultan las acciones encaminadas a mejorar aisladamente los niveles de salud.<sup>144/</sup> Pero esto no significa que el Estado deba renunciar a intervenir de manera específica en el campo de la salud y supeditar la solución del problema a la superación de la pobreza. Por el contrario, el Estado debe intervenir y de hecho interviene directamente en este campo en la totalidad de los países de la región. Las justificaciones económicas de esta acción son equivalentes a las mencionadas con respecto a la nutrición y, por lo tanto, en esta sección no se hará referencia a ellas, sino que se concentrará en el análisis de las políticas e intervenciones en este campo.

Existe cierto consenso respecto de la inadecuación del tamaño y de la estructura del sector de la salud en los países en desarrollo para satisfacer medianamente las necesidades de la población. Esta inadecuación se debe, en parte, a que los sistemas de salud en muchos de estos países han seguido el modelo de algunos países industrializados que se basa en personal médico altamente especializado, están orientados hacia la medicina curativa y son de gran densidad de capital. La mayor parte de los limitados gastos gubernamentales en salud se destina a mantener hospitales caros y bien equipados, atendidos por personal médico altamente capacitado.<sup>145/</sup> Los gastos en servicios de salud cubren primordialmente tratamientos curativos de carácter episódico. Se tiende a descuidar las medidas preventivas y los diagnósticos tempranos y se recurre a los servicios de salud solamente cuando se producen las crisis. El resultado ha sido que en la mayoría de los países sólo una pequeña proporción de la población es atendida por los servicios públicos de salud, siendo los más afectados por esta marginación los grupos rurales y los

---

<sup>144/</sup> Para un análisis detallado sobre el tema, véase, Banco Mundial, Salud: Documento de política sectorial, 1975.

<sup>145/</sup> En promedio, un 50% del presupuesto de salud se destina al funcionamiento de unos pocos hospitales docentes, 20% al de hospitales distritales o regionales y clínicas dotadas de camas y sólo un 10% a los servicios básicos de salud. Véase Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1978.

pobres urbanos.<sup>146/</sup> En síntesis, las políticas de salud vigentes en muchos de estos países son no sólo ineficaces sino también poco equitativas.

De estos antecedentes se desprende que las intervenciones del Estado en este campo debieran orientarse hacia la creación de un sistema de salud que pusiera mayor énfasis en la medicina preventiva y en las condiciones ambientales. De ese modo se lograría mayor utilización del personal paramédico, mayor participación de la comunidad, y mejor distribución geográfica de los servicios de la salud, todo lo cual permitiría extender dichos servicios a las zonas rurales y a los grupos pobres.

Un ejemplo interesante a este respecto lo constituye el plan para el sector rural que se está llevando a cabo en Brasil.<sup>147/</sup> En él se plantea que gran parte de los problemas de la salud puede prevenirse o tratarse con éxito en la misma comunidad, sin necesidad de recurrir a hospitalizaciones costosas en los sectores urbanos y que los servicios de medicina preventiva y los servicios simples de medicina curativa deben integrarse con servicios más complejos a través de una estructura administrativa e institucional de carácter piramidal.<sup>148/</sup> El plan propone un sistema basado en tres niveles de creciente complejidad. Un primer nivel, constituido por postas de salud en pequeñas comunidades rurales administradas por auxiliares locales. La principal función de estas postas es el tratamiento de las enfermedades infecciosas y la detección de enfermedades más complejas. Un segundo nivel está constituido por centros de salud que atienden a tres postas y que cuentan con una enfermera, un auxiliar y la visita periódica de un médico de un

---

<sup>146/</sup> La concentración de los recursos médicos, humanos y materiales en las zonas urbanas se ha analizado en varios estudios empíricos. Véase, por ejemplo, R. Beltrán, "El problema de la salud en el Perú" en Socialismo y participación, Nº2, 1978; Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), "Colombia health sector analysis", USAID Report 1974; A. Ugalde y R. Emery, "Political and organizational issues in assessing health and nutrition interventions", trabajo presentado a la Conferencia sobre Medición del Impacto de Programas de Nutrición y Salud en América Latina, Panamá, 1977.

<sup>147/</sup> PIASS Plan (Program for Intemorization of Health and Sanitation Actions in the Northeast).

<sup>148/</sup> Véase, al respecto, P. Knight y D. Mahar, "Brazil human resources, special report", Anexo III, Health and Nutrition, Banco Mundial, 1978.

hospital. La función de estos centros es prestar todos los servicios de salud que no requieren hospitalización. El tercer nivel está constituido por hospitales regionales que atienden a cuatro centros de salud y también a la población urbana.

Finalmente, la provisión de agua potable y alcantarillado por parte del Estado puede ser un instrumento de intervención importante para mejorar el estado de la salud de la población, particularmente de los sectores pobres, los cuales en su casi totalidad no tienen acceso a estos servicios.<sup>149/</sup> Es de vital importancia buscar normas de diseño y tecnología que permitan ampliar estos servicios a bajos costos unitarios.<sup>150/</sup>

iii) La educación. La educación constituye uno de los campos de intervención pública más efectivos para erradicar la pobreza. Diversos factores justifican esta afirmación. Primero, éste es un sector en que la acción del Estado encuentra amplia acogida y en que las restricciones políticas para una mayor participación son mínimas. Segundo, a pesar de la notable expansión que han experimentado los sistemas educacionales de los países latinoamericanos en las últimas dos décadas, entre un medio y dos tercios de las actuales cohortes de niños no completa el ciclo primario, equivalente a seis años de educación básica. Tercero, como se mencionó en el diagnóstico, el problema de la insuficiencia educacional afecta primordialmente a los pobres. La gran mayoría de los jefes de los hogares indigentes y pobres son personas que tienen tres o menos años de educación. Cuarto, de acuerdo con estudios empíricos realizados, en América Latina la educación continúa siendo un instrumento eficaz para elevar los niveles de productividad y de ingreso de los grupos pobres. Prueba de ello son las altas tasas de retorno de las inversiones en educación en muchos

---

<sup>149/</sup> Al respecto, véase, Banco Mundial, Health Sector Policy Paper, 1975 y R. Saunders y J. Warford, Village Water Supply: Economics and Policy in the Developing World, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1976.

<sup>150/</sup> La instalación de tomas de agua públicas en lugar de conexiones privadas constituye una posibilidad.

de estos países.<sup>151/</sup> y <sup>152/</sup> Quinto, la educación es una tarea que complementa la acción del Estado en otros campos (nutrición, salud) y que produce múltiples externalidades positivas para la comunidad.

En síntesis, el problema central no es determinar si la educación es deseable o no, sino más bien precisar el tipo de educación adecuada y los mecanismos apropiados para hacerla extensiva a la totalidad de la población incluidos los grupos pobres.

La necesidad de readecuar los sistemas educacionales a las necesidades reales de los países, eliminando los graves desajustes entre las habilidades y las calificaciones a que ellos dan lugar, y a las verdaderas necesidades de la economía, ha sido un tema largamente debatido en la región. La idea central es que un objetivo principal de los sistemas educacional y de capacitación debe ser el de lograr que los grupos que reciben sus beneficios participen en el proceso de desarrollo en forma más productiva. Para conseguirlo, el sistema educacional debe adaptarse a las características y necesidades de la estructura económica en la cual se desempeñarán sus egresados. Esta readecuación supone profundas reformas curriculares de manera de eliminar el sesgo academicista heredado de los sistemas educacionales de los países desarrollados, y de concebir cada ciclo del sistema educativo como una unidad preparatoria del ciclo siguiente, colocando mayor énfasis en la educación y entrenamiento vocacional y técnico, y dándole a la educación

---

<sup>151/</sup> Al respecto, véase, G. Psacharopoulos, Returns to Education, Jossey-Bass, San Francisco, 1973.

<sup>152/</sup> Algunos estudios niegan la eficacia de la educación como instrumento para incrementar la productividad y el ingreso y plantean que ella sólo sirve como credencial o pantalla para obtener buenos trabajos (screening hypothesis). Sin embargo, este juicio pesimista respecto del papel de la educación no se aplica a los países en desarrollo, dado que la investigación en la que él se basa se realizó en países desarrollados, en que las condiciones de los mercados de trabajo son muy distintas y en que hay abundancia relativa de mano de obra calificada.

primaria y secundaria un significado y utilidad por sí mismos.<sup>153/</sup> y <sup>154/</sup> Estas reformas curriculares adquieren particular importancia en las zonas rurales, tanto por el mayor grado de disociación que existe entre el contenido de la educación tradicional y las necesidades de la economía rural, como por el elevado porcentaje de alumnos para los cuales el ciclo primario, normalmente incompleto, representa la única educación formal a la que tienen acceso. La ruralización de los sistemas educacionales puede: introducir modificaciones curriculares para lograr que la educación sea más funcional en esas zonas; modificar los métodos de enseñanza; incorporar programas de educación no formales,<sup>155/</sup> y programas intensivos de alfabetización; integrar los programas de educación con otras actividades de desarrollo, etc.

Pese a que los sistemas educacionales se han expandido considerablemente en las últimas décadas, un elevado porcentaje de las nuevas cohortes de niños, en particular de los sectores rurales, aún no logran completar el ciclo de educación primaria. En este sentido, la acción del Estado debe modificar la tendencia observada en los últimos decenios a concentrar gran parte del incremento del gasto educacional en los sectores urbanos, con especial énfasis en la educación superior. El Estado debiera orientar su acción, en forma preferencial hacia la educación primaria, especialmente en las

---

<sup>153/</sup> Este punto es de gran importancia ya que en los países de América Latina con un ingreso per cápita inferior a 400 dólares, sólo uno de cada ocho estudiantes que ingresa al ciclo de educación primaria logrará llegar al ciclo de educación secundaria. En los países con un ingreso superior esta proporción sólo llega a uno de cada cuatro estudiantes. (Véase S. Piñera, "The economics of education in developing countries", Tesis de doctorado, Departamento de Economía, Universidad de Harvard, parcialmente publicada en Cuadernos de Economía, diciembre de 1978.)

<sup>154/</sup> Para una discusión más extensa sobre las orientaciones que las reformas curriculares deben considerar, véase Banco Mundial, "Education: Sector working paper", 1974.

<sup>155/</sup> Al respecto, véase, P. Coombs y A. Manzoor, Attacking Rural Poverty: How non Formal Education Can Help, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974.

zonas rurales, con miras no sólo a expandirla cuantitativamente, sino también a nivelar su calidad en ambas zonas.156/

Una importante fuente de financiamiento para mejorar en cantidad y calidad la educación primaria puede obtenerse, eliminando con la gradualidad que sea necesaria la totalidad o parte del subsidio que actualmente el Estado otorga a la educación universitaria.157/ En este sentido, por razones tanto de equidad como de eficiencia, convendría reemplazar el sistema de educación gratuita o subsidiada por otro sistema financiado por los alumnos y complementado con un mecanismo de becas o préstamos que permita el acceso de alumnos de escasos recursos a la educación superior. Finalmente, es importante reconocer que la escasa matrícula escolar de los niños pobres obedece tanto a causas que afectan la demanda de educación por parte de estos grupos, como a la falta o insuficiencia de escuelas. Entre las primeras, cabe destacar los bajos niveles de educación de los padres y los costos directos y de oportunidad del proceso educacional. En consecuencia, el Estado debe preocuparse especialmente de incrementar los incentivos para que los niños pobres ingresen y permanezcan en el sistema educacional. Desayunos y almuerzos gratuitos en escuelas seleccionadas, provisión gratuita de textos escolares, alimentos, atención médica, transporte, vestuario y demás, son algunos de los instrumentos que en forma selectiva pueden utilizarse para este fin.158/

---

156/ Los profesores de educación primaria en las zonas rurales más atrasadas tienden a tener un nivel de capacitación incompatible con la función que deben cumplir. Por ejemplo, en el noreste de Brasil, el 77% de los profesores de educación primaria tenía sólo educación primaria y 31%, educación primaria incompleta. (Véase I. Tecallá, "Brazil education sector memorandum", Banco Mundial.)

157/ En América Latina, el gasto público en educación superior alcanza en promedio a más de la mitad del gasto público en educación primaria.

158/ Los programas de alimentos han tenido un efecto positivo notable en la asistencia que se presta a escuelas rurales en el Estado de Goias, Brasil. (Véase, Federal University of Goias-INEP-SEC-CNAE Project, 1976.)



iv) La vivienda. Muchos factores deben considerarse al diseñar una política de vivienda orientada hacia los grupos pobres. Entre éstos cabe mencionar las características y ritmo de crecimiento de la localidad, la disponibilidad y costo de los servicios de transporte, la ubicación de las fuentes de trabajo de los grupos pobres, los costos de la tierra y de provisión de urbanización y servicios básicos, los niveles de ingreso y las fuentes de financiamiento de los grupos pobres y, finalmente, los estándares de tamaño y calidad de las viviendas sociales.

Respecto a los últimos puntos, existe una tendencia generalizada en los países de la región a fijar para las viviendas sociales estándares de calidad incompatibles con los niveles de ingreso de los grupos pobres que se intenta favorecer y con el monto del subsidio total que el Estado destina al sector habitacional. De esta manera, el valor de las viviendas sociales de menor costo excede largamente la capacidad de pago de esos grupos. En consecuencia, el subsidio estatal contenido en la asignación de viviendas que favorece a los grupos pobres alcanza altos valores unitarios, de forma que éste sólo favorece a una muy pequeña fracción de las familias con problemas habitacionales. Un estudio reciente indica que en Bogotá y Ciudad de México, la casa de menor costo disponible no está al alcance del 47 y 55% de los habitantes de esas ciudades, respectivamente.<sup>159/</sup> Estos porcentajes bajan a menos de la cuarta parte y de la décima parte, respectivamente, cuando a través de reducciones en los estándares se disminuye el costo de las viviendas económicas.<sup>160/</sup> En síntesis, existe un claro conflicto entre el nivel de calidad de las viviendas sociales y el porcentaje de los grupos pobres que pueden tener acceso a ellas, lo cual plantea la disyuntiva de dar mucho a pocos o poco a muchos. Ahora bien, se pueden abaratar los costos, reduciendo las normas de tamaño y calidad de las viviendas y sitios, mediante la utilización compartida de ciertos servicios básicos, el aprovechamiento de mano de obra de los propios grupos favorecidos, la introducción generalizada de tecnologías de bajo costo, etc.

---

<sup>159/</sup> Véase, O. Grimes, Housing for low income urban families, Johns Hopkins University Press, 1976.

<sup>160/</sup> Véase, Banco Mundial, Housing: sector policy paper, 1975.

Hay otras formas de ampliar la cobertura de la acción estatal en este campo de modo de beneficiar a un mayor número de familias pobres. Una consiste en proveer sitios con servicios básicos de acceso, agua, drenaje, alcantarillado y electricidad, dejando la construcción de la vivienda en manos de los grupos favorecidos; otra sería no construir viviendas nuevas, sino mejorar las poblaciones marginales existentes, en lo relacionado con la provisión de servicios básicos de agua, alcantarillado, electricidad y drenaje, y también con la vivienda misma (techamientos, impermeabilizaciones, ampliaciones, etc.).

El camino de buscar soluciones definitivas y de calidad para el problema habitacional de los grupos pobres, unido a una asignación insuficiente de fondos públicos para este propósito, conduce inevitablemente a la exclusión de la gran mayoría de estos grupos de los beneficios de la acción estatal.

Dadas sus características culturales, sociales y económicas, los grupos pobres normalmente no tienen acceso a los mercados formales de ahorro y crédito. En consecuencia, recae sobre el Estado la responsabilidad de crear las instituciones e instrumentos necesarios para canalizar el ahorro de estos grupos y otorgarles créditos, los que complementados con el ahorro previo y el subsidio estatal les permitan financiar la adquisición de sus viviendas.

#### C. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis de las secciones anteriores se desprende que, en un régimen de economía mixta, que es el que caracteriza a la mayoría de los países latino-americanos, existen múltiples áreas de intervención, y múltiples políticas e instrumentos que los gobiernos podrían utilizar a fin de aliviar o erradicar la pobreza.

Dada la dimensión que ha alcanzado la pobreza en la mayoría de estos países, su erradicación no puede concebirse como un objetivo aislado, sino como parte del problema más general de distribución del ingreso y como un objetivo prioritario. Por consiguiente, en las estrategias nacionales de desarrollo deberán incorporarse simultáneamente, políticas que tiendan a alterar la estructura de la propiedad, disminuyendo el actual grado de su concentración, a perfeccionar el funcionamiento del sistema económico,

/mejorando la

mejorando la eficiencia en la asignación de los recursos, incrementando la tasa de crecimiento de la economía y logrando mayor adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos; y finalmente, políticas de transferencia orientadas a satisfacer las necesidades más urgentes de los grupos pobres. La importancia relativa que debe asignarse a estos tres tipos de intervención depende de consideraciones políticas y de las características propias de cada país.

En una estrategia de desarrollo que persiga objetivos múltiples, entre los cuales el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza pueden tener prioridad, existe la posibilidad que se produzcan conflictos entre ellos. La intensidad que alcance este eventual conflicto depende más de los instrumentos que se elijan para lograr estos objetivos que de la naturaleza de los mismos.

El hecho que los gobiernos tengan la posibilidad de aliviar en gran medida la situación de pobreza no significa necesariamente que ellos quieran y puedan hacerlo. En la actualidad, los grupos sociales que reciben el grueso de los beneficios del crecimiento, corresponden a los sectores que están mejor organizados, que tienen más capacidad de presión y mayor poder político. Una estrategia de desarrollo que favorezca preferentemente a los grupos más pobres reduciría la participación de los grupos actualmente favorecidos en los beneficios del crecimiento futuro, de suerte que la implantación de este tipo de estrategia sería necesariamente conflictiva.

Una forma de contribuir a que se tenga mayor conciencia del problema de la pobreza y a fortalecer la voluntad para enfrentarlo, consiste en promover un debate abierto sobre la magnitud y características de la pobreza, en demostrar la factibilidad de su solución desde el punto de vista de los recursos y en identificar las áreas de intervención, y las políticas e instrumentos que cumplan con eficiencia esta tarea sin perjudicar necesariamente el objetivo de crecimiento.

Requisito fundamental para que una estrategia de erradicación de la pobreza tenga éxito es lograr la organización y participación efectivas de los grupos pobres. Esto obedece a dos razones: el ejercicio de tales derechos confiere a los grupos pobres el poder político del cual hoy día carecen y, en segundo término, hace factible la aplicación de muchas de las políticas

e instrumentos analizados anteriormente y permite que los beneficios de éstos lleguen efectivamente a esos grupos.

La erradicación de la pobreza es un proceso dinámico. Por lo tanto, toda acción que mejore de hecho la situación de los grupos pobres, por insuficiente que ella sea, puede contribuir a crear las condiciones favorables para acciones sucesivas que conduzcan a una solución integral del problema de la pobreza.



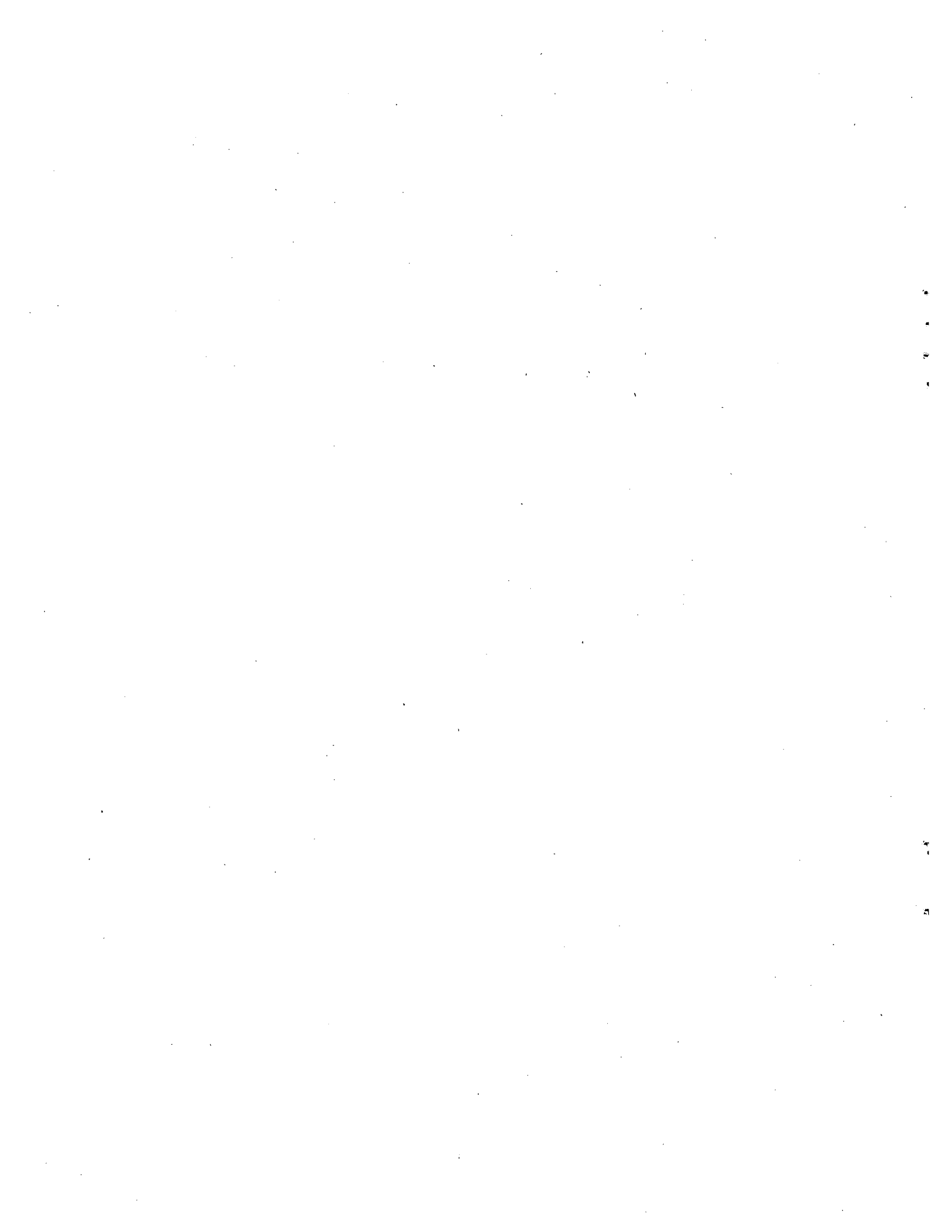
---

**PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO  
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PREALC**

**POBREZA URBANA Y EMPLEO EN AMERICA LATINA:**

**LINEAS DE ACCION\***

\* Documento para ser presentado al Seminario sobre Pobreza Crítica en América Latina, organizado por el Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL, PNUD, que se celebrará en Santiago, en agosto de 1979.



## POBREZA URBANA Y EMPLEO EN AMERICA LATINA:

### LINEAS DE ACCION

Víctor E. Tokman\*

#### 1. Inserción económica del trabajador urbano pobre

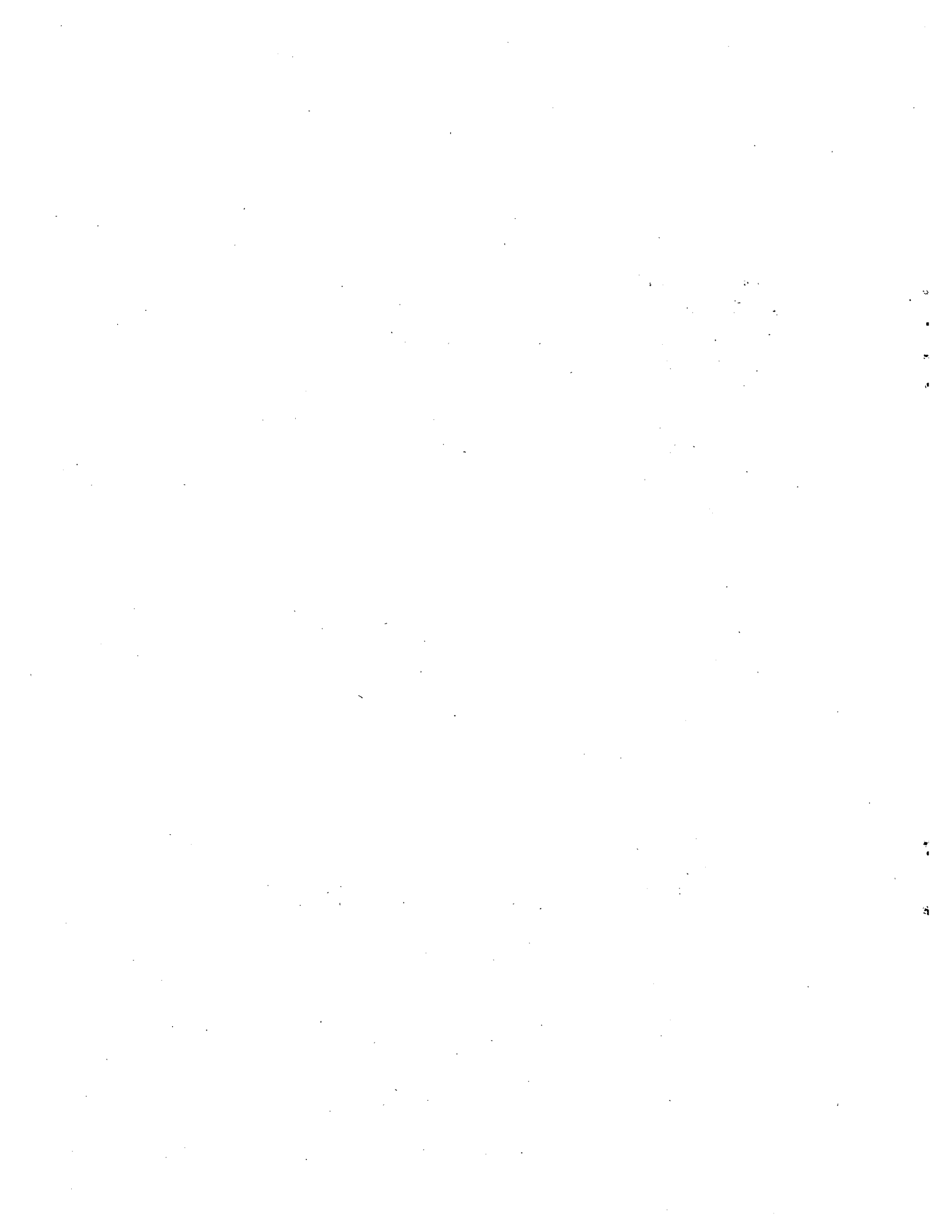
Los pobladores de áreas urbanas que obtienen ingresos muy bajos, constituyen una parte importante de la fuerza laboral en la mayoría de los países de América Latina. La información disponible indica que alrededor de un tercio de la población urbana percibe ingresos inferiores a una línea de pobreza 1/, en tanto que la proporción de personas que percibe menos del salario mínimo legal, fluctúa entre el 19.1 por ciento en Argentina y el 50 por ciento en Paraguay, encontrándose en tal situación alrededor de un cuarto de los perceptores de ingresos no urbanos de la región. (Véase cuadro 1).

La asociación entre pobreza urbana y desempleo abierto puede conducir a error. Sólo una pequeña parte de los urbanos pobres cae en esta categoría, en tanto que casi un 70 por ciento de ellos están subempleados. Además, gran parte de los abiertamente desempleados no son jefes de hogar (en su mayor parte esposas y jóvenes). La situación normal para el resto es estar trabajando, pero percibiendo ingresos bajos (PREALC, 1976a). En tal sentido el tema de la pobreza está estrechamente relacionado con las características de inserción de los pobres en la estructura económica. El principal problema para ellos reside, no tanto en el hecho de no tener ocupación, sino más bien en que estas ocupaciones generan ingresos muy bajos.

Los pobres del sector urbano constituyen una proporción significativa de la fuerza de trabajo ocupada en la mayoría de las actividades no rurales, concentrándose, sin embargo, en servicios personales y comercio. En su mayor parte, son trabajadores por cuenta propia o están empleados en unidades muy

---

\* Director del PREALC. Este documento expone las ideas principales desarrolladas en el PREALC en relación al tema y publicadas en numerosos documentos. Refleja especialmente las opiniones del autor, compartidas en su mayor parte con P.R. Souza (véase Souza-Tokman, 1976, 1977) y con E. Klein, quien desarrolló los aspectos de políticas contenidos en (Klein, 1977) el cual es utilizado extensivamente en la última parte de este trabajo. Una primera versión de este documento fue presentada a la Conferencia del vigésimo quinto aniversario del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, celebrada en 1977.





Indice

	<u>Página</u>
1. <u>Inserción económica del trabajador urbano pobre</u> .....	1
2. <u>Interrelaciones sectoriales y anticipo de tendencias</u> ...	3
3. <u>Alivio de la pobreza y estrategia de desarrollo</u> .....	9
4. <u>Políticas para el sector informal urbano</u> .....	12
a) <u>Justificación de la política</u> .....	12
b) <u>Selección de actividades y fijación de metas</u> .....	14
c) <u>Instrumentos</u> .....	18
d) <u>Un comentario final sobre los instrumentos</u> .....	28
<u>CUADROS ESTADISTICOS</u> .....	29
<u>NOTAS</u> .....	35
<u>BIBLIOGRAFIA</u> .....	39

\* \* \* \* \*



POBREZA URBANA Y EMPLEO EN AMERICA LATINA:  
LINEAS DE ACCION

1. Inserción económica del trabajador urbano pobre

Los pobladores de áreas urbanas que obtienen ingresos muy bajos, constituyen una parte importante de la fuerza laboral en la mayoría de los países de América Latina. La información disponible indica que alrededor de un tercio de la población urbana percibe ingresos inferiores a una línea de pobreza,<sup>1/</sup> en tanto que la proporción de personas que percibe menos del salario mínimo legal, fluctúa entre el 19.1% en Argentina y el 50% en Paraguay, encontrándose en tal situación alrededor de un cuarto de los perceptores de ingresos no urbanos de la región. (Véase cuadro 1).

La asociación entre pobreza urbana y desempleo abierto puede conducir a error. Sólo una pequeña parte de los urbanos pobres cae en esta categoría, en tanto que casi un 70% de ellos están subempleados. Además, gran parte de los abiertamente desempleados no son jefes de hogar (en su mayor parte esposas y jóvenes). La situación normal para el resto es estar trabajando, pero percibiendo ingresos bajos (PREALC, 1976a). En tal sentido el tema de la pobreza está estrechamente relacionado con las características de inserción de los pobres en la estructura económica. El principal problema para ellos reside, no tanto en el hecho de no tener ocupación, sino más bien en que estas ocupaciones generan ingresos muy bajos.

Los pobres del sector urbano constituyen una proporción significativa de la fuerza de trabajo ocupada en la mayoría de las actividades no rurales, concentrándose, sin embargo, en servicios personales y comercio. En su mayor parte, son trabajadores por cuenta propia o están empleados en unidades muy pequeñas que se caracterizan por un escaso uso de capital, bajo nivel de organización y reducido tamaño; en otras palabras, tienden a concentrarse en lo que se denomina "sector informal".

La información disponible respecto a varias ciudades de América Latina permite determinar con mayor exactitud hasta qué punto el sector informal constituye fuente de empleo para los ocupados pobres. En Ciudad de México y principales centros urbanos de Colombia, el 73% de las personas que perciben ingresos inferiores al mínimo legal, estaban ocupadas en el sector informal; en Santo Domingo (República Dominicana), la proporción alcanza al 77%, en tanto que en San Salvador (El Salvador), en Asunción (Paraguay), en Panamá y centros urbanos del Perú más del 80% de los urbanos pobres se encuentran en el sector informal (véase cuadro 2

El hecho de que estén ocupados en actividades informales, implica que su ingreso es inferior al que podrían percibir si existiesen trabajos disponibles en otros sectores. El ingreso promedio por persona en el sector formal es de 3.5 veces mayor al del sector informal en Lima, entre 2.8 y 2.5 veces en Colombia, San Salvador y Asunción y el doble en Santo Domingo. Parte de las diferenciales de ingreso pueden explicarse por diferencias en características personales, ya que el sector informal concentra a los menos educados, personas de edades extremas (jóvenes y viejos) y los recién llegados a la ciudad (Tokman, 1977b). Sin embargo, aún cuando se eliminen dichas diferencias, las diferenciales de ingreso siguen siendo significativas. En Santo Domingo y San Salvador, individuos de características personales similares (edad, sexo, educación y posición familiar), perciben ingresos equivalentes al 70% de lo que percibirían si trabajasen en otras actividades (Souza-Tokman, 1977). La misma situación se produce en Belo Horizonte, donde hombres entre los 35 y 49 años, con educación primaria incompleta perciben ingresos en el sector informal equivalentes al 55% de lo que percibirían al trabajar en el sector formal; la proporción para la mujer con idénticas características es aún inferior, alcanzando al 47% (Merrick, 1976).

## 2. Interrelaciones sectoriales y anticipo de tendencias

Para poder anticipar tendencias en el ingreso de los pobres del sector urbano, es necesario analizar la capacidad de acumulación del sector informal y sus relaciones con el resto de la economía (Tokman, 1977a). La abundante y creciente literatura sobre el tema ofrece una diversidad de enfoques que varía desde suponer relaciones benígnas (OIT, 1972; Mazumdar, 1976; Sethuraman, 1975); hasta aquéllos que postulan que el sector informal es otro síntoma nacional de la dependencia existente al nivel internacional (Quijano, 1974; Bienefeld, 1975; Gerry, 1974; Bose, 1974).

El primer enfoque supone que el sector informal posee capacidad autónoma de crecimiento y que puede constituir una fuente creciente de empleo, sin que logre anticiparse si la mayor absorción de mano de obra se efectuará a niveles de ingresos más altos. Ello también dependerá de la tasa de crecimiento del resto de la economía y de la oferta de trabajo. Se anticipa, sin embargo, que dado el predominio de las relaciones complementarias, el tamaño del sector informal crecerá pari passu con el del sector formal. En el segundo enfoque, la absorción de mano de obra sólo puede efectuarse a niveles de ingreso decrecientes, ya que por un lado, la participación del sector informal en el mercado total disminuirá debido a la competencia en las actividades modernas y por otro, la oferta de trabajo continuará aumentando.

La subordinación a niveles internacionales y nacionales es una de las características del subdesarrollo y el análisis del sector informal es sólo una de las formas de abordar un fenómeno más amplio. La subordinación interna se expresa en falta de acceso a los recursos y mercados, lo que redundará en una capacidad limitada de acumulación y, por lo tanto, de expansión del sector. Los nexos de dependencia que se presentan en un sector informal integrado, involucran generalmente diferenciales de precios en contra del sector, pero de hecho los mismos son meros reflejos de la falta de acceso. La existencia de relaciones subordinadas sería aceptada incluso por aquéllos que apoyan

/el predominio

el predominio de relaciones benignas. El problema reside en determinar el grado de subordinación y si hay cabida para un crecimiento evolutivo.

No debe considerarse al sector informal como un sector totalmente integrado ni autónomo, sino más bien como un sector ligado en forma significativa al resto de la economía, presentando simultáneamente un considerable grado de autosuficiencia.<sup>2/</sup> Las exportaciones del sector al resto de la economía están constituidas, en su mayor parte, por servicios personales, en tanto que las principales importaciones son alimentos no elaborados e insumos del sector formal urbano.<sup>3/</sup> En general, los vínculos de subcontratación no son significativos, registrándose principalmente en el vestuario. Para que estas operaciones fuesen importantes, se requeriría una estructura industrial más integrada que la que predomina en la mayoría de los países menos desarrollados. La instalación de nuevas industrias implica generalmente el inicio de una producción nacional de artículos que anteriormente se importaban, o confronta a una industria incipiente sin capacidad de sobrevivencia, reemplazándola en definitiva. Por otro lado, las posibilidades de complementación o supervivencia en un marco competitivo, son mayores en aquellos casos en que las actividades informales manufactureras se encuentran ya bastante avanzadas.

Se espera, sin embargo, que el sector informal tenga cierto grado de autonomía, no sólo debido a que abastece internamente su propia demanda de la mayor parte de productos industriales, sino principalmente, como consecuencia de la influencia de actividades del comercio informal y de la importancia de artículos de segunda mano. Además, la participación del comercio informal en la casi totalidad de las importaciones desde fuera del sector, reducen la proporción del valor total transferido fuera del sector; y la existencia de un amplio mercado de segunda mano de productos de consumo no perecibles y maquinarias, disminuye la dependencia directa minimizando los gastos de importación.

/Aún cuando

Aún cuando prevalezca una relación de subordinación con el resto de la economía para el sector informal en su conjunto, ello es el resultado de diferentes procesos que se producen en su interior. En este sentido deben distinguirse aquellos grupos de actividades informales que actualmente operan en mercados bajo condiciones oligopólicas, de aquéllos que no están en esa situación. Esta división coincide generalmente, aunque no siempre, con la descomposición de las actividades informales de acuerdo al tipo de producto (artículos manufacturados, servicios personales y servicios relacionados con la distribución y finanzas) (Souza-Tokman, 1976; Bienefeld, 1975; Godfrey-Bienefeld, 1976; Tokman, 1977a).

No debe esperarse una expansión permanente de aquellas actividades informales que ya se encuentran operando en mercados bajo condiciones oligopólicas. La evolución de este tipo de mercado experimenta diferentes fases en las que las actividades informales se expanden o contraen según el ritmo de expansión de la demanda, escala mínima de operación para diferentes tamaños de establecimientos, economías de escala, etc. A pesar de que podrían beneficiarse con ganancias a corto plazo, a largo plazo tenderán a perder mercados. Este es el caso de la mayoría de las actividades informales manufactureras.

El argumento anterior no implica necesariamente la desaparición de las actividades informales que operan bajo estas condiciones, ni tampoco que esto ocurra en un plazo determinado. Por el contrario, existen numerosos factores que podrían producir una tendencia menos pronunciada o incluso una tendencia opuesta. Estos factores están principalmente relacionados con las necesidades de expansión de las firmas oligopólicas y con la existencia de una competencia imperfecta en los mercados de productos y, principalmente, en los de factores. Las relaciones de clientela, ubicación y volumen mínimo de venta, se cuentan entre los factores que operan dentro de los primeros, mientras que el predominio del trabajo familiar torna más flexible los salarios y permite una mayor evasión de las leyes sociales.

/Además, existen

Además, existen factores políticos, tales como la conveniencia de las firmas grandes de no ser identificadas por el gobierno y el público como monopolios, lo que las conduce a tolerar la existencia de actividades informales. Finalmente, los empleados en el sector informal muestran resistencia a abandonar sus trabajos actuales y están dispuestos a correr grandes riesgos a un nivel de ingreso muy bajo, debido a que las oportunidades de trabajo mejor remunerado fuera del sector son limitadas.<sup>4/</sup> Estas causas económicas están también asociadas con factores estructurales que son de especial importancia en el caso de actividades de baja especialización tales como los vendedores ambulantes. En estos casos, su ubicación cercana a sus hogares y al público determina una resistencia al traslado, la que a su vez está vinculada a la edad, educación y a la falta de oportunidades de empleo. (McGee, 1973).

Dentro de las actividades informales que no enfrentan actualmente un mercado oligopólico, debe distinguirse entre aquellos casos en que es viable anticipar una tendencia en dicha dirección, de aquéllos en que tal situación no parece probable. La anterior evolución parece aplicable a la mayor parte de los productos manufacturados que en su totalidad son aún provistos por el sector informal, como es el caso de la producción del calzado en muchos países en vías de desarrollo. Sin embargo, tal situación prevalecerá hasta que el tamaño del mercado justifique el establecimiento de una firma oligopólica. En tal caso es aplicable el análisis de funcionamiento bajo condiciones oligopólicas.

Existen otras actividades informales, principalmente los servicios personales, en las que una tendencia a la oligopolización no parece probable en el mediano plazo. Los cambios tecnológicos en esta actividad son más graduales y su subsistencia en economías de niveles de ingreso más altos permiten anticipar su expansión. Sin embargo, la expansión de tales actividades, dada su baja elasticidad ingreso, no será rápida, lo que se une al hecho de que las mejoras de ingreso basadas en cambios de productividad no parecen probables. De acuerdo



a estas condiciones, como observa Bienefeld (1975), si otras actividades no traspasan a los precios los beneficios de los aumentos de productividad, se desarrollará una forma de "intercambio desigual" en contra de los trabajadores de servicio.

Un caso intermedio que requiere mayor discusión es el de las actividades de comercio informal. Los cambios tecnológicos dentro de esta actividad son también graduales y las tendencias oligopólicas son más lentas. Además, los factores que determinan la supervivencia de unidades informales bajo condiciones oligopólicas se dan claramente en este caso. Las imperfecciones de mercado, especialmente el comportamiento de la demanda a niveles de ingresos bajos, introducen un tipo de diferenciación de productos y geográfica que asegura la permanencia de estas actividades por períodos más largos que los de las actividades informales manufactureras. Ubicación, relaciones personales entre propietarios y clientes, crédito, posibilidades infinitas de subdivisión de productos, presencia permanente debido a la falta de "horario de comercio", etc. son factores que les permiten mantener una participación en el mercado total. Por cierto, muchos de estos factores están vinculados a la insuficiencia de poder adquisitivo y a largo plazo, la introducción de supermercados implicará condiciones similares a las del caso de los mercados oligopólicos. Están sin embargo entremezcladas con patrones culturales que hacen más difíciles los cambios en patrones de consumo, lo que se refleja con claridad en el desarrollo de estas actividades en economías con niveles de ingresos más altos.5/

Como conclusión, se debería esperar una tendencia declinante en la participación de ingresos para el sector en conjunto, pero ello no implicará la desaparición del sector informal. Ello se deberá no sólo a que el patrón de desarrollo que han seguido los actuales países desarrollados ha demostrado que las actividades informales subsisten a niveles de ingresos muy altos (Hobsbawm, 1969), sino también debido a que los factores de resistencia unidos con la evolución de mercado, permitirá su supervivencia. (Souza-Tokman, 1976; Bienefeld, 1975; Arrighi, 1973).

/Dada la

Dada la composición de la balanza de pagos del sector informal, es de esperar también una tendencia declinante en sus términos de intercambio. Este aspecto, sin embargo, debiera ser objeto de mayores discusiones, ya que el análisis de dependencia internacional no puede trasplantarse automáticamente al nivel interno. Sin embargo, resulta claro que ambos, precios y tamaño de los mercados, se determinan fuera del sector, y por consiguiente implican una relación de dependencia. La composición de su balanza de pagos es diversificada y está constituida en gran parte por bienes de baja elasticidad ingreso. No se espera un rápido crecimiento del precio de las exportaciones de servicios personales, pero dicha tasa debiera compararse principalmente con los cambios de precios de artículos alimenticios, tanto elaborados como no elaborados, que se caracterizan también por su baja elasticidad ingreso. Además, los servicios básicos (agua, electricidad, etc.) que constituyen también una importación significativa del sector, son objeto de políticas de tarifas públicas que a menudo implican un componente de subsidio. Ponderaciones, elasticidades y precios de estos componentes de la balanza de pagos deben ser sometidos a análisis empíricos más profundos para poder anticipar tendencias.

Resumiento, se puede prever a largo plazo una tendencia decreciente de la participación del producto del sector informal en el total, pero tal tendencia podría no ser monotónica y su ritmo difícil de anticipar, dados los mecanismos de resistencia existentes. A largo plazo, sin embargo, si no se adoptan medidas, el ingreso generado por las actividades informales será relativamente inferior y los trabajadores urbanos pobres que en su mayor parte perciben sus ingresos de esta fuente se verán, a su vez, relativamente más empobrecidos dado que su número no decrecerá debido a la existencia de un excedente de mano de obra.

Esto no implica necesariamente que se empobrecerán en términos absolutos, como tampoco que la distribución del ingreso en su conjunto se tornará más regresiva. La tendencia sólo se refiere a aquellos pobres que trabajan en actividades informales urbanas. Para extrapolar

a la economía global y comprender los cambios en la distribución del ingreso, es necesario analizar la movilidad laboral, tanto desde las zonas rurales hacia las urbanas y desde las actividades urbanas informales hacia las actividades formales. Los datos históricos de la década 1960-1970 (CEPAL, 1977) y proyecciones basadas en tendencias anteriores (PREALC, 1976a) demuestran claramente que aún cuando el 50% más pobre de la población prácticamente mantiene su participación en el ingreso total, ello es el resultado de un aumento en aquellos grupos que registran movilidad geográfica y una disminución en el 20% más pobre (principalmente pobres rurales). Por otra parte, la población con ingresos intermedios (alrededor del 40% del total) aumenta su participación en el ingreso total, pero esto es también el resultado de un aumento en el subgrupo con ingresos más altos (asociados generalmente con la movilidad entre trabajos urbanos) mientras que aquéllos que mantienen su posición ocupacional (trabajos del sector informal) disminuyen su participación en el ingreso total.

### 3. Alivio de la pobreza y estrategia de desarrollo

En vista del diagnóstico anterior, el diseño de políticas para aliviar la pobreza resulta una tarea compleja, dado que los bajos ingresos no son independientes, sino más bien el resultado del funcionamiento del sistema económico en países menos desarrollados. Las formas de inserción de los urbanos pobres en la estructura económica torna más difícil esta tarea, ya que la asignación de excedentes y la determinación del ingreso adoptan formas que van más allá de la negociación por la remuneración de los factores, estando entrelazadas con desiguales posibilidades de acceso a recursos y mercados. Además, dado que el ritmo insuficiente de creación de trabajos bien remunerados constituye la principal limitación, su solución implica una redefinición de política económica para la economía en su conjunto y las medidas tradicionales que operan usualmente a través del lado de la oferta (capacitación y educación) constituyen respuestas parciales con escasa posibilidad de lograr por sí solas los objetivos propuestos.

/Afortunadamente, el

Afortunadamente, el funcionamiento del sistema económico en la realidad no es rígido sino que presenta cierta flexibilidad, registrando algunos grados de libertad que debieran aprovecharse mediante el diseño de políticas. Como se ha argumentado anteriormente, si la pobreza urbana está estrechamente vinculada a la inserción económica, la política de empleo resulta el instrumento más adecuado para aliviar la pobreza. Ello se deriva del hecho de que ofrece la posibilidad de alcanzar efectivamente los grupos objetivo; de que su efecto influirá en forma permanente en el ingreso de los pobres, y de que constituye un instrumento eficiente para las economías que presentan un considerable y amplio grado de subutilización de factores.

Los urbanos pobres constituyen un grupo heterogéneo que generalmente se encuentra disperso y desorganizado. Los instrumentos tradicionales para redistribuir ingresos no alcanzan generalmente su objetivo. Este es claramente el caso de la política salarial, ya que sólo una minoría de ellos son trabajadores y aquéllos que lo son presentan altos niveles de subempleo o están ocupados en unidades económicas que escapan a toda posibilidad de implementar políticas salariales.<sup>6/</sup> Lo mismo puede decirse de las medidas de bienestar social (vivienda, salud, y educación), que generalmente redistribuyen progresivamente el ingreso pero sin alcanzar efectivamente a los pobres (Webb, 1974; PREALC, 1976b; Foxley, Arellano y Aninat, 1976). El problema no es sólo de ineficiencia del sector público, sino que está ligado a las características de la inserción de los urbanos pobres.

Por otra parte, aún cuando fuese posible a cierto costo alcanzar los grupos objetivo mediante programas de bienestar social, su efecto será temporal dado que los factores principales que determinan la insuficiencia de los ingresos permanecerán inalterados.<sup>7/</sup> Además, el volumen del excedente disponible para la redistribución constituye también una limitación. En economías con subutilización de mano de obra y en alguna medida de capital, los aumentos en el uso de recursos implicarán una expansión del excedente. En este sentido, una política de empleo tendiente a utilizar plenamente los recursos disponibles; resultará eficiente.

La estrategia de alto ritmo de crecimiento más trickle-down no ha funcionado como se esperaba debido al fracaso de sus supuestos económicos y políticos (Stewart y Streeten, 1976). Indudablemente, la redistribución desigual del ingreso es, en parte, resultado necesario de la tecnología moderna, la que a su vez, es parte intrínseca de toda estrategia que implique crecimiento rápido, si no existen tecnologías alternativas eficientes. Por otra parte, el fracaso del Estado como agente redistributivo no es solamente problema de eficiencia administrativa, sino más bien el lógico resultado de un proceso de toma de decisiones conducido por aquéllos que se benefician y desean continuar beneficiándose con los frutos de la estrategia.

Aún cuando se pudiesen ignorar los factores políticos, la estrategia de alto ritmo de crecimiento requeriría un crecimiento más rápido a fin de que el efecto de trickle-down aliviase la pobreza. América Latina por ejemplo, tendría que crecer al ritmo de 9% anual durante las tres próximas décadas para eliminar el subempleo. Este alto crecimiento conllevará un aumento de las necesidades de importación lo que a su vez, a pesar de mantenerse la rápida expansión de exportación registrada en la región, originará serios problemas de balanza de pagos. La estrategia alternativa de cambiar la tecnología en el sector moderno hacia una mayor absorción de trabajo implica también la creación de un nuevo tipo de tecnología difícil de prever,<sup>8/</sup> en tanto que, simultáneamente, aumentaría la ya desigual distribución del ingreso a nivel mundial (PREALC, 1976a).

El cuestionamiento de la estrategia de trickle-down ha conducido a nuevas proposiciones de combinación de la redistribución con el crecimiento (OIT, 1972; Chenery et al., 1974). Su factibilidad está vinculada al realismo de sus supuestos económicos y políticos. La transferencia de recursos desde las actividades de tecnología avanzada hacia las en pequeña escala afectarían la tasa de crecimiento disminuyendo la fuente de redistribución de ingreso. Las limitaciones políticas son similares a las mencionadas más arriba. Indudablemente, la respuesta al problema debería buscarse más bien en una combinación de enfoques

que en la elección de un enfoque determinado. La secuencia de políticas constituirá un área importante de decisión, debido a que la distribución de ingresos originaria, la que a su vez depende de la distribución de la riqueza, determinará en gran parte las posibilidades de éxito del resto de las políticas (Stewart y Streeten, 1976; PREALC, 1976a; OIT, 1976).

#### 4. Políticas para el sector informal urbano.

Los argumentos presentados más arriba subrayan la necesidad de considerar las políticas de empleo y de ingreso como componentes obligados de una estrategia integral de desarrollo. La ineficacia de una estrategia de alto ritmo de crecimiento y trickle-down no puede solucionarse cambiando el enfoque de la política económica, ya que los obstáculos reales permanecerán inalterados. Además, la capacidad de acumulación se concentra en gran parte en el sector moderno, en tanto que, debido a la función subordinada del sector informal en su conjunto, toda estrategia debería dedicar especial atención a hacer más efectivo el trickle-down. El problema es, por lo tanto, cuestión de énfasis.

Por consiguiente, las políticas para el sector informal deberían considerarse como parte de una estrategia global que requerirá cambios sustanciales en todos los sectores. Examinar la estrategia global sobrepasa los objetivos de este documento (véase por ejemplo OIT, 1976; PREALC, 1976a), pero nos concentraremos en el componente sector informal de dicha estrategia.

a) Justificación de la política. Argumentamos anteriormente que alrededor del 70 u 80% de los urbanos pobres en ciudades latinoamericanas están ocupados en el sector informal y que este tipo de inserción económica es una de las principales determinantes de su bajo nivel de ingreso. Si la movilidad se ve restringida debido a la insuficiente generación de puestos de trabajo en el resto de la economía, el alivio de la pobreza estará entonces estrechamente ligado a las posibilidades de incrementar la productividad en las actividades incluidas en el sector informal.

Existen dos cuestiones principales que deben ser analizadas a fin de asegurar que los aumentos en la productividad del sector informal eleven el ingreso de los pobres. La primera es la determinación intersectorial de la distribución del ingreso (entre sectores) y la segunda se refiere a la distribución del ingreso dentro del sector informal. El hecho de que la mayoría de los urbanos pobres están ocupados en el sector informal no implica necesariamente que la mayor parte de aquéllos que trabajan en el sector informal sean pobres. A pesar de que la proporción es inferior, el 72% del empleo informal percibe aún ingresos bajo el mínimo en San Salvador, en tanto que la proporción alcanza el 56 y 50% en los casos de Asunción y Santo Domingo, respectivamente. Lo que es más, si el ingreso mínimo se eleva al doble del mínimo legal, la proporción de empleo informal que cae dentro de esta categoría varía entre el 81 y 85% en los tres casos (véase cuadro 3). Esta situación introduce algunas limitaciones en el impacto a corto plazo de las políticas dirigidas hacia las actividades informales como instrumentos para aumentar los ingresos de los pobres de la ciudad, pero también demuestra que tales medidas beneficiarán directamente a quienes se encuentran en los tramos de más bajos ingresos.

El segundo aspecto que se va a analizar, es si un aumento del ingreso generado en una unidad productiva del sector informal será asignado a los pobres o producirá una redistribución dentro del sector hacia las categorías de ingreso más alto. La información disponible sobre distribución de ingreso según posición ocupacional dentro del sector informal, demuestra que en Asunción y San Salvador alrededor del 75 al 100% de los trabajadores por cuenta propia, los obreros, los empleados y los empleados familiares perciben menos del doble del ingreso mínimo. Además, casi la mitad de los propietarios de establecimientos informales cae en este tramo de ingresos, en tanto que 10% de los dueños de establecimientos formales en Asunción y un 35% en El Salvador pertenecen a esta categoría (véase cuadro 4). Esto sugiere nuevamente que las políticas hacia el sector informal tendrán un efecto redistributivo directo y significativo, alcanzando a los grupos de niveles de ingreso más bajos.

/Además de

Además de una redistribución directa en favor de los pobres, una transferencia de recursos hacia las actividades del sector informal conduciría a la economía hacia un patrón de crecimiento más intensivo en mano de obra. En esta forma, se generarían empleos con mayor rapidez y las oportunidades permanentes de ingreso beneficiarían a aquéllos que se encuentran en los tramos de ingresos más bajos. Este resultado esperado depende de la existencia de tecnologías alternativas eficientes que no implican la introducción de trade offs entre empleo y crecimiento. Existen algunas posibilidades dentro del sector informal que crecen sustancialmente al aumentar el límite de tamaño de los establecimientos a más de cinco empleados.

b) Selección de actividades y fijación de metas. El objetivo principal de la política para el sector informal debería ser el aumento de la producción, productividad e ingresos de los ocupados en actividades informales. Dadas las limitaciones que prevalecen para la transferencia de mano de obra fuera del sector, estos objetivos implican una generación creciente de oportunidades de empleo productivo dentro del sector. Como se ha mencionado anteriormente, el sector informal comprende diferentes grupos de actividades en relación al comportamiento que se espera de ellas frente a una expansión económica global. Por esta razón, el determinar cuáles actividades informales deberían promoverse, constituye un prerequisite para la formulación de políticas.

Existe un grupo de actividades dentro del sector informal que son marginales y con tendencia a desaparecer a largo plazo. Para aquellas actividades informales que son claramente disfuncionales, el objetivo debería ser reabsorber aquellas personas en unidades más productivas, ya sea dentro del sector, o si es posible, fuera de él. Los vendedores ambulantes de productos no alimenticios, las empleadas domésticas, lustrabotas, cuidadores de auto, etc., constituyen ejemplos de este tipo de actividades y en promedio representan alrededor del 41% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal (véase cuadro 5).



El resto de las actividades informales presenta diferentes grados de funcionalidad y, en consecuencia, implican diferentes trade offs en comparación a la promoción de actividades similares fuera del sector. El crecimiento esperado de las actividades informales dependerá del crecimiento de la rama de actividad correspondientes y de su participación en tal crecimiento. Esto, a su vez, es función de las condiciones de producción prevalecientes y de la estructura de mercados para cada tipo de bien y de servicio producido.

Se puede determinar un primer grupo para el cual no se necesitará cambio significativo alguno en la organización de la producción ya que su posición competitiva, presente y potencial, está asegurada y no se anticipan cambios sustanciales en la tecnología. Servicios personales y de reparación, comercio establecido de pequeña escala, artesanía artística y utilitaria, sastres y modistas que constituyen un 33% del empleo informal, son ejemplos de actividades que pueden incluirse en este grupo. El principal objetivo de la política para este grupo sería aumentar sus niveles de ingreso mediante reducción de costos e incremento de la eficiencia (véase cuadro 5).

La existencia de tecnologías alternativas eficientes contribuirá a minimizar los trade offs entre crecimiento y empleo. Tales alternativas existen ciertamente en algunos casos, lo que se puede ilustrar mediante los siguientes ejemplos de actividades informales que operan en mercados concentrados con posibilidades de sobrevivir. Un primer ejemplo se refiere al pequeño comercio establecido de productos alimenticios, que en el caso de Chile (Tokman, 1977a), demuestra ser una alternativa tecnológica eficiente para los supermercados, dada la concentración de ingresos predominante y las escasas oportunidades de empleos más productivos.

Tales establecimientos pueden competir con éxito con los supermercados generando una tasa más alta de ganancias debido, por una parte, a que pueden operar dentro de las limitaciones impuestas por una demanda caracterizada por su escaso poder adquisitivo y dispersión geográfica, que requiere una limitada diversificación en la variedad

de productos y gran divisibilidad de los productos;<sup>9/</sup> por otra parte, están organizados de manera familiar utilizando el trabajo familiar y el capital (en su mayor parte construcción y transporte) con propósito dual, sirviendo simultáneamente como un medio de producción y de bienestar.<sup>10/</sup> Efectivamente, en el caso estudiado los pequeños negocios contribuyeron al cierre de la cadena de supermercados y su tasa de utilidad permitió cierta expansión. Esto, sin embargo, funciona hasta una cierta escala de demanda, ya que después de un determinado ingreso promedio, los requisitos de la demanda varían, se requiere una mayor diversificación de productos y la divisibilidad de productos resulta menos importante, reduciéndose así sus ventajas comparativas.

Un segundo grupo de ejemplos se refiere a la existencia de tecnologías alternativas en la industria manufacturera.<sup>11/</sup> Estudios efectuados para diferentes países de América Latina (Tokman, 1975; PREALC, 1978c), indican que en un número significativo de ramas industriales existen tecnologías alternativas. Si se excluye aquellas ramas en que la producción total se origina actualmente en establecimientos que utilizan técnicas intensivas en mano de obra (principalmente calzado, vestuario y mobiliario) entre un 35 y un 65% de las ramas registran tal situación.<sup>12/</sup> Dos estudios realizados para México indican también que dentro de límites muy estrictos para evitar comparaciones espúreas,<sup>13</sup> sería viable sustituir alrededor del 27% de la producción industrial producida con técnicas intensivas de capital por la producción de establecimientos de mayor intensidad de mano de obra (PREALC, 1978c). Además, se observó que los establecimientos de pequeña escala constituyen alternativas eficientes de producción para un tercio de las 240 ramas industriales (a nivel de cuatro dígitos).<sup>14/</sup> (México, Servicio Público del Empleo et. al., 1978).

También se puede determinar otro grupo de actividades en las que las actividades informales compiten con otras unidades productivas pero involucrando la introducción de trade offs. En el estudio de México antes mencionado se podría elevar esta cifra a la mitad de las 240 ramas, siempre que se proporcione apoyo adecuado, sin sacrificar la

eficiencia y rentabilidad. El grado de apoyo requerido varía de acuerdo al tipo de actividad, desde casos en que (11 ramas), no obstante estar la tasa promedio de utilidades de establecimientos de pequeña escala sobre el promedio de la rama, la mayoría de las unidades pequeñas operan con tasas inferiores; hasta aquellos casos (20 ramas) en los que a pesar de estar la tasa promedio de utilidades de los establecimientos pequeños bajo el promedio de la rama, más de un tercio de ellos registran tasas superiores a este promedio.

Incluso aquellas actividades informales que pueden competir con éxito en la actualidad, requerirán cierta transformación si se pretende una integración dinámica al crecimiento de la economía. Por cierto, el crecimiento estará asociado con cambios en la estructura de la demanda y con la introducción de nuevos productos, que a su vez implican nuevos requisitos tecnológicos. Las ventajas comparativas de las pequeñas unidades pueden entonces tornarse obsoletas, quedando escaso margen para expansión. Este enfoque impone requisitos de política que contemplan no sólo el apoyo de las actuales actividades informales, sino más bien su transformación para una integración efectiva con el fin de asegurar el buen funcionamiento del trickle-down. Un ejemplo ilustrativo de este tipo de actividades se puede encontrar en las industrias metalmeccánicas. Bajo las más estrictas exigencias <sup>15/</sup> los establecimientos de pequeña escala constituyen una alternativa eficiente de tecnología en 48% de las subramas metalmeccánicas (a cuatro dígitos) en las cuales se anticipa una rápida expansión (México, Servicio Público del Empleo et. al., 1978). Los porcentajes de subramas en esta situación varían de acuerdo con las ramas, de un 65% en productos metálicos, 57% en maquinaria no eléctrica, 40% en equipo de transporte al 18% en maquinaria eléctrica. También pueden distinguirse diferentes especializaciones de productos y funciones en el proceso de producción. Por una parte, bienes de consumo no perecibles (muebles metálicos, artículos de uso doméstico, máquinas de coser, etc.) son monopolizados por grandes establecimientos al igual que aquellos nuevos bienes producidos en su mayor parte por subsidiarias extranjeras. Por otra parte, los

establecimientos pequeños presentan una clara especialización en actividades de montaje (principalmente en equipo de transporte) y talleres de reparación (de todo tipo). Sin embargo debe implementarse una activa política de transformación con el fin de que estos establecimientos se beneficien con los programas de expansión promovidos por el gobierno.

Resumiendo, una parte de las actuales actividades informales no tendrá posibilidad futura alguna, pero dentro del resto se registrarán diferentes grados de funcionalidad, y por lo tanto, los requisitos de políticas serán diferentes también según el grupo de actividades. A mayor simplificación, el anterior análisis sugiere que las actividades informales dentro del comercio, servicio de reparaciones e industrias manufactureras 16/ son aquellas que muestran las perspectivas más prometedoras. ¿Hasta qué punto son ellas realmente un sector intermedio entre el sector informal y el resto de la economía urbana y, por consiguiente, las personas ocupadas en esas actividades no son los pobres sino más bien un grupo de clase media? La información disponible sugiere una respuesta mixta a esta interrogante, ya que aunque está claro que estas actividades constituyen el grupo más privilegiado dentro del sector informal, también resulta claro que aún concentran la mayor parte de las personas con bajos ingresos urbanos. En el caso de Asunción, el 34% de los ocupados en el comercio informal recibe menos del mínimo, en tanto que la proporción es de un 52 a 56% para la industria y servicios de reparación, respectivamente. En San Salvador, los porcentajes varían desde un 30% en servicios de reparación a un 53 y 64% para el comercio y la industria. En ambos casos, las proporciones alcanzan entre un 66% y a más de un 90%, cuando se alza el límite al doble del salario mínimo legal (véase cuadro 6).

c) Instrumentos. Como se adujo anteriormente, las metas variarán según el grupo de actividades dentro del sector informal. Esto, a su vez, implica el uso de diferentes instrumentos. Para seguir los criterios usados para la selección de actividades, debe distinguirse entre aquellas actividades con potencialidad de expansión de aquellas

/que tienden

que tienden a desaparecer. Los instrumentos destinados al primer grupo serán dirigidos, tanto a la actividad como a las personas que trabajan en ellas, en tanto que para el segundo grupo su uso se concentrará sólo en las personas. Dado el diagnóstico presentado, los instrumentos para el primer grupo deberían tratar de facilitar el acceso a los mercados de productos y a los recursos productivos. En el segundo grupo, debieran apuntar a facilitar la movilidad ocupacional.

i) Acceso a los mercados de productos. El acceso restringido a los mercados de productos es considerado como uno de los impedimentos para la expansión de las actividades informales. Deberían tomarse medidas para permitirles captar una participación no decreciente de la demanda. Esto puede alcanzarse reforzando los vínculos de las actividades informales con el resto de la economía, desviando la demanda hacia ellos y aumentando su capacidad de competir con las actividades formales.

La subcontratación puede ser un instrumento adecuado para una mayor integración. Se encuentran ejemplos de producción de bienes intermedios para ser posteriormente procesados fuera del sector no sólo en la industria del vestuario, como es principalmente el caso de países en desarrollo (Schumukler, 1977; Silva, 1977), sino también en la mayoría de las ramas metalmeccánicas en los países ya desarrollados. Al existir ventajas comparativas, se produce la subcontratación promovida en su mayor parte por las empresas más grandes que apoyan las actividades informales al proveer fondos, maquinarias, control de calidad, nuevos diseños y capacitación. (Hosono, 1976; Sánchez, 1976). Sin embargo, la relación resultante entre socios desiguales podría implicar un alto grado de explotación. La función de los instrumentos en este caso será evitar tal situación promoviendo la organización de unidades informales para aumentar su poder de negociación y asegurando el cumplimiento de la legislación social.

El desvío de la demanda, especialmente de la demanda estatal, hacia el sector informal, ampliará también los mercados para estas actividades. Un trato preferencial en el suministro de mobiliario para programas escolares y de vivienda, vestuario y calzado para programas educacionales, uniformes y ropa de trabajo para empleados públicos y fuerzas armadas, puede asegurar mayores y más estables salidas para la producción del sector informal. Los instrumentos en este caso podrían consistir en incentivos incluidos en propuestas públicas para promover un tratamiento más favorable para las ofertas provenientes del sector informal. En la rama de la construcción hay también posibilidades de incorporar a empresas informales en las obras públicas ejecutadas por los gobiernos. Ello es particularmente válido en el caso de pequeñas obras de infraestructura urbana, mejoramiento y conservación de camino, escuelas, etc.

El aumento de la capacidad de competencia de las unidades informales puede obtenerse a través de numerosos instrumentos. En actividades comerciales las economías de escala están fuertemente asociadas a la diversificación de la composición de productos y concentración geográfica, como lo ha demostrado el aumento de supermercados, grandes almacenes y centros comerciales cuando se expande la demanda. Los mismos resultados se pueden lograr concentrando geográficamente las unidades informales, evitando simultáneamente la concentración de poder económico y una menor creación de empleo. El instrumento en este caso sería la construcción de mercados públicos para los productores informales. La construcción de tales lugares de comercialización puede financiarse con contratos de arriendo a largo plazo, pagados por dichos productores en proporción a sus ingresos.<sup>17/</sup>

Un segundo instrumento para aumentar la capacidad de competencia, sería la organización de los productores informales para la comercialización de sus productos. Esto facilitaría su acceso a mercados que se caracterizan por grandes pedidos, como el sector público, o para mercados externos como es el caso, en forma cada vez más frecuente,

/para la

para la artesanía de América Latina. La organización de la comercialización podría servir también como mecanismos para facilitar el acceso a recursos productivos, principalmente capital y tecnología más avanzada.

Finalmente, en algunos casos se puede establecer reservas de mercado para bienes y servicios provenientes del sector informal mediante instrumentos administrativos. Ejemplos de este tipo de medidas, pueden ir desde la revisión de costosos incentivos sesgados en favor de la concentración, a la prohibición de establecer nuevas grandes fábricas en algunos sectores, como en la producción de calzado. La prohibición de venta de algunos productos frescos (frutas y vegetales) en supermercados, puede también reservar mercados sin introducir costos más altos. Además, este tipo de mecanismos están siendo usados actualmente para proteger actividades del sector moderno y en algunos casos, para discriminar en contra de unidades del sector informal.<sup>18/</sup>

ii) Acceso a los recursos productivos. La subordinación del sector informal tiene también como resultado un acceso restringido a los insumos, capital (tanto físico como humano) y tecnología. Los instrumentos dirigidos a aliviar estas restricciones permitirían la reducción de costos y el aumento de la eficiencia. El resultado final sería un aumento del ingreso neto de los productores informales y un refuerzo a su capacidad de competencia.

Una primera área para la formulación de políticas es facilitar acceso a los insumos a precios más bajos. Dada la baja escala de demanda originada desde cada unidad informal y su capacidad reducida para mantener stocks debido a las restricciones de capital, sus compras son generalmente en pequeñas cantidades y a base de pagos al contado. Esto a su vez, implica que tienen que adquirir sus insumos de algún intermediario, ya que los productores y mayoristas operan a base de grandes pedidos y el resultado es que los precios pagados son más altos que aquéllos pagados por unidades competitivas de fuera del sector.

Ejemplo de este acceso diferenciado puede encontrarse en el estudio de caso de las unidades comerciales informales en Chile (Tokman, 1977a), donde éstas adquieren directamente a los productores sólo alrededor del 13 al 19% del total de las compras, en tanto que el resto se efectúa en otros pequeños negocios, supermercados u otros minoristas. Lo contrario ocurre en el caso de los supermercados que efectúan alrededor de un 86% de sus adquisiciones directamente a los productores y el resto se compra a grandes mayoristas. Las diferenciales de precio varían con los productos y niveles de intermediación, pero debe mencionarse que en el caso estudiado el margen de distribución entre productor y mayorista en arroz fue de alrededor de un 6.5% a un 13%; que los márgenes de venta al por mayor y de costos de subasta para las papas y tomates fueron de un 31 y 32%, respectivamente; y que el margen promedio de venta al por mayor para los diez principales vegetales consumidos en Santiago, fue de un 21%, en tanto que para las diez principales frutas, fue de 16% y que el cobrado por el intermediario entre el mayorista y el minorista alcanzó a un 5.5%.

Arreglos institucionales, principalmente a través de organización de productores informales y vendedores, les permitiría evitar algunos de los intermediarios, reduciendo así el costo de los insumos. Sin embargo, debe hacerse notar que algunos de los intermediarios que se evitarían se encuentran también dentro del sector informal y esta medida implicaría una redistribución del ingreso dentro del sector. Desafortunadamente, existe poca información disponible sobre este tema y se requerirá investigación adicional para evaluar el efecto neto de la medida sugerida.

Las unidades productivas del sector informal tienen también un acceso restringido a todo tipo de capital. No se dispone fácilmente de fondos para financiar el capital fijo y de explotación y las posibilidades de aumentar el capital humano son también difíciles. Los intermediarios financieros, tanto privados como públicos, operan con criterio comercial, incluso en el caso de los préstamos de desarrollo.

/Vinculan las



Vinculan las cláusulas de garantía al activo y por razones de costo, prefieren prestar en mayores cantidades. Ambos factores discriminan en contra de las unidades del sector informal debido a que los activos son generalmente muy pequeños y la suma promedio de crédito requerida por cada una de ellas es también pequeña. Esto determina su exclusión del uso de fondos canalizados a través del sistema financiero, incluyendo a bancos, asociaciones de ahorro y préstamo e incluso instituciones de desarrollo, quedándoles como única alternativa pedir crédito a prestamistas privados con el consiguiente aumento en la tasa de interés a pagar.

Se puede encontrar evidencia de esta situación en muchos casos que van desde las enormes tasas de interés implícitas pagadas por vendedores callejeros en San Salvador, 19% a tasas que resultan dos u ocho veces superiores a las cobradas por el sistema formal en el caso de pequeños establecimientos industriales en México. Por cierto, parte de estas diferenciales compensan costos administrativos más altos, pero en el segundo caso no explican más que un 30% de la tasa cobrada por el sistema formal, atribuyéndose el remanente a prima de riesgo, posición monopsoníca del prestamista, y a una cuasi renta pagada por operar en el mercado de capitales con movilidad restringida.

Las medidas para facilitar el acceso al crédito en mejores condiciones, reducirían los costos en el corto plazo y promoverían la expansión de unidades informales en el largo plazo. Cambiar las reglas aplicadas en el sistema financiero puede, sin embargo, resultar tarea difícil incluso en las instituciones públicas. Como en el caso de la comercialización e insumos, la organización de productores informales ayudaría a disminuir los costos administrativos y los problemas de garantía al evitar la atomización extrema de las operaciones. Además, debería considerarse tornar más atractivo este mercado potencial para el sistema bancario. Esto puede ser explorado a través de diferentes medios tales como la apertura de líneas especiales de crédito para ser operadas tanto a través de intermediarios

públicos como privados, el aumento de la comisión por servicios cobrada por los bancos, el aumento de la proporción cubierta por el seguro para riesgos en créditos a microempresas, el reaseguro de crédito de organizaciones de productores del sector informal.

Varios de estos instrumentos se están probando en la actualidad a través de programas piloto en varios países de América Latina con resultados positivos, como en el caso de Recife y Bahía (Brasil) donde, aparte de facilitar el acceso al crédito, las tasas de interés para los productores en pequeña escala se redujeron considerablemente.<sup>20/</sup> Un aspecto crucial de esta medida es la selección de actividades adecuadas, no sólo para reducir los riesgos sino también posibles trade offs originados por las transferencias de recursos. Las sumas involucradas no parecen sin embargo, afectar en forma significativa la asignación de flujos financieros como tampoco agregar presiones inflacionarias. De acuerdo a un cálculo realizado para México, el aumento de créditos para industrias de pequeña escala sólo implicaría una transferencia entre uno y dos por ciento del total de créditos canalizados a través del sistema financiero.

El aumento en capital humano permitiría a quienes trabajan en el sector informal un desarrollo más eficiente de sus actuales actividades y los tornaría más receptivos a los cambios tecnológicos. Lo primero traería como consecuencia un ahorro de capital ya que se obtendría un mejor uso de la maquinaria y equipo mediante el aprendizaje de su real capacidad de producción, mediante una mejor mantención y un uso más adecuado de los insumos. Se puede obtener también una ampliación en la vida útil del capital debido a una mayor y mejor mantención y reparación del mismo. La mayor receptividad ante el cambio tecnológico facilitaría la inserción dinámica de las unidades informales al introducir nuevos productos, diseños, procesos, herramientas y maquinarias que constituyen un requisito para la expansión de sus actividades actuales o para su reconversión hacia áreas más prometedoras.

Elevar la especialización de las personas que trabajan en el sector informal, significa enfrentarse a las limitaciones que caracterizan su modo de producción, como se mencionó en relación a la comercialización, crédito y adquisición de insumos. Indudablemente, la atomización, división rudimentaria del trabajo que implica escasas posibilidades de movilidad ocupacional dentro de la unidad, e inestabilidad de trabajo dificultan la ejecución de cualquier plan de capacitación, tanto en términos de su organización como de su contenido. Las características personales agregan mayor complejidad a estas tareas, ya que su nivel de educación es bajo y su capacidad para pagar la capacitación prácticamente no existe. En el caso de Chile (PREALC, 1977b) por ejemplo, se estimó que los costos directos de capacitación absorberían entre un 10 y un 20% del ingreso medio del sector informal. Al incluir los gastos de transporte, la proporción se elevaba a la mitad del ingreso medio. Además, los costos indirectos también son altos, ya que al estar su ingreso unido generalmente a las horas trabajadas, el tiempo dedicado a la capacitación implicará el sacrificio de oportunidades de remuneración.

Las limitaciones anteriores deben enfrentarse al planificar instrumentos en esta área. Respecto a las características personales debe considerarse, primero, que en muchos casos un programa intensivo de alfabetización constituirá un prerrequisito. La segunda, es que la capacitación debería estar vinculada a las posibilidades de obtención de ingreso. Debe destacarse que no bastará con planes de capacitación gratuita debido a que aún tendrían que cubrirse costos de transporte y subsistencia. El percibir ingresos mientras se recibe capacitación puede conseguirse a través de diferentes medios, que van desde la venta de productos generados en el aprendizaje, a la vinculación de planes de subsidio de desempleo con la capacitación 21/ y al otorgamiento de incentivos a las pequeñas firmas para aumentar la capacitación en el lugar del trabajo. La respuesta a las limitaciones planteadas por las características de las actividades variarán también desde la ya mencionada organización de unidades informales, hasta la

promoción de entrega masiva de capacitación a través de los medios de información de masas, a través de algunos planes de incentivos (tales como permitir reducciones de impuestos contra la certificación de aumento de especialización en el lugar de trabajo) y a través de la asociación con diferentes organizaciones que tienen un acceso más continuo a los grupos objetivo.22/

Existen dos áreas instrumentales que fueron mencionadas anteriormente en relación a los otros instrumentos, pero dada su importancia debieran enfatizarse por sí mismos. La primera es facilitar el acceso a la tecnología y la segunda promover la organización del sector. La primera se refiere a la necesidad de una adecuada selección de actividades para evitar mantener aquéllas que no tienen posibilidades y si los recursos son escasos, incluso aquéllas para las cuales no se anticipan problemas. Además debería incorporarse un cambio tecnológico rápido al sector informal vinculado a varios de los instrumentos ya mencionados en relación con la subcontratación, crédito y capacitación. Debería considerarse también, asistencia técnica directa a través de instituciones públicas, especialmente respecto a control de calidad, organización de la producción y diseños.

La organización constituye un prerrequisito para facilitar el uso de otros instrumentos. Sería utópico esperar que las políticas propuestas anteriormente pudieran implementarse a nivel de la unidad, ya que su gran número excedería la capacidad administrativa de cualquier institución. La organización del sector informal a diferentes niveles y con propósitos múltiples es, por lo tanto, una de las áreas prioritarias. Esta, sin embargo, no es una nueva área de política ya que existen muchas experiencias de las que aún no se han deducido lecciones adecuadas. Hay por lo menos tres puntos que deberían traerse a colación a este respecto. El primero es la reacción negativa de aquéllos que serían organizados mediante la imposición de planes formulados fuera del sector. El segundo consiste en que generalmente se olvida que a pesar de que puede observarse una homogeneidad de intereses en algunos niveles de agregación, éstos esconden conflictos dentro de tales grupos.

/Finalmente, el

Finalmente, el hecho de que no existen grupos no organizados como tales; sino más bien que sus formas de organización son diferentes de aquéllas que prevalecen en los otros sectores (Lomnitz, 1977). Estos tres factores subrayan la necesidad de incorporarlos efectivamente a cualquier iniciativa, sin imponer planes preconcebidos de organización y procediendo de acuerdo a una base pragmática para minimizar los conflictos.

iii) Promoción de movilidad ocupacional. Los instrumentos enumerados arriba se refieren a las actividades informales que presentan potencial de expansión. En relación a aquellas actividades en las que se anticipa una tendencia a la desaparición, sólo deberían considerarse instrumentos para elevar el bienestar y las posibilidades de movilidad ocupacional de las personas que trabajan en ellas. Se encuentran ejemplos de estas actividades en los servicios domésticos, vendedores callejeros y otros servicios "marginales".

El apoyo a las personas involucradas a través del aumento de la protección social, mediante la sanción y la observancia forzosa de la legislación laboral y su entrenamiento para facilitar su transferencia a trabajos más productivos, requerirá la creación efectiva de tales puestos de trabajo. Las primeras medidas presentan numerosas dificultades relacionadas con la posibilidad de implementación de dicha legislación protectora y en tal caso, con la posible sustitución de trabajo originada por el aumento de salario. La segunda medida podría ocasionar un aumento del perfil de especialización de los pobres o en la generación de desempleados educados. En ambos casos, se requerirán más trabajos productivos para evitar un efecto negativo en la situación de empleo. Debe advertirse, sin embargo, que el aumentar la calificación de las personas ocupadas en estas actividades les permitiría competir con más éxito por mejores trabajos. En este sentido existirá una distribución más equitativa de las posibilidades de obtener esos trabajos entre todos los miembros de la fuerza de trabajo y la movilidad de la fuerza de trabajo aumentaría.

La capacitación para este grupo debe resolver problemas aún más serios que aquéllos que enfrenta la capacitación para el resto de las personas que trabajan en el sector informal. La inestabilidad laboral es mayor y no existe el desarrollo de carrera ocupacional.<sup>23/</sup> Una gran proporción es analfabeta y recién llegada a la ciudad.<sup>24/</sup> Sin embargo, presenta la ventaja de ser un grupo relativamente joven.<sup>25/</sup> Esto en teoría hace a este grupo más receptivo a los programas de capacitación, siempre que la alfabetización se incluya dentro de tales programas.

d) Un comentario final sobre los instrumentos. Gran número de los instrumentos analizados en la presente sección está siendo ya aplicado por muchos países en América Latina, por lo menos a base de proyectos piloto. En este sentido, no se supone el descubrimiento de nuevos instrumentos. El punto que debiera enfatizarse, sin embargo, es que ellos debieran ser parte de una estrategia global y que, como tales, sus interrelaciones y funciones deberían definirse dentro de un marco de políticas más comprensivo.

Como se mencionó al comienzo de este trabajo, la prioridad debería residir en la transformación de los sectores modernos de la economía. Sin embargo, una política de apoyo para el sector informal puede ayudar a los urbanos pobres en el corto plazo a elevar sus ingresos, contribuyendo simultáneamente en el largo plazo a una absorción más rápida de mano de obra.

Esta política implicaría un aumento en las funciones del Estado, pero la mayoría de los cambios propuestos son redefiniciones de instrumentos que los gobiernos están aplicando con diferentes objetivos. Ello no significa que la introducción de tales cambios será fácil, ya que, aún cuando los recursos involucrados no serían de gran envergadura, el proceso de toma de decisiones refleja la influencia de aquellos grupos que concentran el poder económico. La intervención activa en el proceso de toma de decisiones de los urbanos pobres que trabajan en actividades informales, es ciertamente, una importante tarea que cumplir.

Cuadro 1

POBREZA URBANA EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS,  
ALREDEDOR DE 1970

(porcentajes)

Países	Inferior a línea de pobreza <sup>a/</sup>	Inferior al salario mínimo legal <sup>b/</sup>
Argentina	5.0	19.1
Brasil	35.0	30.0
Colombia	32.0	30.0
Costa Rica	14.1	20.1
Chile	12.0	32.9
Ecuador	n.d.	40.8
El Salvador	n.d.	40.9
Honduras	45.0	n.d.
México	31.0	24.6
Paraguay	n.d.	50.5
República Dominicana	n.d.	42.4
Uruguay	8.0	24.2
Venezuela	20.0	30.0
Todos los países incluidos	<u>27.5</u>	<u>27.0</u>

Fuente: PREALC (1978a) y PREALC (1979).

<sup>a/</sup> Porcentaje de población urbana que percibe menos que la línea de pobreza según se define en la nota 1/.

<sup>b/</sup> Porcentaje de perceptores no agrícolas que recibe menos que el salario mínimo legal vigente.

n.d.: No disponible.

Cuadro 2

POBREZA Y EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL

Ciudades	País	Porcentajes <sup>1/</sup>
Asunción <sup>a/</sup>	Paraguay	83
Principales ciudades <sup>b/</sup>	Colombia	73
Ciudad de México <sup>c/</sup>	México	73
San Salvador <sup>a/</sup>	El Salvador	80
Santo Domingo <sup>a/</sup>	República Dominicana	77
Principales ciudades <sup>d/</sup>	Perú	86 <sup>2/</sup>
Panamá	Panamá	93 <sup>2/</sup>

Fuente: a/ Souza, Tokman (1977)

b/ Kugler (1977)

c/ México, Servicio Público del Empleo et al.  
(1975)

d/ PREALC (1978b)

1/ Porcentajes de pobres, definidos como aquéllos que perciben ingresos inferiores al salario mínimo legal, que trabajan en el sector informal.

2/ Porcentajes de pobres, definidos como aquéllos que perciben ingresos inferiores a una canasta básica de consumo, que trabajan en el sector informal.



Cuadro 3

SECTOR INFORMAL Y DISTRIBUCION DE INGRESOS  
(porcentajes) <sup>a/</sup>

Ciudades	Bajo el mínimo	Bajo el doble del mínimo
Asunción	56	85
Santo Domingo	50	81
San Salvador	72	84

Fuente: Tabulaciones basadas en encuestas del PREALC en cada ciudad.

a/ Porcentajes del total del empleo informal que percibe menos que los límites señalados.

Cuadro 4

POSICION OCUPACIONAL DEL SECTOR INFORMAL  
DISTRIBUCION DE INGRESOS a/

(porcentajes)b/

Posición ocupacional	Asunción		San Salvador	
	Bajo mínimo	Bajo el doble del mínimo	Bajo mínimo	Bajo el doble del mínimo
Cuenta propia	50	77	63	77
Obreros	35	96	59	89
Empleados	38	86	43	75
Propietarios	13	45	34	48
Empleados familiares	50	100	100	100

Fuente: Tabulación basada en encuestas del PREALC en ambas ciudades.

a/ Solamente se refiere al empleo no doméstico del sector informal.

b/ Porcentajes del empleo informal en cada posición ocupacional que percibe menos que los límites señalados.

Cuadro 5

SECTOR INFORMAL URBANO POR SECTORES EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970

(Porcentajes)

Países	Participación informal en empleo urbano	Industria manufacturera	Construcción	Comercio		Transporte	Servicios	Otros	Total
				Establecido	Ambulante				
Argentina a/	37.6	14.1	9.5	40.7	8/	3.2	30.2	2.3	100.0
Brasil h/	30.3	18.0	8.2	11.3	4.8	3.4	42.3	12.0	100.0
Colombia b/	43.4	29.5	-	36.2	8/	6.2	25.0	3.1	100.0
Chile h/	39.9	22.8	6.6	26.1	8/	4.1	40.4	-	100.0
Ecuador h/	45.4	21.8	3.1	25.2	8/	3.9	42.0	4.0	100.0
El Salvador c/	46.0	12.0	4.0	17.0	14.0	-	49.0	4.0	100.0
México d/	41.5	22.7	6.4	12.3	3.5	2.2	39.3	13.6	100.0
Paraguay e/	57.0	18.0	6.0	20.0	8.0	-	40.0	8.0	100.0
Parú h/	33.1	17.2	5.4	19.0	7.6	6.0	26.8	18.0	100.0
R. Dominicana f/	55.0	19.0	8.0	23.0	15.0	-	33.0	2.0	100.0
Venezuela h/	44.0	13.0	-	28.0	8/	-	23.0	36.0	100.0
<b>Total</b>	<b>34.4</b>	<b>18.6</b>	<b>6.3</b>	<b>16.4</b>	<b>14.0</b>	<b>3.3</b>	<b>37.5</b>	<b>13.9</b>	<b>100.0</b>

Fuente: PRMALC basado en estudios nacionales.

- a/ Se refiere a Córdoba
- b/ Se refiere a Bogotá
- c/ Se refiere a San Salvador
- d/ Se refiere a México D.F., Guadaluajara y Monterrey
- e/ Se refiere a Asunción
- f/ Se refiere a Santo Domingo
- g/ Se incluyó dentro del comercio establecido por no estar disponible
- h/ Se refiere a todas las áreas urbanas

Cuadro 6

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR RAMAS EN EL SECTOR INFORMAL  
(porcentajes) <sup>a/</sup>

Ramas	Asunción		San Salvador	
	Bajo el mínimo	Bajo doble del mínimo	Bajo el mínimo	Bajo doble del mínimo
Industria manufacturera	52	90	64	92
Comercio	34	67	53	78
Vendedores ambulantes	64	79	78	95
Servicios de reparaciones	56	84	30	66
Otros servicios personales	49	74	80	100
Servicios domésticos	94	100	96	100

Fuente: Tabulaciones basadas en encuestas del PREALC en cada ciudad.

a/ Porcentajes de empleo informal en cada sector que gana menos que los límites señalados.

N O T A S

- 1/ Se consideró como "línea de pobreza" el costo de una canasta de bienes y servicios considerados esenciales que se ofrecen en el mercado. (Altimir, 1978).
- 2/ En el caso de Chile, por ejemplo, el sector informal importa del resto de la economía un 51% de los bienes y servicios consumidos en el sector y exporta la mitad de los bienes de consumo y servicios producidos por el sector (Tokman, 1977b).
- 3/ En el mismo caso de Chile, los servicios personales constituyen un 36% de las exportaciones y el comercio y transporte un 35%. Las importaciones de productos alimenticios sin elaborar, representan un 26% del total, en tanto que materia prima manufacturada y productos elaborados, constituyen un 44% del total de las importaciones (Tokman, 1977b).
- 4/ Esta resistencia al cambio de actividades se explica en términos económicos. Al predominar el trabajo familiar dentro del sector, los afectados están dispuestos a aceptar una reducción del ingreso, antes que una reducción del empleo, ya que, frente a la falta de oportunidades de trabajo fuera del sector, esto implicaría desempleo abierto para aquellos miembros de la familia que abandonan la unidad productiva informal.
- 5/ Para un caso de estudio del pequeño comercio y del grado de competencia con los supermercados, véase Tokman (1977a).
- 6/ Por cierto el resto de la fuerza de trabajo puede verse afectada pero sólo indirectamente por la política salarial.
- 7/ Puede argumentarse que los programas de bienestar social, especialmente los de salud y educación, elevan el capital humano, aumentando así en forma permanente el ingreso. Sin embargo, como se argumentó anteriormente, si la mayor limitación es la disponibilidad de trabajos bien remunerados, tal inversión no producirá beneficios. Además, dado el limitado mercado laboral que prevalece en el resto de la economía, un aumento en la educación podría perpetuar la segmentación del mercado laboral.
- 8/ Para ilustrar el tipo de cambio requerido, Stewart y Streeten (1976), argumentan que suponiendo que la fuerza de trabajo de los países en desarrollo crezca a un ritmo de un 3%, en tanto que sólo entre un 1% y un 2% puede ser ocupada, comparado con un 1% en los países desarrollados y que el ingreso per cápita es un veinteavo, la tecnología apropiada para dar empleo a trabajadores adicionales habría sido aquella que permitiera que los recursos que se invertirían por trabajador fuesen sólo la sesenta-ava parte de los que se invertirían en países desarrollados.

- 9/ La mayoría de los negocios pequeños estudiados opera a base de 15 productos principales de una sola calidad. Generalmente venden en cantidades tan pequeñas como se les requiera, como 1/16 de litro de aceite, huevos por unidad, azúcar, arroz y tallarines por 200 gramos.
- 10/ Alrededor de un 70% del capital total del comercio informal, está constituido por edificios, vehículos y maquinaria. Un 82% de los propietarios habita en el mismo edificio en que funciona el negocio. Sólo un 12% posee un vehículo y en todos estos casos el vehículo es un automóvil o station wagon que también se usa para el transporte familiar.
- 11/ El análisis realizado aquí se refiere a establecimientos que en promedio exceden el límite de 5 empleados que se aplica generalmente en los estudios del sector informal.
- 12/ Los porcentajes de ramas que registraron alternativas tecnológicas aumentaron con el nivel de desarrollo. En Ecuador el porcentaje fue de 35, en Venezuela 50, en Perú 65 y en México 90%.
- 13/ Las restricciones introducidas en el primer estudio (PREALC, 1978c) fueron que en la actualidad los establecimientos intensivos en el uso de mano de obra generan por lo menos 10% de la producción de la rama respectiva y que no implicaran un aumento en el uso de ambos factores de producción. En el segundo estudio (México, Servicio Público del Empleo et al., 1978), las restricciones fueron que la tasa bruta de utilidades en relación a los activos fuese mayor que el promedio, que fuesen más intensivos en el uso de mano de obra y simultáneamente, que la productividad del capital fuese mayor que el promedio.
- 14/ El estudio demuestra en efecto, en un 60% de la industria manufacturera los establecimientos de pequeña escala son eficientes. Sin embargo esta cifra incluye: (1) 12% de las ramas que a pesar de ser eficientes, no son más intensivas en el uso de mano de obra; (2) un 5% en las que la eficiencia se combina con un salario muy bajo; (3) un 5% que enfrenta serios riesgos de perder su posición de eficiencia; y (4) un 8% de las ramas en los que los establecimientos de pequeña escala representan menos de un 5% de la producción de la rama.
- 15/ Las restricciones fueron: (i) razón capital-trabajo inferior; (ii) igual o mayor tasa bruta de utilidad sobre el activo, junto con salarios por trabajador no inferiores al 60% del promedio para la rama respectiva; (iii) participación en la producción de la rama no inferior al 5% y (iv) que las condiciones anteriores se observen tanto en 1975 como para la década 1965-1975.

- 16/ En sentido estricto, la conclusión se aplica a la industria de pequeña escala que generalmente incluye establecimientos que ocupan de 1 a 50 empleados. La información disponible sugiere sin embargo que se puede observar un comportamiento similar en el subgrupo de microestablecimientos (generalmente con menos de 5 empleados).
- 17/ Esta medida puede indudablemente contener un componente de subsidio pero esto es lo que efectivamente se contempla para grandes establecimientos en "zonas industriales". Un ejemplo de tratamiento diferencial puede encontrarse en El Salvador donde los arriendos previstos para las unidades informales en los nuevos mercados públicos financiaron el costo total de construcción, en tanto que los establecimientos instalados en las nuevas zonas industriales obtienen un subsidio al pagar arriendos inferiores al valor real (PREALC, 1975).
- 18/ La prohibición de venta de medicamentos de uso común en supermercados con el fin de proteger a las farmacias y la prohibición y persecución de vendedores ambulantes para proteger al comercio establecido ilustran la situación actual.
- 19/ El vendedor pide prestado 10 colones en la mañana para comprar mercancía y reembolsa 11 colones al término del día. La misma operación se repite diariamente (PREALC, 1975b).
- 20/ Informes de UNO-Recife mencionan que esta organización pudo prestar a pequeños productores en 1975 a una tasa de interés anual del 24% en tanto que la tasa prevaleciente en los bancos comerciales era de aproximadamente un 20% y la tasa de inflación alcanzaba al 40%.
- 21/ Una experiencia reciente en el caso de Chile, donde algunos de los fondos destinados al Plan de Empleo Mínimo fueron dirigidos hacia la capacitación, confirmó que alrededor de un 80% de las personas que seguían cursos de construcción y vestuario dictados por el Instituto de Capacitación Profesional (INACAP), provenían del sector informal (PREALC, 1977b).
- 22/ A fin de ilustrar esta última posibilidad con el ya mencionado ejemplo de Chile, los cursos de construcción fueron organizados conjuntamente por el Instituto de Capacitación Profesional (INACAP), el Plan de Empleo Mínimo y las autoridades locales. En el caso de los cursos de vestuario, estas instituciones se asociaron con una organización de madres (CEMA) y organizaciones comunales (CEDUAC).
- 23/ Jelin (1976) y Smith (1973) argumentan que el servicio doméstico constituye una ocupación sin salida. No permite progreso, capacitación o cambios. Sin embargo, a pesar de que la autorización

/del patrón

del patrón puede permitir la adquisición de cierta capacitación fuera del hogar, ésta generalmente no se utiliza una vez que el empleado abandona el trabajo doméstico. Además observan que el servicio doméstico se caracteriza por cambiar muy frecuentemente de una casa a otra, dentro de una muy corta vida de trabajo. Como promedio, en el caso de Lima, permanecen entre 6 meses a 2 años en cada casa y a los 24 años de edad, después de 7 años de trabajo, abandonan el servicio doméstico principalmente para constituir su propia familia.

24/ Este grupo se halla también compuesto en su mayor parte por mujeres. En México, por ejemplo, un 95% del servicio doméstico está formado por mujeres y un 70% posee menos de 4 años de educación (México, Servicio Público del Empleo et al., 1975). Jelin (1976) informa también que en Buenos Aires en 1970, 51.5% de los nuevos migrantes internos y 62.6% de los nuevos migrantes internacionales se encuentran en el servicio doméstico. En Belo Horizonte la proporción alcanzó al 73.1% en 1972 y en Lima, entre 1956 y 1965, el 62.5% de las migrantes femeninas activas trabajaba en el servicio doméstico.

25/ En el caso de México, mencionado anteriormente, un 60% tiene menos de 25 años de edad.



BIBLIOGRAFIA

- ALTIMIR, O. La dimensión de la pobreza en America Latina. Santiago, CEPAL, 1978.
- ARRIGHI, G.: SAUL, J. Essays on the Political Economy of Africa Monthly Review Press, 1973.
- BIENEFELD, M. "The Informal Sector and Peripheral Capitalism: The Case of Tanzania", en Oxenham J., ed., Human Resources Research, en Bulletin Institute of Development Studies 6(3), febrero, 1975, 53-73.
- BOSE, A.M. The Informal Sector in the Calcutta Metropolitan Economy. Ginebra, OIT, 1974, WEP Urbanisation and Employment Research Programme No 5.
- CEPAL. Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico en América Latina. Santiago, CEPAL, 1977.
- CHENERY, H. et al. Redistribution with Growth. Oxford University Press, 1974.
- FOXLEY, A: ARELLANO, J.P.: ANINAT, A. Who Benefits from Government Expenditures? Ginebra, OIT, 1976, WEP Income Distribution and Employment Programme No 44.
- GERRY, C. Petty Producers and the Urban Economy: A Case Study of Dakar. Ginebra, OIT, 1974, WEP Urbanisation and Employment Research Programme No 8.
- GODFREY, M: BIENEFELD, M. "Statistical Problems on Measuring Unemployment and the Informal Sector", en Bulletin Institute of Development Studies, 1976.
- HOBSBAWN, E.J. "La marginalidad social en la historia de la industrialización europea", en Revista Latinoamericana de Sociología (2), 1969.
- HOSONO, A. "Industrialización y empleo: Experiencias en Asia y estrategia para América Latina", en Revista de la CEPAL (2), segundo semestre, 1976.
- JELIN, E. Migración a las ciudades y participación en la fuerza de trabajo de las mujeres latinoamericanas: El caso del servicio doméstico. Buenos Aires, CEDES, 1976.

KLEIN, E. Políticas hacia el sector informal urbano. Santiago, PREALC, 1977, Trabajo Ocasional Nº 14.

KUGLER, B. Pobreza y la estructura de empleo en el sector urbano en Colombia, documento presentado en la Conferencia sobre Distribución, Pobreza y Desarrollo, Bogotá, 1977.

LOMNITZ, L. Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano, documento presentado ante el Seminario del Sector Informal organizado por CLACSO, Grupo de Trabajo Ocupación-Desocupación, Santiago, 1977.

MAZUMDAR, D. "The Urban Informal Sector", en World Development 4(8), agosto, 1976.

MCGEE, T.G. Hawkers in Hong-Kong: A Study of Planning and Policy in a Third World City, University of Hong-Kong, Centre of Asian Studies, 1973.

MERRICK, T. "Employment and Earnings in the Informal Sector in Brazil. The Case of Belo Horizonte", en The Journal of Developing Areas 10(3), abril, 1976.

MEXICO, Servicio Público del Empleo; PREALC; Proyecto Empleo (PNUD/OIT). Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano en México. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1975.

MEXICO, Servicio Público del Empleo; PREALC; Proyecto Empleo (PNUD/OIT). México: La pequeña industria en una estrategia de empleo productivo. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1978.

OIT. Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Un problema mundial. Ginebra, OIT, 1976.

OIT. Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. Ginebra, OIT, 1973.

PREALC. El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas. Santiago, PREALC, 1976a.

PREALC. Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina. Santiago, PREALC, 1979.

PREALC. "Capacitación para los ocupados en los sectores rezagados de la economía", en Revista Internacional del Trabajo 96(2), sept.-oct., 1977.

PREALC. Empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas en América Latina. Santiago, PREALC, 1978a.

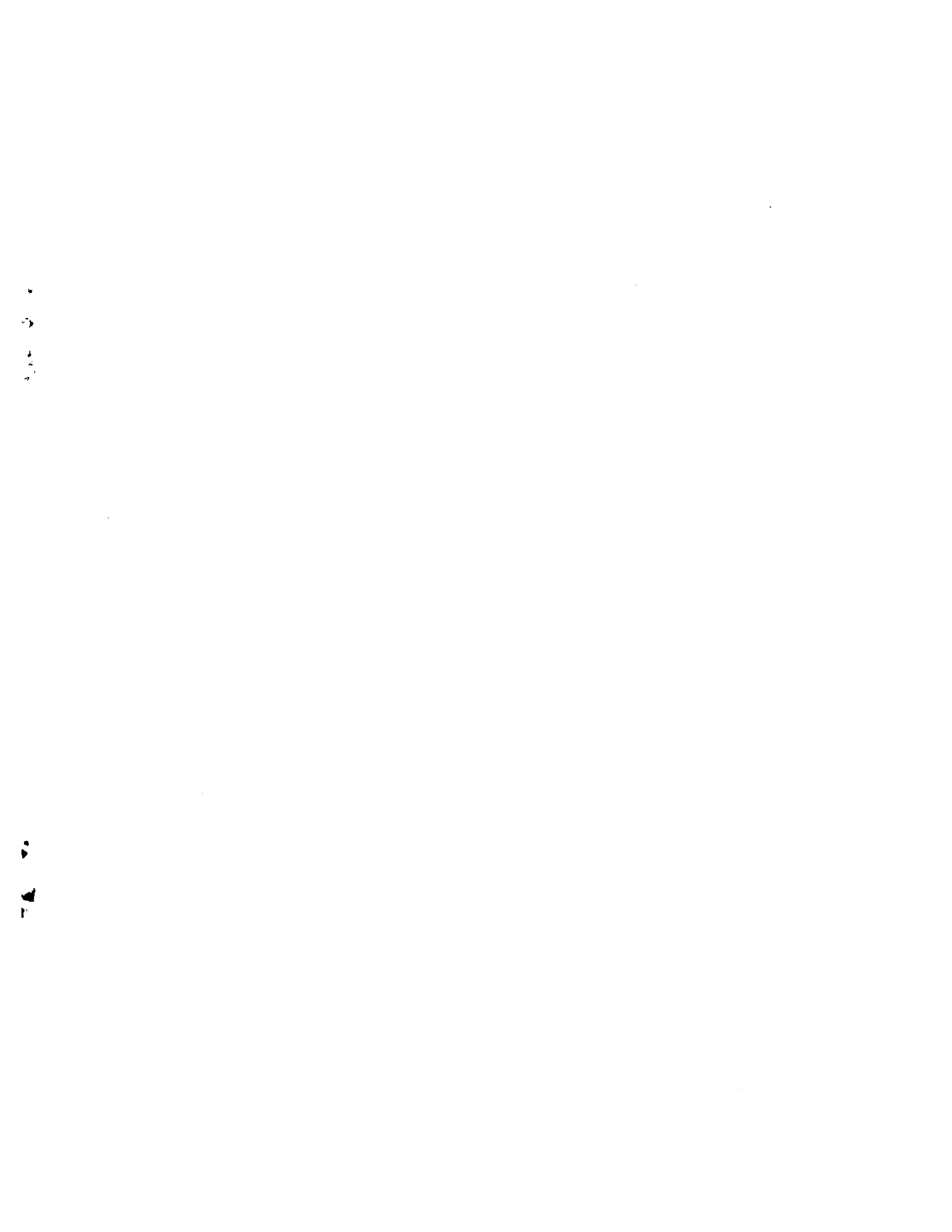
- PREALC. Opciones de política y creación de empleo productivo en México. Santiago, PREALC, Investigaciones sobre empleo Nº 9, 1978c.
- PREALC. Perú: Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas. Santiago, PREALC, 1978b.
- PREALC. Situación y perspectivas del empleo en El Salvador. Santiago, PREALC, 1975b.
- PREALC. Situación y perspectivas del empleo en Ecuador. Santiago, PREALC, 1976b.
- QUIJANO, A. "The Marginal Role of the Economy and the Marginalised Labour Force", en Economy and Society 3(4), noviembre, 1974.
- SANCHEZ, C.; PALMIERI, H.; FERRERO, F. Desarrollo urbano y sector informal en la ciudad de Córdoba (Argentina). Ginebra, OIT, 1976. WEP Urbanisation and Employment Research Programme Nº 18.
- SCHMUKLER, B. Relaciones actuales de producción en industrias tradicionales argentinas. Documento presentado ante el Seminario del Sector Informal organizado por CLACSO, Grupo de Trabajo Ocupación-Desocupación, Santiago, 1977.
- SETHURAMAN, S.V. "Desarrollo urbano y empleo en Yakarta", en Revista Internacional del Trabajo 92(2-3), agosto-sept., 1975.
- SILVA, M.L. El empleo femenino: Algunos factores que inciden en la participación femenina en mercados de trabajo diferenciales. Santiago, PREALC, 1977.
- SMITH, M. "Domestic Service as a Channel of Upward Mobility for the Lower Class Woman: The Lima Case", en Comp. Ann Pescatello, Female and Male in Latin America: Essays. Pittsburgh, 1973.
- SOUZA, P.R.; TOKMAN, V.E. Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas. Santiago, PREALC, 1977; y en El Trimestre Económico 45(179), Jul.-sept. 1978.
- STEWART, F.; STREETEN, P. "New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth", en Oxford Economic Papers 28(3), noviembre 1976.
- TOKMAN, V.E. An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Inter-relationships. Santiago, PREALC, 1977a; también en World Development 6(9/10), sep.-oct., 1978; y "Las relaciones entre los sectores formal e informal", en Revista de la CEPAL (5), primer semestre, 1973.

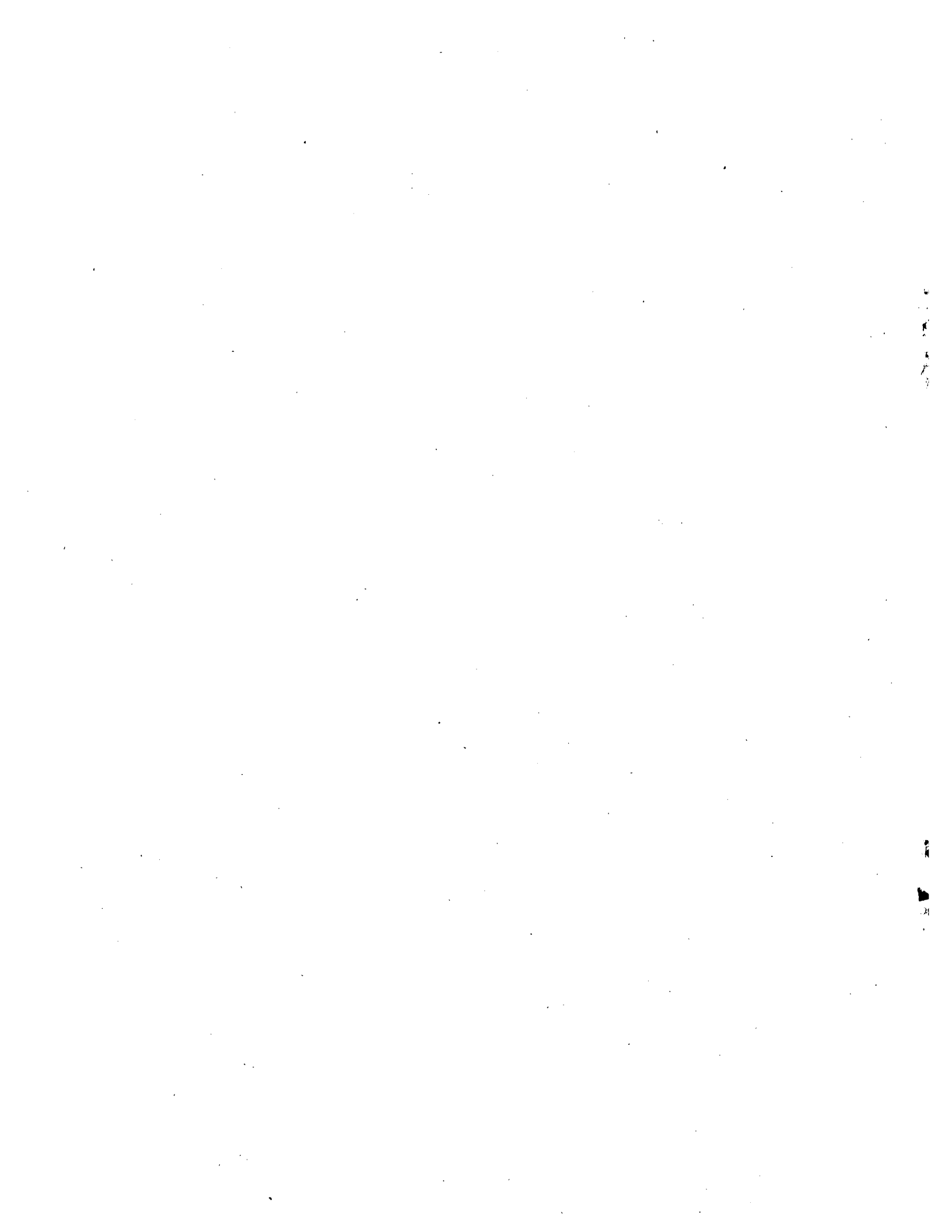
/TOKMAN, V.E.

TOKMAN, V.E. Dinámica del mercado de trabajo urbano: El sector informal urbano en América Latina. Santiago, PREALC, 1977b; y en Reyna, J.L. y Kaztman, R., comp. Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina. México, El Colegio de México, 1979.

TOKMAN, V.E. Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela. Santiago, ILPES, 1975; también "Distribution of Income, Technology and Employment: An Analysis of the Industrial Sectors of Ecuador, Peru and Venezuela", en World Development 2(10-12), oct.-dic. 1974, 49-57; también "Income Distribution, Technology and Employment in the Venezuelan Industrial Sector", en Foxley, A., ed. Income Distribution in Latin America. Cambridge, University Press, 1975; e "Income Distribution, Technology and Employment in Developing Countries: An Application to Ecuador", en Journal of Development Economics 2(1), marzo 1975.

WEBB, R. Income and Employment in the Urban Traditional Sector: The Case of Peru. Princeton, Princeton University Press, 1974 (no publicado).





PROYECTO INTERINSTITUCIONAL  
DE POBREZA CRITICA EN  
AMERICA LATINA

Santiago, octubre de 1978

PPC/DPS/01.1  
Documento para discusión  
interna  
Circulación restringida

UN ANALISIS SOCIOPOLITICO DE LA POBREZA Y DE  
LAS ACCIONES TENDIENTES A SU ERRADICACION

Preparado por:

Rolando Franco

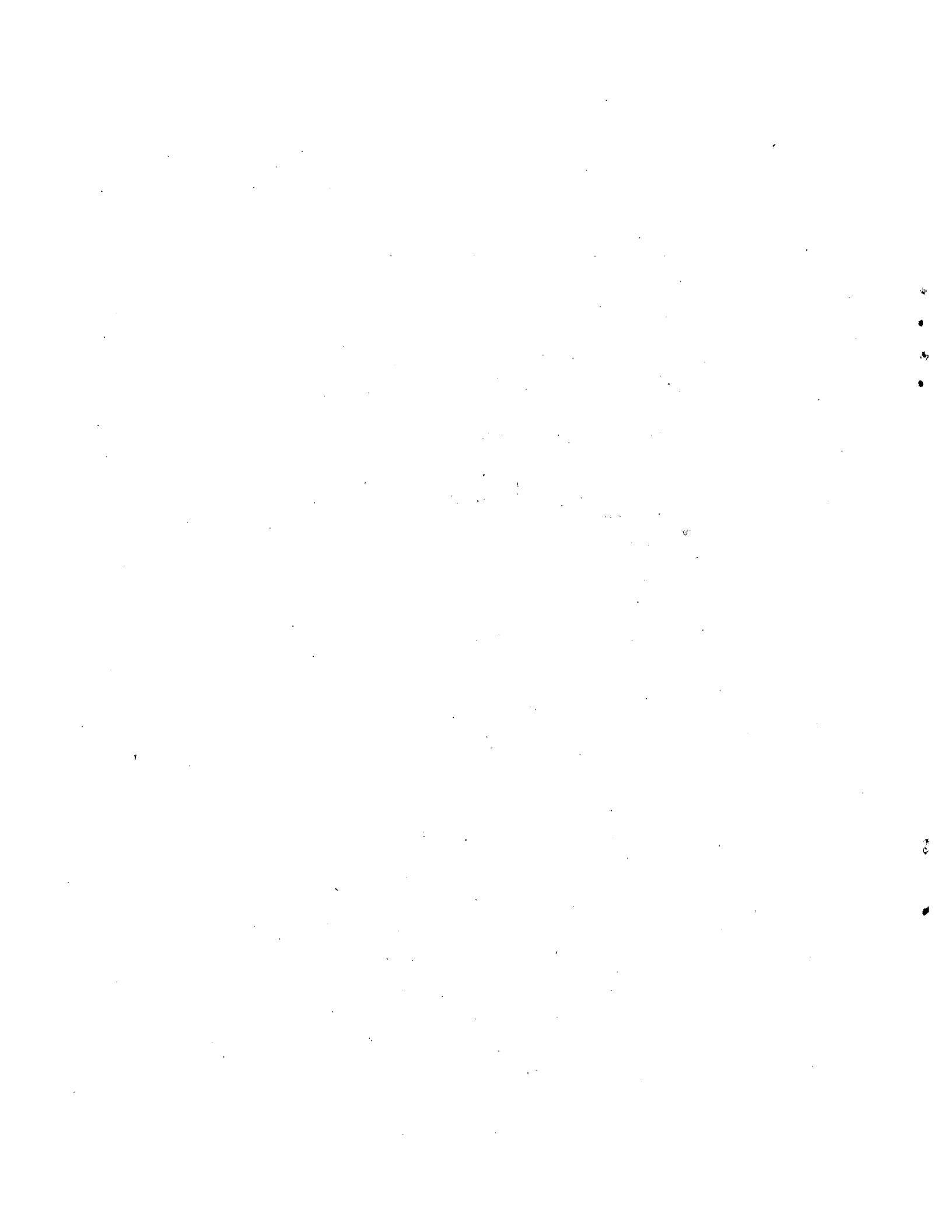
78-11-2691 -70





## I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
I UN PLANTEO GENERAL .....	2
1. Los enfoques básicos .....	2
2. La opción .....	4
3. Pobreza, una noción relativa .....	4
4. La pobreza, problema societal .....	10
II. POBREZA Y POLITICA .....	12
1. ¿Cómo se distribuyen los bienes sociales? ...	12
2. Los agentes sociales estratégicos .....	13
3. Recursos de poder .....	13
4. Los pobres carecen de recursos de poder efectivo .....	15
III. LA ACCION CONTRA LA POBREZA COMO PROBLEMA POLITICO	20
1. La adopción de una política .....	20
2. La ejecución de una política .....	22
3. Conflictos burocráticos e implementación de los programas .....	24
4. El éxito probable de los programas contra la pobreza .....	25
5. La organización y participación de los pobres ¿una alternativa? .....	26
IV. POBREZA, PRODUCTO DE LAS INSTITUCIONES VIGENTES .	31
V. EPILOGO .....	37



## INTRODUCCION

Este trabajo persigue formular algunas puntualizaciones sobre la erradicación y/o alivio de la pobreza como meta de las políticas públicas. A tales efectos se describirán someramente las alternativas teóricas que se han desarrollado en sociología y que - al igual que frente a la mayoría de los otros objetos de análisis - se caracterizan por el énfasis que ponen unas en aspectos actitudinales y otras en los estructurales. Obviamente, sería deseable que esta bifurcación teórica fuera superada por el desarrollo de alguna teoría más inclusiva. Empero, no parece haber llegado todavía el momento de maduración que permita alcanzar tales metas. <sup>1/</sup>

Se intentará asimismo mostrar aquí que la complejidad de las políticas destinadas a la satisfacción de las necesidades básicas deriva más de un problema político que de dificultades técnicas. Estas existen innegablemente, pero pueden considerarse secundarias frente a la importancia que asumen los elementos políticos en todos y cada uno de los momentos de decisión e implementación de las acciones.

Se buscará recoger datos de la experiencia pasada de las políticas antipobreza y poner de manifiesto las dificultades enfrentadas y las razones del fracaso. No es necesario comprobar que la mayoría de las acciones destinadas a acabar con la pobreza no alcanzaron sus objetivos.

---

<sup>1/</sup> Ello, por lo demás, es bastante común a las distintas ciencias sociales. En economía, por ejemplo, también existe una bifurcación en dos paradigmas hasta el momento inconciliables, el neoclásico y el marxista, aunque también es cierto que el reconocimiento de la existencia de tales alternativas teóricas es menos explícito, por cuanto los representantes de una y otra tienden a no otorgar la condición de "científicos" a quienes se ubican en la corriente opuesta.

/Por ello

Por ello su erradicación sigue siendo una meta. Si fracasaron otros en el pasado, incluso disponiendo de mayores medios financieros y humanos de los que se dispone hoy en América Latina, cabe colegir que el problema es en sí complejo y de no fácil solución. Se parte del supuesto de la conveniencia de aprovechar la experiencia que significan esos fracasos anteriores aun cuando algún lector desprevenido pueda suponer que llamar la atención sobre las dificultades que deberán enfrentar las nuevas políticas antipobreza sea dar muestra de pesimismo. Entenderlo así no es más que tratar de vendarse los ojos para no ver la realidad e incurrir en los penosos y onerosos problemas del optimismo desenfrenado y el "posibilismo" a outrance.

## I. UN PLANTEO GENERAL

### 1. Los enfoques básicos

1. El tema de la pobreza se aborda, usualmente, desde dos perspectivas sociológicas diferentes. Una destaca ciertas características individuales, actitudinales especialmente, que se atribuyen a los pobres y que derivarían de una supuesta "cultura de la pobreza".

Se afirma que los pobres lo son porque tienen actitudes y valores peculiares, porque participan de esa "cultura" que es diferente a la del resto de la sociedad y similar a todas las situaciones identificadas como pobreza cualesquiera sea la sociedad respectiva. Existiría entonces una diferencia extremadamente marcada entre los pobres y quienes no lo son. Y esto conduce a que, cuando la pobreza se define como un problema social, se tienda rápidamente a convertirla en un caso de patología postulándose como soluciones el cambio de las actitudes de los pobres, el esfuerzo de sacarlos de esa "cultura" propia y convencerlos o forzarlos a aceptar la que es dominante en la sociedad.

/El corolario

El corolario es que entendiendo a los pobres se entiende la pobreza. La verdadera razón de su pobreza estaría en cierto voluntarismo de los individuos que viven en tal condición. Responsabilizar a los pobres de su situación, o presentaciones menos drásticas pero de igual contenido, tienen gran aceptación en ciertos ámbitos, por cuanto absuelven a los no pobres de toda responsabilidad en la generación y mantenimiento de las situaciones de pobreza. Asimismo, las autoridades tienden a ver las dificultades derivadas de la provisión de servicios públicos como un problema de los propios pobres, que carecerían de la capacidad de obtener ventajas de las oportunidades que se les brindan. El problema sería la poca utilización de tales servicios por sus supuestos beneficiarios y no la defectuosa oferta que de los mismos se hace.

2. La otra orientación sociológica frente a la pobreza pone de manifiesto, en cambio los factores estructurales. Considera que ella es el resultado de un determinado arreglo social, consolidado a través de mecanismos económicos, jurídicos y sociales, que conduce a que la capacidad de disponer de los recursos sociales existentes en un momento dado, se encuentre desigualmente repartida entre diversos grupos sociales, lo que lleva, a su vez, a que la distribución de los bienes sea desigual y cierto sector quede en una situación que es definida como pobreza.

El fenómeno en estudio, entonces, aparece estrechamente ligado a la estratificación social, vale decir, a los mecanismos por los cuales se crea y mantiene generacionalmente una distribución desigual de las recompensas. Y también a la ideología dominante, esto es, al mito o explicación supuestamente válida que justifica el hecho de que se dé tal distribución desigual.

## 2. La opción

En este trabajo se acepta la visión estructuralista de la pobreza, que podría denominarse sociología de la pobreza. Es posible que puedan encontrarse ciertas características comunes a los individuos pobres y que, incluso, sus actitudes y comportamientos sean similares. Pero ellas constituyen más bien procesos adaptativos para hacer frente a la situación en que se encuentran inmersos por razones que sólo es posible descubrir analizando la forma en que funciona la sociedad como un todo.

Tal opción teórica lleva a afirmar que las políticas más efectivas son las que tienden a cambiar el entorno social en el cual los individuos se desenvuelven, suponiendo que sus conductas variarán concomitantemente, tendiendo a adaptarse a la nueva situación y a las nuevas posibilidades que se les presentan.

## 3. Pobreza, una noción relativa

1. Ser pobre no implica solamente estar en los últimos lugares de una escala de distribución de bienes y servicios, sino también carecer de aquellos considerados necesarios por la comunidad en cuestión. Los criterios a base de los cuales se hace este juicio son esencialmente relativos y van variando con la sociedad y las épocas.

Es evidente también que la preocupación por los pobres y los intentos por implementar políticas que los favorezcan no son permanentes. Surgen en ocasiones determinadas y por motivos que habría que analizar más detenidamente. 2/ Pero sí es evidente que - dejando de lado casos

---

2/ Véase Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, Pantheon Books, 1971; Vintage Books, Random House, New York, 1972.

individuales loables - cuando la lucha contra la pobreza adquiere caracteres de preocupación societal puede afirmarse que ello no deriva de la sensibilidad de quienes no son pobres, siendo necesario explicar dicho fenómeno como resultado de un conflicto social, donde chocan intereses de grupo o clase,

2. La definición de la pobreza plantea dificultades, que ya fueron analizadas en otro lugar. 3/ Aquí conviene recordar los principales problemas que ellas plantean: a) quién es el encargado de establecerla; b) cuáles son los criterios a utilizar; c) cuáles son las consecuencias que se derivan de ella.

a) ¿Quién dice quiénes son pobres? En principio, pueden encontrarse tres principales agentes para esa tarea: los funcionarios gubernamentales que tendrán que llevar a cabo tales programas; los no pobres y los mismos pobres. Según quien sea el responsable de efectuar tal definición es seguro que el universo de los considerados pobres será diferente, por cuanto las motivaciones a partir de las cuales se efectuará tal definición serán obviamente distintas.

Es probable, empero, que en el primer caso se recurra a criterios restringidos como manera de disminuir la cantidad de posibles demandantes y ello tanto por razones de prestigio nacional, ya que no es positivo para ningún país reconocer la existencia de grandes contingentes de masas empobrecidas, como de viabilidad de las acciones a implementar, en especial porque los recursos financieros disponibles no suelen ser abundantes.

Si quienes deciden son los no pobres, un elemento importante es que son heterogéneos y en su decisión chocarán dos motivaciones diferentes. Por un lado, dado que los fondos para llevar a cabo los

---

3/ Rolando Franco, "Problemas de la definición y mensura de la pobreza", en ILPES, Compilación sobre Pobreza Crítica en América Latina, Santiago, 1977, pp. 94-139.

programas antipobreza saldrán de sus bolsillos, porque implicarán de todas maneras alguna forma de redistribución de los beneficios sociales, tenderán a elegir criterios restringidos, buscando así abaratar el costo de los programas que deben financiar. Pero, por otro, ciertos sectores que se encuentren cerca de la "línea" de pobreza, podrán tratar de que ésta sea fijada más arriba a efectos de quedar incluidos en los programas y beneficiarse de ellos.

En cuanto a los pobres mismos, el principal problema es que antes de que se haya elegido el criterio para su definición no existirían como tales, por lo cual resulta difícil encargarles la tarea de auto-definirse. Superado ese problema lógico, cabe pensar que no estarán dispuestos a seleccionar criterios amplios por cuanto, de esa manera, los beneficios de los programas de erradicación o alivio deberían distribuirse entre un mayor número de interesados.

Lo anterior muestra las dificultades para elegir criterios y, lo que es más importante, el que los mismos se encuentran fuertemente condicionados por los intereses materiales de quienes deben elegir entre ellos.

b) Los criterios de definición de la pobreza. Una de las formas de definir el universo de los pobres que mayor predicamento ha tenido ha sido seleccionar un listado de necesidades básicas materiales consideradas imprescindibles para la subsistencia. Debe quedar claro empero que no existen criterios "científicos" que permitan definir con rigor qué es lo necesario para subsistir y mucho menos cuáles son los puntos críticos. 4/ Ello se encuentra condicionado por el momento

---

4/ Sobre los métodos de cálculo de los mínimos, es interesante la siguiente cita:

"Una vez discutí con Kinkel sobre el concepto que él tenía del 'sueldo mínimo'. Kinkel pasaba por ser uno de los (cont.)



histórico, el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad en cuestión, las aspiraciones de los diferentes grupos, el proceso de socialización anterior, etc. La pobreza es esencialmente dinámica, debido a que los hombres se encuentran inmersos en relaciones sociales que ejercen sobre ellos complejas y cambiantes presiones, a las cuales deben responder tanto en su consumo de bienes y servicios, como en otros aspectos de su comportamiento. La sociedad misma está continuamente cambiando y entregando nuevas posibilidades y responsabilidades a sus miembros. Ellos, a su vez, desarrollan nuevas necesidades. Eso hace que no pueda haber una lista de necesidades absolutas, ni siquiera para mantener la eficiencia física o la salud, aplicables en cualquier tiempo y sociedad.

---

(Cont.)

4/ más geniales especialistas sobre tales temas, y creo que se habló del sueldo mínimo para una persona que vive sola en una capital, no contando el alquiler, fijándolo en un principio en ochenta y cuatro marcos y más tarde en ochenta y seis. No quise, en modo alguno, oponerle la objeción de que él mismo ... sostuvo por sueldo mínimo suyo, uno treinta y cinco veces superior a aquél. Tales objeciones pasan por demasiado personales y de mal gusto, pero el mal gusto consiste en calcular así el sueldo mínimo de los demás. En la suma de ochenta y seis marcos había incluso un apartado para gastos culturales: es probable que fuese el cine o periódicos, y cuando pregunté a Kinkel si esperaban ellos que el destinatario de esta suma pudiera ver una buena película, es decir, una de valor educativo para el pueblo, se enfureció, y cuando le pregunté cómo había que entender el apartado 'reposición de ropa blanca' si había que contratar extraordinariamente un anciano bien dispuesto que corriese a través de Bonn y desgastase sus calzoncillos y que el Ministerio informase sobre cuánto tiempo se necesita hasta que los calzoncillos queden inservibles; aquí terció su esposa, diciendo que soy peligrosamente subjetivo ..."

Heinrich Böll, Opiniones de un payaso, 1963, Traducción de Lucas Casas, Editorial Seix Barral S.A., Barcelona, 1965, p. 210.

Por lo demás, los intentos de fijar criterios a partir de la preservación de la eficiencia física de los individuos son difícilmente separables del bienestar psicológico y de la estructura y cultura dominante en la sociedad como un todo. 5/

c) Implicaciones de la definición de la pobreza. Es evidente que distintas definiciones de la pobreza conducen a diferentes enunciados de política. Así cuando se define e identifica a los pobres a partir de una sola variable, como el ingreso familiar, la consecuencia es postular medidas tendientes a que dicho ingreso logre superar la línea de pobreza, cualquiera sea el medio y sin atender a las consecuencias en otras dimensiones que ello pueda provocar.

Por otro lado, como recuerda Offenbacher, la definición aceptada de la pobreza puede contribuir al autocumplimiento de la profecía que se haga sobre la causa de la misma.

Si se la define estrechamente, los pobres serán solamente los verdaderos rechazados de la sociedad y será posible argumentar que los responsables de la pobreza son quienes quedan ubicados en los, a causa de tal definición, muy amplios estratos medios, aun cuando sólo sean algo menos pobres que los que quedaron en el fondo de la distribución.

A partir de tal identificación de los pobres críticos es posible aducir la existencia de sectores protegidos que impedirían que el nivel de salarios jugara el rol equilibrador que le es inherente, debido a razones de naturaleza institucional: la existencia de sindicatos, el mecanismo de las negociaciones colectivas, el establecimiento de

---

5/ Para destacar las dificultades existentes en establecer mínimos adecuados, especialmente en materia nutricional, y la necesidad de tener en cuenta los hábitos alimenticios de cada país, se ha discutido si el té debe ser considerado como una parte básica de la dieta mínima inglesa. ¿Basta el hecho de que exista la costumbre de tomarlo para que sea necesario? Se argumenta que es psicológicamente necesario y que, además, cumple una importante función social, ya que constituye una de las vías más importantes por la cual los individuos mantienen relaciones sociales.

legislaciones laborales sobre salarios mínimos, las leyes de inamovilidad, en definitiva, "las presiones políticas sobre el gobierno ejercidas por el trabajo organizado", conducentes al establecimiento de barreras a la entrada en los sectores modernos de nuevos trabajadores, quienes quedarían así en situación de pobreza.

En cambio, si se define la pobreza de un modo amplio, se incluirá entre los pobres a un importante segmento de la fuerza de trabajo y podrá aseverarse que ello prueba que "la sociedad capitalista explota a los trabajadores" y los mantiene pobres. 6/

Es probable asimismo, que individuos que tienen el mismo ingreso lo reciban por vías radicalmente diferentes. Ello puede hacer que de acuerdo a otros criterios, en algunos casos puedan ser considerados pobres y en otros no. Lo mismo sucede con ciertas familias que si bien disponen de un ingreso monetario similar, se comportan y tienen actitudes muy diferentes en otros campos de interacción importantes. Por ejemplo, los pobres tendrán cierta forma de seleccionar los alimentos que van a consumir, las ropas que van a vestir, el tipo de casa de que pueden disponer, que será diferente a la de un individuo de ingreso similar pero socializado en pautas propias de la clase media.

Todo lo anterior justifica afirmar que según el énfasis que se ponga en alguno de los elementos a que se recurre para la definición de pobres variará, probablemente, el grupo de los pobres.

---

6/ D.I. Offenbacher, "The proper study of poverty: Empirical vs. Normative Perspectives", en Ch.I. Waxman (ed.) Poverty, Nueva York, Grosset & Dunlap, 1968, p. 46.

#### 4. La pobreza, problema societal

1. La posibilidad de formular políticas para la erradicación de la pobreza implica hacer hipótesis sobre sus causas, a efectos de tratar de actuar sobre ellas.

Es usual confundir las causas de la pobreza con las características peculiares, de los individuos pobres. Estos son, mayoritariamente, poco educados, tienen baja productividad y bajo ingreso, trabajan en sectores no protegidos, etc. Ello, empero, nada dice de por qué son pobres.

Cuando se razona considerando que las características individuales son las causas de la pobreza se tienden a postular políticas que buscan también modificarlas. En este sentido es posible encontrar ciertas conexiones entre la ya mencionada sociología de los pobres y estas políticas. Su supuesto es el mismo: la causa de la pobreza está en los pobres mismos, especialmente en su escasa dotación de capital humano. La solución, por lo mismo, debe buscarse por el lado de cambiar sus características (psicológicas, de capacitación, etc.)

El siguiente paso de tal razonamiento consiste en suponer que son pobres aquellos que no contribuyen, o lo hacen sólo muy escasamente, al crecimiento del producto. No se benefician del desarrollo porque no contribuyen a él.

La solución estribaría entonces en "aumentar la productividad" de los pobres. Y para ello, se aduce, sería necesario que los trabajadores tuvieran buena salud y disfrutaran de un estándar mínimo de higiene, lo que lleva a postular la necesidad de establecer ciertos servicios sociales mínimos, y de que tales individuos reciban una capacitación que los habilite para aspirar a cargos más técnicos.

Todas estas medidas son, indudablemente, importantes por cuanto tienden a aumentar la dotación de capital humano de que disponen los

/grupos más

grupos más pobres. Empero, no consiguen por sí solas aumentar su productividad. Esta depende en parte de las cualidades de los trabajadores, pero también de los instrumentos que se hallan a su disposición. No basta, por tanto, mejorar los recursos humanos, sino que también es necesario introducir cambios en los factores productivos no humanos.

Hay aquí un punto básico: ni la condición de trabajador, ni la elección de sus instrumentos productivos son consecuencia de decisiones individuales, o de las comunidades a que los individuos pertenecen, o de sus gremios. Es la sociedad como un todo, a través de decisiones económicas y políticas, la que determina la cantidad y orientación de las inversiones a hacer y a quién (a qué grupos sociales) corresponde realizar la tarea de acumulación.

Es en este nivel macro donde, al adoptar determinados sistemas educacionales o de salud, se decide también si todos y cada uno de los habitantes disfrutarán de cierto nivel de bienestar compatible con los recursos existentes, o si por el contrario habrán categorías sociales privilegiadas, mientras otras permanecerán en el analfabetismo y carecerán de mínima atención sanitaria.

2. Las puntualizaciones anteriores conducen a preocuparse de los estilos de desarrollo predominantes en los países bajo análisis. Si ellos son de índole concentradora y excluyente, adoptan pautas consumistas e intentan reproducir en sociedades cuyo ingreso per cápita es de alrededor de US\$ 500-1000, el tipo de desarrollo y, más específicamente, una oferta de bienes y servicios similar a la que caracterizan a los países más avanzados del mundo capitalista, el resultado obvio es que deberá producirse una fuerte concentración de la renta en sectores elitarios, dejando fuera del acceso a bienes imprescindibles para la satisfacción de las necesidades básicas a importantes sectores de la población.

3. Por lo mismo no hay una correlación estricta entre desarrollo económico y no pobreza. A lo más podría sostenerse que el desarrollo económico es probablemente necesario pero ciertamente no es condición suficiente para la eliminación de la pobreza. Incluso más, podría sostenerse que haber alcanzado ciertos niveles de desarrollo se convierte en un obstáculo insuperable para la erradicación de la pobreza. 7/ Cuando aquél adquirió características concentradoras y excluyentes, por un lado, no ha beneficiado en forma alguna a los grupos más pobres y, asimismo, se encuentra dotado de una dinámica tal, que dificulta su posible reorientación en el sentido de satisfacer las necesidades básicas de los sectores sociales más amplios.

## II. POBREZA Y POLITICA

### 1. ¿Cómo se distribuyen los bienes sociales?

1. El problema de la pobreza está intrínsecamente ligado a la distribución de los bienes disponibles en la sociedad. La alteración de la forma en que ellos se encuentran repartidos es el resultado de la actividad de agentes sociales que utilizan los recursos de poder (económico, social y político) de que disponen, buscando apropiarse del excedente generado socialmente. En dicho proceso obtienen resultados variables que pueden no coincidir necesariamente con los buscados.

2. Hay períodos históricos durante los cuales las sociedades adoptan cierto "estilo de desarrollo" que responde a un "arreglo" social aceptado por todos sus componentes estratégicos sea consensual, sea coercitivamente, y acorde con el cual se da una cierta forma de distribución, que deja en situación de pobreza a un sector de dicha sociedad.

---

7/ Ver Marshall Wolfe, "Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones", Revista de la CEPAL, Nº 4, Segundo Semestre de 1977.

## 2. Los agentes sociales estratégicos

En la perspectiva postulada el proceso económico se concibe como un proceso social, y por lo mismo, no aparece como el fruto de leyes naturales, sino como la consecuencia directa de la interacción, a veces conflictiva, de los agentes sociales.

¿Quiénes son estos agentes sociales? Algunos planteos otorgan ese papel a los individuos, concibiendo a la sociedad como un mero agregado de átomos entre los cuales se distribuye equitativamente el poder social y económico. Quienes así opinan no toman en cuenta las notorias desigualdades existentes, ni tampoco la pertenencia de los individuos a diferentes grupos sociales, con la consiguiente alteración de su manera de percibir el mundo. Dado que su visión y su poder de actuar sobre el mercado son diferentes, no puede atribuírseles igual importancia como motor del proceso social. La efectividad de su acción dependerá del grupo social a que pertenezcan, de los recursos de poder con que cuenten y de la existencia de una conciencia colectiva en el mismo.

## 3. Recursos de poder

Para explicar el surgimiento y evolución de un proceso social resulta imprescindible analizar la base de poder de los grupos estratégicos. Como se ha visto, el poder se distribuye desigualmente en la sociedad, por lo que no todos los individuos ni los grupos lo poseen en proporciones similares. Asimismo, no siempre el poder es de la misma especie, ni se origina en las mismas fuentes.

Hay un poder real "que tienen los diversos grupos, agrupamientos, o sectores sociales por su posición propia en la estructura social... Es claro que las bases de esta posición, en lo fundamental, son económicas y tienen que ver con la posesión o disposición de propiedad y

/también por

también por cierto, con tipos distintos de propiedad y de posición en la estructura productiva."8/ Hay además, un poder efectivo o político de que disponen individuos o grupos como resultado de la ocupación de posiciones institucionales de significación política en la sociedad... se refiere no sólo a la ocupación de posiciones formales de poder en el sistema de gobierno sino también a cualquier otra posición que grave decisivamente en las decisiones políticas que se toman en él. 9/

Dado, entonces, que el poder de los grupos sociales adopta formas y tiene fuentes diversas, es necesario analizar concretamente la sociedad en la cual quiere estudiarse el mencionado proceso de cambio.

Con otros fines, Cardoso ha destacado como fundamentales, en América Latina actual, a los agentes sociales "que suelen desempeñarse como protagonistas en el escenario social urbano: las masas populares, los gérmenes del movimiento obrero, los empresarios y los 'sectores medios', o, más precisamente, los grupos profesionales y técnicos, tanto civiles como militares".

Agregaba que algunos de "estos grupos y clases logran expresión propia, se organizan, definen orientaciones políticas, dan sentido práctico a ciertas ideologías, etc. Otros, por sus peculiaridades - como las masas - participan y actúan a través de la influencia que ejercen indirectamente sobre la estructura política o el sistema económico, presionando o dinamizando a otros grupos sociales específicos capaces de actuar organizada o institucionalmente. Por último, algunos sectores adquieren por su capacidad de actuar como grupos de presión

---

8/ Jorge Graciarena, Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina, Buenos Aires, Paidós, 1967, p. 48.

9/ Ibidem.



presión directa sobre el aparato estatal y cuya influencia puede ser considerable en la definición de las políticas de desarrollo e incluso en el proceso productivo mismo". 10/

Si bien tal caracterización puede aceptarse como punto de partida del análisis, en cada situación concreta sería necesario levantar un "mapa" que muestre los grupos sociales estratégicos y permita individualizar sus modos de comportamiento. A partir de allí, cabría estudiar el grado de toma de conciencia de su propia situación que han alcanzado, la forma de expresión propia o dependiente que tienen, si se han constituido en grupos de presión, etc.

No puede afirmarse que la parte de los bienes sociales asignada a cada uno de estos bloques sea similar en diferentes situaciones. Por el contrario, dependerá de la combinación diversa de multitud de factores en cada sociedad. Ello obliga a realizar análisis de menor nivel de abstracción para llegar a resultados interesantes.

#### 4. Los pobres carecen de recursos de poder efectivo

La variedad de medios que los diversos grupos sociales pueden utilizar para lograr sus objetivos es prácticamente infinita. Sin embargo, caben algunas puntualizaciones atinentes a los grupos pobres. Estos se caracterizan, justamente, por su carencia de poder efectivo. Si bien la situación varía según sea el contexto sociopolítico general, es posible afirmar que en la mayoría de los casos no pueden influir sobre el aparato estatal.

---

10/ Fernando H. Cardoso, "Los agentes de cambio y conservación en América Latina", en Cuestiones de Sociología del Desarrollo de América Latina. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968, p. 41.

En la ya citada frase de Cardoso se recordaba la posibilidad de que las masas - compuestas en parte no despreciable por los pobres urbanos - obtuvieran algunos éxitos, a través de formas de presión indirecta sobre la estructura política o el sistema económico.

Pero las probabilidades de éxito de las demandas populares, en cuyo seno se encuentran las más específicas reivindicaciones de los pobres, son posibles en aquellos regímenes donde el tipo de recurso de poder con que ellos cuentan (el número, que importa por su peso electoral) tiene algún valor en el ámbito político. <sup>11/</sup> La presión indirecta mencionada sería válida y utilizable en regímenes donde los mecanismos democráticos se encuentran en funcionamiento y donde el estilo predominante, por eso mismo, favorece las demandas populares.

El funcionamiento de los mecanismos democráticos permite, ante todo, ventilar el problema social de la pobreza y buscar libremente sus causas y parece que también contribuye a aliviarlo, ya que los recursos de poder de los pobres se valorizan - como se vió - y le otorgan cierto poder de negociación. Los mecanismos democráticos, aun corrompidos, alientan el planteo y la búsqueda de soluciones al problema de la pobreza.

En situaciones de autoritarismo, no habría las mismas posibilidades, aunque es probable que los más pobres recibieran alguna forma de atención oficial, sea por temor a su supuesto potencial explosivo, sea porque tales regímenes no están exentos de la necesidad de legitimarse. Asimismo, puede pensarse que esas situaciones dan el marco adecuado

---

<sup>11/</sup> "Sin duda el mercado es un terreno que favorece al empresario, a los grupos profesionales y a los sectores de altos ingresos en general, en tanto que el voto es un recurso que puede dar un mayor poder al obrero, al poblador marginal o a los pobres no organizados". Aldo E. Solari, Edgardo Boenninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, Problemas y Perspectivas. Santiago, ILPES, Septiembre 1977, p. 49.

/para que

para que surjan formas de "despotismo ilustrado" que busquen solucionar la pobreza sin los pobres, como si ello fuera un problema exclusivamente tecnocrático, solucionable por una empresa consultora eficiente.

Allí es donde se bifurca el asistencialismo. En el primer tipo de régimen no puede haber solución a la pobreza mientras no se supere la política asistencialista, que puede ser fundamental en el primer momento, como elemento movilizador sobre todo, y se llegue a la acción política autosustentada de los pobres.

En el autoritarismo, en cambio, el asistencialismo es el máximo que puede lograrse y no es más que una forma de subsidio que un sistema excluyente entrega a quienes marginaliza para que no traben su desenvolvimiento.

Otra diferencia entre uno y otro régimen puede encontrarse en los grupos que deben contribuir para financiar esa transferencia en favor de los más pobres. En el caso de los regímenes autoritarios, que tienen por principio fundamental de su política económica asegurar las mayores posibilidades de acumulación a los grupos empresariales, se trataría de una transferencia al interior de los sectores populares. Como han destacado Figueroa y Weiskoff, en el caso de países con distribuciones por ellos denominadas "bipolares" gana el 5-10 por ciento más rico y pierde el resto. <sup>12/</sup> Pero podría ser que la pérdida no fuera similar para todos los estratos, produciéndose una nivelación por abajo como habría acaecido en el Brasil, según apreciación de Paulo Singer. Pequeñas transferencias a favor de los más desposeídos tienen un impacto relativo importante, por el bajo porcentaje del ingreso nacional total que absorben, y un rendimiento político grande dado su número.

---

<sup>12/</sup> Adolfo Figueroa y Richard Weiskoff, "Visión de las pirámides sociales: Distribución del ingreso en América Latina", Ensayos ECIEL, No 1, Noviembre de 1974.

Ello hace factible que un régimen de las características mencionadas recurriera a tal expediente a efectos de mejorar su imagen. Asimismo se produciría un quiebre al interior de los estratos populares, con la correlativa disminución de la oposición a la política económica pro-empresarial vigente.

La escasez de recursos de poder, elemento fundamental de la pobreza, hace pensar que el intento de reorientar el estilo de desarrollo vigente colocando la erradicación de la pobreza como objetivo estratégico central, sólo puede ser el resultado de la actividad de otros grupos sociales, que no de los pobres. Será el "Estado" o los grupos que tienen acceso al mismo los que, por razones que habría que estudiar, deciden preocuparse de la situación de los más pobres.

En la actualidad, el interés internacional por la pobreza aparece como muy central en lo que Marshall Wolfe ha denominado "utopías concretas creadas por comités", pero es dudoso que la mayoría de los gobiernos de los países que cuentan con importantes segmentos de su población en situación de pobreza crítica compartan dichas preocupaciones en la práctica, aunque puedan aparecer haciéndolo en las declaraciones. 13/

Habría que analizar la existencia de "voluntad política" para llevar adelante las acciones concretas en favor de los pobres.

¿Cuáles son las razones que pueden impulsar a las élites gobernantes a asumir como propia la tarea de atacar la pobreza? En principio pueden ser tres: actuar para construir una buena sociedad; hacerlo por razones de justicia; o movidos por la prudencia

---

13/ Véase al respecto Jorge Graciarena, "Notas sociopolíticas sobre estrategias de necesidades básicas y nuevo orden internacional", Santiago, CEPAL, junio de 1978, borrador para comentarios. Marshall Wolfe, "Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy", Santiago, CEPAL, marzo 1976.

La primera de tales razones no buscaría beneficiar a ningún grupo social en particular, sino que partiría de considerar a la pobreza como un defecto del sistema, notorio al comparar la situación vigente con un modelo ideal de sociedad.

Cuando la acción es impulsada por razones de justicia se espera beneficiar directamente a los pobres, fundamentando la lucha en la existencia de oportunidades desiguales en una o ambas de dos formas: una condición inicial desigual o la acción continuada de algunas instituciones que actúan en forma discriminatoria, afectando desigualmente a los individuos.

También puede actuarse por razones de prudencia, con lo cual el grupo al que se busca beneficiar serían los no pobres, a los que se tiende a proteger a través de las acciones dirigidas supuestamente a beneficiar a los pobres. 14/

Diversas experiencias históricas parecerían demostrar que los pobres extremos son menos peligrosos de lo que se cree, ya que ninguna revolución se ha gestado a partir de situaciones de miseria generalizada. Empero, es a partir del temor que tal situación genera, que surge el interés de los grupos dominantes por la pobreza. 15/

---

14/ "But the real issue is not whether land reform is politically easy. The real issue is whether indefinite procrastination is politically prudent. An increasingly inequitable situation will pose a growing threat to political stability". Robert McNamara, "The Nairobi Speech en World Bank, The Assault on World Poverty, Baltimore y Londres, The World Bank y the John Hopkins University Press, 1975, p. 94.

15/ Ver José Joaquín Brunner, Apuntes sobre la figura cultural del pobre Parte I. Santiago, FLACSO, 1978. De los individuos y grupos que se encuentran "desarticulados respecto al aparato de producción, o que ocupan dentro de éste una posición puramente marginal, precaria e inestable... las clases dominantes tienen por necesidad que desconfiar puesto que escapan al sistema básico de regulaciones del orden social. Por lo mismo, hay que 'sujetarlos' a ese orden por medio de coacciones extra-económicas, como pueden serlo la fuerza represiva (que en el límite sólo se empleará en momentos de movilización y agitación políticas de la sociedad), o, en general, las coacciones más sutiles y difusas de que son portadoras las políticas públicas, la organización de la cultura, la comunicación social, y así por delante."

Así, Piven y Cloward han afirmado que la clave para entender los servicios de ayuda son las funciones que ellos cumplen para el orden político y económico mas general. La ayuda es una institución secundaria y de mantenimiento. Sus estudios tienden a demostrar que los programas de ayuda son iniciados o expandidos durante las ocasionales situaciones de desorden civil producidas por las masas desempleadas y que ellos son abolidos o reducidos cuando se ha logrado restaurar la estabilidad política. Las políticas de ayuda son expandidas, en fin para calmar los desórdenes civiles y se tornan restrictivas para reforzar las normas de trabajo. Son, por tanto, cíclicas - liberales o restrictivas - dependiendo de los problemas de regulación social con los cuales el gobierno debe enfrentarse. 16/

### III. LA ACCION CONTRA LA POBREZA COMO PROBLEMA POLITICO

Como surge de lo dicho anteriormente, el componente político tiene una importancia sustancial en las acciones públicas destinadas a la erradicación de la pobreza.

#### 1. La adopción de una política

Es evidente que el Estado no enfrenta todos aquellos temas que un observador puede considerar relevantes. Las políticas públicas constituyen opciones que pretenden resolver situaciones que han sido elevadas al rango de problemas sociales, en general debido a la presión ejercida por uno o más grupos, o a consecuencia de quienes desempeñan papeles de autoridad. Sin embargo, la adopción de las mismas no depende de la buena voluntad de los gobernantes o de su concepción teórica o

---

16/ Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, cit. También Xavier Greffe, La Politique Sociale. Paris, Presses Universitaires de France, 1975.

/ideológica del

ideológica del papel que al Estado corresponda (incluso es muy probable que si la realidad y su concepción se contradicen muy notoriamente dejen de estar en el gobierno no por propia voluntad), sino que es el resultado de la correlación de fuerzas imperante en la sociedad.

Por lo mismo, aunque quienes ocupan los cargos de gobierno estén firmemente convencidos de la necesidad (incluso moral) de impulsar acciones destinadas a favorecer a los grupos pobres, no siempre podrán hacerlo, constreñidos como están por presiones de diversa índole. Para los gobernantes cuentan, además, otra serie de prioridades entre las que no deja de ocupar un papel primordial su propio mantenimiento al frente del gobierno. Esta consideración típicamente política, hace que lo que puede parecer "racional" desde la perspectiva del técnico, sea totalmente "irracional" para el político activo, que toma en cuenta, por ejemplo, los resultados de las elecciones más cercanas. cuando las hay, antes de adoptar sus decisiones.

Las políticas públicas, incluso las aparentemente técnicas, forman parte de un proceso político más amplio del que son definiciones parciales y visibles y operan en cierto ámbito social con participación de actores que toman posiciones frente a ellas y utilizan los recursos de poder de que disponen a efectos de tratar de imponer sus puntos de vista. Los gobernantes se ven así forzados a considerar gran cantidad de elementos fuera de los puramente técnicos, incitados por las acciones de quienes pretenden beneficiarse o no ser lesionados en sus intereses por las decisiones políticas que deben adoptar.

Los planificadores y técnicos tienden a concebir al Estado como una entidad todopoderosa situada al margen y por encima de la sociedad, a la que orienta hacia la consecución del "bien común". Fuera de que es dificultoso saber en qué consiste este bien común, por cuanto es probable que cada grupo tenga una concepción bastante diferente del mismo o de los caminos para alcanzarlo, es también evidente que el

Estado no es el demiurgo capaz de decidir la puesta en práctica de una política y el mantenimiento de su coherencia hasta sus últimas consecuencias. Sus acciones se dan en un contexto social y político en el cual la coherencia técnica dista de ser una condición suficiente para alcanzar la eficiencia real. Esta es el resultado también, y a menudo de manera principal, de fenómenos sociopolíticos, esto es, del apoyo o resistencia que despierten en las fuerzas sociales y políticas. El Estado en fin, no es independiente de los grupos sociales, sino que se encuentra interpenetrado por ellos, aunque tenga cierta autonomía relativa, variable según las coyunturas.

El Estado puede visualizarse también como el escenario en que se despliega la lucha política entre actores sociales que sostienen proyectos políticos diferentes y que se enfrentan buscando que la decisión que aparecerá, en definitiva, como "la del Estado", sea favorable a sus intereses. Detentar posiciones políticas o tener la capacidad de influir, por el medio que sea, sobre ellas adquiere una importancia creciente para la capacidad de dirigir los recursos societales.

## 2. La ejecución de una política

La política estatal es así apoyada, interceptada, frenada, alterada, presionada, boicoteada por las políticas privadas de los grupos sociales afectados, positiva o negativamente, por ella. Este proceso no termina en el momento de aprobarse el proyecto por el organismo público correspondiente, sino que se desarrolla en la densa trama de acción diaria en que participan los actores. Los contenidos técnicos y la coherencia económica pasan a segundo plano o incluso desaparecen ante la lucha de intereses grupales. Es, como se ha dicho, en la fase de ejecución donde la política real adquiere su perfil concreto y se marcan las

/desviaciones, concordancias



desviaciones, concordancias y contradicciones con la política tal como había sido formalmente definida: "el juego de negociación, transacción y resistencia comienza después de elaborado el plan y rigidizada la posición formal del Gobierno". 17/

Un punto importante es que las decisiones nacionales tendientes a reducir la pobreza exigen un soporte administrativo efectivo al nivel local. A medida que nos alejamos del centro de la toma de decisiones nacional, el poder de las oligarquías locales crece considerablemente. Las líneas jerárquicas entre las autoridades nacionales y quienes deben implementar las acciones en el nivel local se quiebran de diversas maneras y es probable que las autoridades locales no cuenten con la fuerza suficiente como para imponer la recta aplicación de las decisiones centrales frente al poder de las oligarquías locales. Por todo ello, los diferentes programas formalmente destinados a favorecer a los grupos más pobres son a menudo torcidos y terminan beneficiando a los intereses establecidos.

Tales resistencias han sido enfrentadas mediante diversas alternativas entre las que pueden mencionarse la confrontación directa y la coalición con los sectores dominantes a nivel local para, a cambio de otorgarles cierto tipo de beneficios, obtener que por lo menos una parte de los beneficios de los programas lleguen a sus potenciales destinatarios. La elección implica, como es obvio, una estrategia política y un conocimiento de los recursos de poder disponibles para llevarla adelante.

---

17/ R. Cibotti y O.J. Bardeci, Enfoque crítico de la planificación en América Latina, Santiago, ILPES, 1972.

### 3. Conflictos burocráticos e implementación de los programas

Un problema central de cualquier programa antipobreza es el de cuál será la agencia estatal encargada de aplicarla y, por tanto, de usar los recursos disponibles.

El Estado - como queda de manifiesto en estas circunstancias - no es una unidad, sino una asociación de órganos de decisión y ejecución de diferente autoridad, con funciones y ámbitos de competencia también diversos, que no siempre actúan de consumo. Es una constelación de burocracias heterogéneas que se oponen entre sí y son difícilmente coordinables. La existencia misma de dichas agencias estatales genera la aparición de nuevos intereses, el principal de los cuales consiste en absorber en beneficio propio la mayor proporción de recursos que sea posible. Ello no sólo se debe a la denominada "vocación oligárquica de las burocracias", sino también por cuanto se cree que la propia agencia desempeña la función más importante y lo hace de la forma más eficiente.

Asimismo, es evidente que las burocracias estatales tienden a utilizar como un recurso de poder suplementario en la disputa al interior del aparato estatal a sus propios clientes. Aparecen así, en muchas ocasiones, como defensoras del grupo social con el que mantienen una vinculación formal, con lo que esa relación que era de "tutela" tiende a convertirse insensiblemente en "clientelismo". Por ejemplo, es posible que funcionarios de un organismo gubernamental organicen una protesta militante contra el Ejecutivo u otra oficina estatal como manera de promover la puesta en práctica de ciertos tipos de proyectos antipobreza. Algunas instituciones gubernamentales destinadas a trabajar entre los pobres tienen por finalidad organizarlos y buscar la forma de aumentar su participación en la vida nacional, por lo que esa organización y esa participación pueden traducirse en protestas abiertas contra la actuación de ciertos organismos estatales.

/Es otra

Es otra de las formas en que la sociedad civil y sus grupos de interés influyen la toma de decisiones estatal. Por otro lado, las políticas de erradicación constituyen un mecanismo de control social de los clientes.

El comportamiento de los burócratas con los clientes de los servicios de bienestar puede generar problemas suplementarios. Muchas veces estos últimos sufren diversos tipos de humillaciones por parte de los empleados que supuestamente se encuentran a su servicio. Ello es más común y posible en el caso de que la estrategia de erradicación de la pobreza sea la prestación de determinado tipo de servicios básicos, y es bastante difícil cuando el ataque a la pobreza se hace mediante transferencias de ingreso.

Asimismo, es probable que se produzca un excesivo control de la vida de los individuos por parte de las organizaciones burocráticas. Los clientes no están en condiciones de hacerse respetar por los funcionarios con los cuales están en contacto.

#### 4. El éxito probable de los programas contra la pobreza

Los razonamientos anteriores permiten afirmar que en la sociedad hay proyectos políticos alternativos que se juegan también en la arena política que es el Estado. La posibilidad de que uno de ellos triunfe y se convierta en el que cuenta con el respaldo de la voluntad jurídica estatal y con la posibilidad del ejercicio de la coacción para su aplicación deriva de que la alianza de clases que lo apoye sea lo suficientemente poderosa como para imponerlo. Esa importancia de los grupos sociales en la adopción y aplicación de políticas públicas tiene importancia especial respecto de los programas contra la pobreza:

"En todo caso, por lo dicho resulta claro que sean cuales fueren las intenciones del proyecto político en juego, la desigualdad

/entre los

entre los actores del proceso, que llega hasta la exclusión de algunos, hace difícil o imposible la obtención de ciertos objetivos. Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica, por ejemplo, cuando los afectados por ella no tienen ninguna voz en la definición del proyecto político ni en el proceso de planificación, y sólo son percibidos como víctimas indeseables de ellos. En ese sentido el mayor o menor grado de exclusión y de desigualdad entre los actores admitidos es una de las causas, aunque no la única, de la mayor o menor desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo". 18/

5. La organización y participación de los pobres: ¿una alternativa?

Se han enfatizado hasta aquí las dificultades que existen para que las acciones contra la pobreza se concreten y sean realmente beneficiosas para los pobres. La conciencia creciente que se tiene de las diversas limitaciones existentes en tal sentido, ha conducido a que se busquen alternativas que puedan conducir al éxito, y entre ellas la participación de los grupos pobres se ha convertido en la meta y en el medio de muchos programas. 19/

---

18/ Aldo E. Solari, Edgardo Boenninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas. Santiago, ILPES, 1977, p. 53.

19/ Así, el Informe Dag Hammarskjöld postula que la "Capacidad de diálogo y negociación" de un país o de un grupo social en el seno de un país, debe estar "respaldada por una alternativa verosímil de acción unilateral y confrontación". Al respecto agrega: "Este concepto no debe constituir la piedra del escándalo... Ni las transformaciones socialistas, ni las socialdemócratas, ni las de bienestar social capitalistas, han sido logradas sin que los aspirantes a una cuota de participación mayor en el sistema se organizaran para exigir y - en caso necesario - para imponer sus (cont.)

Sin embargo, el uso que se hace del término participación es ambiguo y no se sabe muy bien qué se quiere decir con él.

Es necesario ubicar la idea de la participación en el contexto de la dominación social. Hay que recordar que las recompensas no se distribuyen aleatoriamente entre los miembros de la sociedad. Existe una estructura de dominación, merced a la cual quienes ocupan posiciones dominantes se reservan una proporción de los bienes disponibles mayor que la que les correspondería de utilizarse como criterio distributivo la incidencia en el volumen demográfico societal.

Ello se logra mediante dos expedientes: la coerción física y la legitimación consensual de la dominación vigente, que se obtiene mediante la difusión de ideologías justificativas de esa distribución desigual. En dicho contexto, se explica la participación de los estratos dominados. En principio y mientras pueda hacerlo, la clase dominante sólo permitirá a los grupos subordinados una participación funcional al mantenimiento de la dominación, esto es, que la legitime como clase dominante.

Si las demandas de los dominados-participantes superan ciertos límites, quienes ejercen el poder reaccionarán tratando de ocluir los canales a través de los cuales aquellas se procesan. Habrá casos en que no lo conseguirán y un grupo social movilizado podrá

---

(Cont.)

19/ reivindicaciones. Tampoco se ha logrado, en los casos de cambio sin una revolución total, un progreso significativo sin que los elementos dominantes del sistema comprendieran que los cambios negociados eran para ellos menos nocivos que la confrontación". "¿Qué Hacer?: Otro Desarrollo", Development Dialogue, No 1/2, 1975, p. 74.

/llevar sus

llevar sus demandas a la arena política, haciéndose un lugar en ella y obteniendo todo o parte de las recompensas que reivindica. Caben allí dos posibilidades: una, la derrota total de los anteriores dominadores que son sustituidos por los nuevos grupos emergentes; otra, la transacción, por la que aceptan perder una parte de sus prebendas "para que todo siga como está", esto es, para lograr el mantenimiento del sistema que, en definitiva, les es favorable.

En este caso el grupo ascendente es, de alguna manera, cooptado a través de su incorporación al sistema de dominación y puede esperarse que en el futuro contribuya a taponar demandas similares de nuevos grupos emergentes.

Puede pensarse que la mayoría de los programas antipobreza tienden a promover la organización de los grupos populares y su participación en un sistema sociopolítico que se desea mantener o cambiar moderadamente. En muy pocos casos, por eso mismo, la participación que se postula implicará una real influencia de los grupos pobres en la toma de decisiones. A lo más puede pensarse que un segmento de los grupos dominantes, que ha conquistado todo o parte del aparato estatal, está apoyándose en esa mayor participación popular a efectos de fortalecer su posición, sea mediante la amenaza que esos sectores pueden representar para otros segmentos dominantes, sea por la legitimación que el apoyo popular entrega a su actuación en el gobierno. Los regímenes populistas han servido siempre como ejemplo de esta manipulación "desde arriba" que tiende a la movilización-desmovilización de los sectores populares. Es evidente, empero, que no en todos los casos se da tan libremente esa "manipulación". Análisis más pormenorizados de dichos períodos históricos muestran la capacidad de organización autónoma y, por tanto, de negociación de los sectores populares.<sup>20/</sup>

---

<sup>20/</sup> Al respecto véase Francisco C. Weffort, Clases populares e desenvolvimento social. Contribuição ao estudo do populismo. Santiago, ILPES, 1968.

Si, como se dijo anteriormente, la participación que propugnan los programas antipobreza es limitada a la realización de algunas actividades al interior del proyecto específico, no puede pensarse que ella sea la vía por la cual los grupos pobres aumentarán su capacidad de negociación en la sociedad y presionarán a efectos de obtener una mayor proporción de los bienes sociales disponibles.

Para ello se requiere la organización autónoma de las masas, que las coloque en condiciones de oponerse abiertamente a las decisiones asumidas por las autoridades públicas, con posibilidades ciertas de alterarlas en su propio beneficio. Este es, entonces un problema eminentemente político que afecta no sólo a los pobres, sino al conjunto de la sociedad.

Hay quienes piensan que la vía de la organización no permitirá tampoco la obtención de sus reivindicaciones por los pobres. Sería necesario aprovechar los impulsos espontáneos de las masas a efectos de introducir los cambios deseados. El argumento central de tal análisis es el de la impotencia de los pobres: "The poor can create crises but cannot control the response to them". El espontaneísmo de las masas hace peligrar el sistema como un todo. Cuando se busca organizarlo lo único que se consigue es quitarle impulso y, en definitiva, contribuir a su reintegración al sistema. 21/

Es evidente que, como sostienen Piven y Cloward, el éxito de los movimientos populares no tiene proporción con el grado de organización. Aunque se requiera estímulo y liderazgo, éste no tiene por qué provenir de la organización. Asimismo, los intentos de organizar a sectores poco estructurados, como los desempleados, tienden a fracasar. En la mayoría de los casos la organización asume la

---

21/ Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Poor People's Movements: Why they Succeed, How they Fail. Pantheon, 1977.

representación de estos grupos que, en realidad, no participan en ella: son movilizados más bien que organizados. Por último, también es cierto que movimientos firmemente estructurados y organizados pueden tener menor efectividad en su acción como movilizadores del descontento popular que aquellos más desorganizados y poco estructurados.

Otro elemento a considerar es que en muchos casos el movimiento terminará siendo la base de poder de un grupo de líderes que puede desentenderse de las verdaderas reivindicaciones de sus representados para afianzar su propio poder y alcanzar la realización de intereses personales. Ello es más cierto aún de aceptar que en las comunidades pobres, la apatía es una de las características psicológicas dominantes 22/, lo que lleva a dejar la iniciativa de la organización y defensa de los propios intereses en manos de individuos que incluso provendrán de otros sectores sociales.

Todo lo anterior, empero, no disminuye la importancia de la organización de los sectores populares como única forma de obtener sus reivindicaciones frente al poder. Podrán citarse múltiples casos de fracaso, pero no por ello podrá negarse que en el mediano y largo plazo, la única manera en que esos sectores pueden hacer

---

22/ El sistema de valores predominante justifica grandes desigualdades de toda índole, y afecta también a los pobres, haciéndoles aceptar su condición. La cultura de la pobreza es inducida, buscando producir culpabilidad y reforzar la pasividad. Algo similar sucede con los servicios de bienestar. Ver Ralph Milliband, "Politics and Poverty", en Dorothy Wedderburn, editora, Poverty, Inequality and Class Structure, Cambridge University Press, 1974, p. 195. Sobre cómo la cultura dominante tiende a interpretar el mundo en beneficio propio y a transmitir tal perspectiva a las clases subordinadas puede consultarse un excelente estudio de Luis Barros y Ximena Vergara, El modo de ser aristocrático. El caso de la oligarquía chilena hacia 1900. Santiago, Aconcagua, 1978, esp. 153 y ss.



frente a un sistema económico y social que se basa en el abarata-  
miento constante de la mano de obra, es el establecimiento de movi-  
mientos sindicales y de organizaciones populares en general dotadas  
de la fuerza suficiente como para dotar a sus dirigentes de capa-  
cidad de negociación frente al empresario. Por ello:

"Even the most dictatorial regime today learn sooner or later what  
ancient rulers knew, how to make concessions to unorganized and  
spontaneous pressure from the masses, if necessarily underlining  
their continued authority by face-saving punishment for 'agitators'.  
It is organized popular action they seek to prevent." 23/

#### IV. POBREZA, PRODUCTO DE LAS INSTITUCIONES VIGENTES

La mayoría de las políticas dirigidas a los pobres suponen que  
éstos lo son por el bloqueo de oportunidades que han sufrido y,  
consecuentemente, a causa de sus escasas capacidades y calificaciones.

La solución que se propugna, por tanto, consiste en "cambiar"  
a los pobres para que así puedan superar las dificultades y mante-  
nerse por encima de la línea de pobreza. La redistribución no  
aparece como necesaria a tal enfoque. La pobreza podría ser elimi-  
nada sin tocar a los ricos para dar a los pobres.

Asumir que las características de los pobres son "la causa"  
de la pobreza lleva a enfatizar excesivamente la capacitación como  
solución cuando es evidente que, por razones estructurales que no  
es del caso detallar en este momento, el problema no es la falta  
de preparación para ocupar un cargo, sino la ausencia de empleos  
disponibles.

---

23/ Erich J. Hobsbawn, "Should the Poor Organize?", The New York  
Times Review, March 23, 1978.

El enfoque alternativo considera a la pobreza como resultado de la organización total de la sociedad; vale decir, reconoce que son las mismas instituciones prevalecientes las que generan o producen pobreza. No es posible, por tanto, conseguir su erradicación sin modificar estas instituciones que provocan, con su funcionamiento cotidiano, el fenómeno a abolir.

En este trabajo se ha adoptado la segunda de las maneras de ver y es posible terminar haciendo algunas afirmaciones que se piensa han sido demostradas en las páginas anteriores y que, probablemente, puedan retomarse en alguna ocasión posterior.

1. Las condiciones o causas de la pobreza usualmente mencionadas (vejez, familia carente de jefe de hogar hombre, enfermedad, invalidez, desempleo, educación escasa, etc.) constituyen característica de los individuos pobres, pero no explican la pobreza. Incluso más: es evidente que algunas personas de esas categorías no son pobres, por lo que ellas "devienen sinónimos de pobreza, sólo cuando aquellos que las sufren son miembros de la clase trabajadora". 24/

2. Se tiende a afirmar en algunos casos que la división existente entre los trabajadores según estén organizados o no, es la razón de la pobreza de estos últimos. Aquí se afirma, por el contrario, que los pobres constituyen una parte integral de las clases trabajadoras, de las que ocupan tal vez el rango más bajo. Empero, al interior de ellas existiría un continuum desde la llamada "aristocracia obrera" hasta los más pobres, pudiendo afirmarse que incluso los que en un determinado momento no sufren de pobreza, se encuentran ante el riesgo inminente de caer en tal condición. "La pobreza es un asunto de clase, estrechamente ligado a la situación general de la desigualdad de clases y remediable finalmente en términos de clase en general". 25/

---

24/ Milliband, cit., p. 184

25/ Milliband, p. 185.

Como sostiene el título de este párrafo, se trata de una resultante de la organización de las instituciones vigentes, que sólo puede erradicarse mediante la modificación de las mismas.

3. Cuando se enfatiza excesivamente la importancia que pueden tener las organizaciones sindicales en la creación de diferencias al interior de la clase trabajadora, aduciendo que por esa vía se crean "barreras" al acceso al sector moderno de la economía o a los empleos mejor remunerados de los individuos insertos en el sector tradicional, informal, o como se le designe, se olvidan otros factores bastante más importantes. En primer lugar, se omite que frente a los trabajadores se encuentran los patronos que, indudablemente, tienen mayor capacidad negociadora, están mejor organizados y aspiran - por la lógica misma de su papel en el proceso económico - a reducir el costo de la mano de obra a los límites más bajos que sea posible.

En segundo lugar, desechan la experiencia histórica que muestra que es en los países donde los movimientos sindicales han alcanzado un mayor desarrollo, medido a través del indicador que se considere más adecuado (sea el número de afiliados u otro), que el estrato en situación de pobreza es menor. Ello resulta evidente en el caso de los países capitalistas, es obvio en los socialistas y también es verdad en el tercer mundo y especialmente en América Latina. Donde no hay sindicalismo la pobreza adquiere características masivas. En cambio, donde la clase obrera se encuentra mejor organizada la situación es la contraria.

La anterior es una afirmación estática, por cuanto compara diversos países en un momento de tiempo. Pero un análisis dinámico que estudiara las relaciones entre sindicalismo y pobreza en diferentes momentos en el tiempo, tendería a comprobar la misma afirmación, siendo probablemente los casos de Chile y Uruguay, los más claros en tal sentido.

4. Ya Raymond Aron, hace muchos años, había afirmado que no hay proporcionalidad rigurosa entre el crecimiento económico global y la extinción de la pobreza. La experiencia de los países en desarrollo, muchos de los cuales han alcanzado elevadas tasas de crecimiento de su ingreso per cápita, abona tal razonamiento. Pero es evidente también que se dan casos, en que hay un mejoramiento de algunos sectores que anteriormente se encontraban en situación de pobreza. Ello resulta sólo indirectamente del crecimiento económico. Es necesario en esos casos, rastrear otras variables para poder explicar el aumento de la participación laboral en el ingreso nacional. Es probable que ciertas carencias de mano de obra, otorguen a esos grupos una mayor capacidad de negociación con el sector empresarial. Asimismo, el proceso de industrialización al poner en contacto cotidiano a importantes conglomerados de trabajadores, es el catalizador ideal de la organización de los sectores sociales subalternos. La experiencia histórica al respecto es por demás conocida y no tendría sentido extenderse aquí sobre el punto.

5. En países donde la abundancia de mano de obra es muy grande, como la mayoría de aquéllos donde se dan las situaciones de pobreza crítica más dramáticas, resulta todavía más incomprensible hacer referencia a las denominadas imperfecciones del mercado de trabajo como un factor relevante en la erradicación de la pobreza. Es obvio que de desaparecer la organización (endeble, escasa, prácticamente nula que existe en tales países), no se obtendría mejoramiento alguno de los estratos pobres, por cuanto es muy probable que el salario de equilibrio se situara incluso por debajo de la "línea" que las políticas antipobreza esperan hacer que todos los habitantes superen.

/6. En aquellos

6. En aquellos países donde el ingreso per cápita es bajo, también se tiende a afirmar que no tiene sentido aplicar estrategias redistributivas, por cuanto no implicarían más que "redistribuir la pobreza", enfatizándose la necesidad de primero crecer para luego permitir que nuevos grupos sociales participen de los bienes así generados. No es del caso detenerse aquí a mostrar las características excluyentes y concentradoras del estilo de desarrollo predominante en la región. Ello hace que no sea dable esperar que, en un momento futuro más o menos lejano, se amplíe el sector integrado. Por el contrario, a efectos de mantener esa tasa de crecimiento es necesario seguir concentrando en una porción relativamente pequeña de la población, por cuanto el tipo de bien producido no puede ser adquirido por las masas.

7. Muchas políticas antipobreza tienden a apoyarse en el principio del dualismo. Existiría un sector moderno, responsable del crecimiento global alcanzado por la economía y que no debería ser obstaculizado en manera alguna, a efectos de que pudiera seguir cumpliendo adecuadamente con dicha misión. Hay otro sector, en cambio, atrasado, que no tiene interrelaciones con el moderno, donde se concentra la pobreza. Se trata, en fin, de dotar a este segundo sector económico del dinamismo necesario para que también comience a aumentar su magra productividad. Antes, en los planteos clásicos derivados de Boeke, se pensaba que el centro se expandiría e iría captando proporciones mayores de su hinterland, esperándose que en un momento todo el ámbito económico de la nación se hubiera incorporado. La experiencia demostró que no era así, o que la marginalidad se reproducía al interior de los espacios considerados modernos.<sup>26/</sup> Ahora la tesis aparece modificada. Ya no se espera la absorción por

---

<sup>26/</sup> Ver más detenidamente en Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, Teoría, Acción social y desarrollo en América Latina. México, Siglo XXI, 1976, pp. 406-421.

el sector moderno, sino que se cree posible que las formas de producción tradicionales y obsoletas adquieran una dinámica propia y paralelamente al avance del sector moderno, aumenten su productividad, luego de un pequeño impulso exterior.

En muchas de las estrategias, por lo demás, tiende a reforzarse esa fractura dualista de la sociedad, por cuanto se busca dotar a los pobres de un conjunto de servicios de primera necesidad, más baratos, inferiores en definitiva, a los que disfrutaban los no pobres. Este temá será desarrollado más extensamente en otra oportunidad.

8. No es necesario que un país sea rico para que no tenga pobreza. Y a la inversa no en todos los países ricos, ella ha desaparecido. Por lo mismo, las estrategias basadas en primero crecer, para luego redistribuir, son falaces. La experiencia y algunos estudios demuestran que en América Latina se podría haber triplicado el ingreso de los sectores pobres, con una estrategia de distribución igualitaria. El que ello no hubiera sido posible políticamente es otro asunto, que no justifica descartarla en el nivel puramente técnico, justamente por quienes tienden a no considerar explícitamente los elementos sociales y políticos de las acciones que postulan.

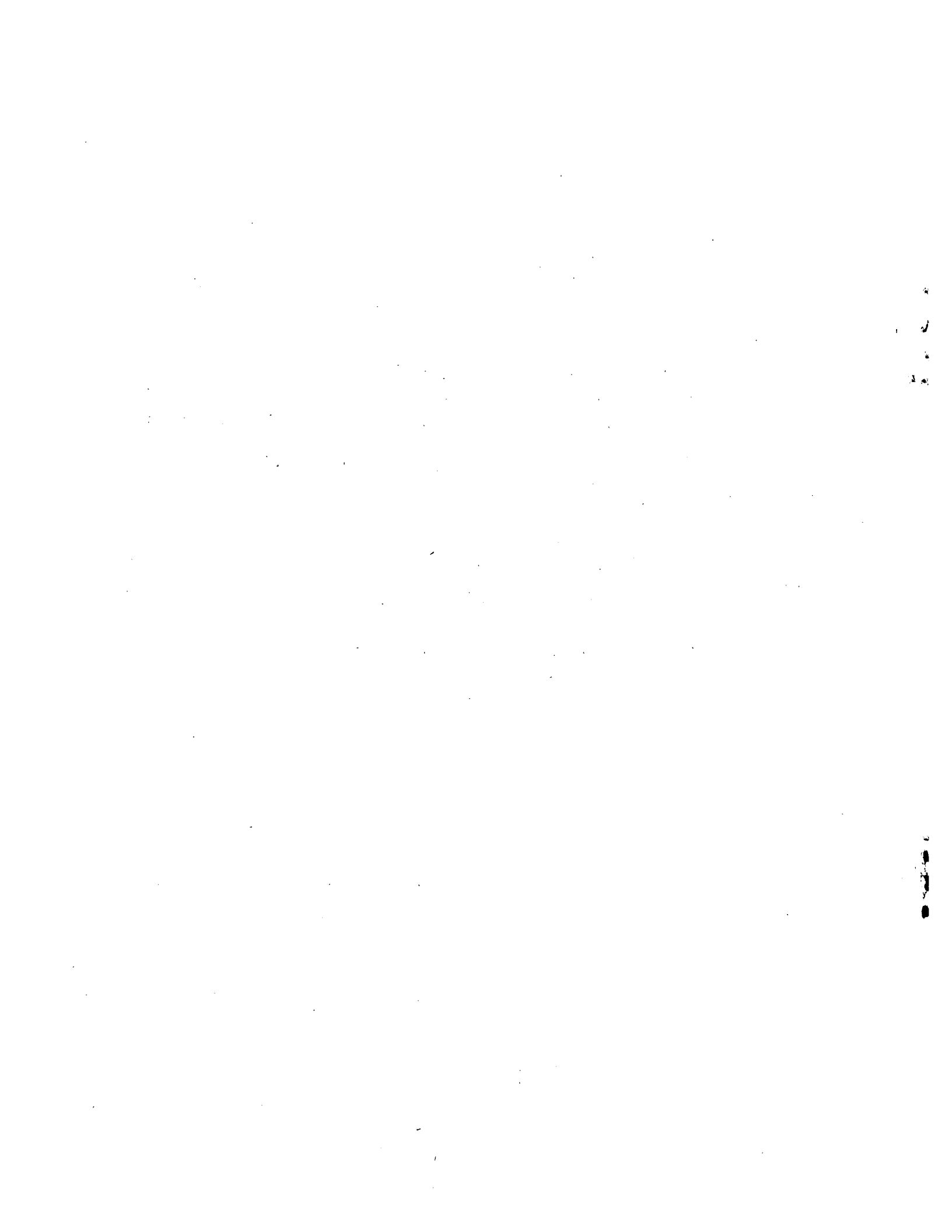
9. Otro elemento a considerar es hasta qué punto la pobreza que sufren ciertos sectores sociales en el momento actual no es consecuencia de la explotación presente o pasada que han sufrido por parte de los sectores mejor ubicados en la estructura de dominación. No cabe duda por ejemplo que el sector indígena se encuentra en una situación de pobreza extrema y es sabido que son hoy explotados y si no lo son, ha sido sobre las espaldas de sus antepasados que se realizó buena parte del proceso de acumulación que dió origen al actual sector moderno.

## V. EPILOGO

Las reflexiones anteriores muestran que no es tarea fácil eliminar la pobreza de sociedades como las latinoamericanas. Sin embargo, ello no debe conducir a que se abandone el intento de hacer algo en tal sentido. En situaciones donde predominan modelos consumistas, concentradores y excluyentes, el mero hecho de que individuos e instituciones con audiencia relativamente importante hagan oír su opinión respecto a la necesidad de prestar atención a los más pobres cumple una función social que no puede dejar de ser reconocida como trascendente.

La posibilidad de ir creando una preocupación de la opinión pública por los efectos perversos del funcionamiento del sistema imperante es la única vía posible de generar el movimiento social que, en algún momento más o menos cercano, pueda impulsar los cambios que se postulan.

Por lo mismo, las reflexiones anteriores no deben tomarse como un impulso a la inacción, ni como una muestra de escepticismo derrotista, sino como un llamado de atención sobre las dificultades existentes, sobre los intereses contradictorios a dichas acciones y sobre la necesidad que existe de que las acciones técnicas tendientes al alivio y erradicación de la pobreza, sean pensadas en el más vasto marco de la acción política cotidiana.





PROYECTO INTERINSTITUCIONAL  
DE POBREZA CRITICA  
AMERICA LATINA

PPC/DPS/02.1  
Documento para discusión interna  
Circulación restringida

Santiago, octubre de 1978

POBREZA Y ASISTENCIA LEGAL EN CHILE:  
UNA PERSPECTIVA SOCIOLOGICA

Preparado por:

Rolando Franco

78-11-2693-70

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the specific procedures and protocols that must be followed when recording transactions. It details the steps involved in data collection, verification, and reporting, ensuring that all information is accurate and up-to-date.

3. The third part of the document addresses the role of technology in streamlining the record-keeping process. It discusses the benefits of using digital tools and software to automate data entry and analysis, reducing the risk of human error and increasing efficiency.

4. The fourth part of the document focuses on the importance of regular audits and reviews. It explains how these processes help identify discrepancies, correct errors, and ensure that the records remain accurate and reliable over time.

5. The final part of the document provides a summary of the key points discussed and offers recommendations for implementing and maintaining a robust record-keeping system. It stresses the need for ongoing training and support for staff involved in the process.

## INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
II. DEFINICION DE LA POBREZA .....	1
III. LA POBREZA EXTREMA EN CHILE .....	4
IV. REFLEXIONES SOBRE LA ASISTENCIA LEGAL A LOS GRUPOS EXTREMADAMENTE POBRES .....	12
V. LA PERCEPCION DEL DERECHO PROPIA DE LOS GRUPOS POBRES .....	14
VI. ALGUNAS POSIBLES SOLUCIONES .....	23
1. Fomentar la creación jurídica ad-hoc para enfrentar los problemas de los pobres .....	23
2. Llevar la justicia a los pobres .....	24
3. Representación en otros ámbitos de lo jurídico, en especial administrativos .....	27
4. Mejorar el acceso a la justicia .....	27
VII. PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA LEGAL .....	29
1. Su carácter público o privado .....	29
2. Nivel a que debe prestarse el servicio .....	30
3. Metas a perseguir en la prestación de servicio ...	30
4. Presentación del servicio .....	31
5. Admisión .....	31
6. Evaluación del programa .....	31
VIII. CONCLUSIONES .....	32

10/11/11

The first part of the report discusses the background of the project and the objectives. It also outlines the methodology used for the data collection and analysis. The results of the study are presented in the following sections, showing a clear trend of improvement over time. The data indicates that the intervention had a significant positive impact on the participants' performance. This finding is supported by the statistical analysis, which shows a significant difference between the control and experimental groups. The implications of these results are discussed in the final section, highlighting the potential for wider application of the findings. The report concludes with a summary of the key findings and a recommendation for further research.

## I. INTRODUCCION

Se presentará aquí una perspectiva sociológica de las relaciones entre la asistencia legal y la pobreza.

Es sabido que la asistencia legal se dirige predominantemente a los pobres, y en su prestación tiene importancia fundamental el otorgamiento por el Tribunal respectivo del denominado "privilegio de pobreza". Empero los criterios jurídico y sociológico de lo que sea la pobreza son diversos y parecería que quienes son considerados extremadamente pobres de acuerdo a este último, se encuentran al margen de la asistencia legal prestada por las instituciones jurídicas.

A continuación se intentará formular algunas apreciaciones sobre qué implicaría dotar de asistencia legal a los extremadamente pobres. Para ello, primeramente, es necesario saber qué se entiende por pobres y quiénes son, intentando su cuantificación, con la información disponible para Chile.

A partir de lo anterior, podrían esbozarse las vías más adecuadas para prestar dicha atención. Ello no será abordado en este trabajo, que sólo formulará algunas apreciaciones sobre la forma y modo de lograrlo, insinuando pistas que deberían considerarse en caso de que las autoridades se propusieran enfrentar sistemáticamente dicho problema.

## II. DEFINICION DE LA POBREZA

Han existido en todo tiempo grandes discusiones sobre la naturaleza y el concepto de la pobreza.

Hay asimismo, importantes diferencias empíricas entre diferentes conjuntos de individuos designados como pobres. No es lo mismo serlo en los Estados Unidos o Europa, que en los países subdesarrollados. Las diferencias no son sólo de extensión, de volumen del grupo social pobre, sino también de la naturaleza y tipo de la pobreza.

Por otro lado son evidentes también las connotaciones ideológicas y políticas implicadas en cualquier definición y la presencia de juicios de valor cuando se establecen criterios tendientes a separar el conjunto de los pobres del resto de la sociedad.

/Todo ello

Todo ello dificulta las definiciones objetivas de la pobreza y lleva a reconocer, al mismo tiempo, la presencia de un inevitable subjetivismo en todas ellas, derivado básicamente de que, implícita o explícitamente, ella afirma algo acerca de la sociedad global. La situación de los que no tienen es incomprensible si no se la relaciona con la situación de los que tienen.

Si bien, como se ha dicho, las definiciones propuestas son innumerables, ellas pueden agruparse en dos grandes familias: la pobreza-situación y la pobreza-relación.

a) La pobreza-situación implica afirmar que el subconjunto de la sociedad considerado pobre no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Tal perspectiva plantea serios problemas. En primer lugar, es necesario establecer cuáles son esas necesidades básicas. Enumerarlas obliga, por supuesto, a realizar un juicio de valor.

Pero ahí no terminan los problemas por cuanto incluso si hubiera acuerdo sobre los rubros más generales constituyentes de las llamadas necesidades básicas (tales como alimentación, vestimenta, vivienda, equipamiento, etc.), habría que plantearse la pregunta sobre la cuantía y calidad de la satisfacción: ¿qué cantidad de bienes de qué calidad son suficientes para satisfacer esas necesidades básicas? Aquí, evidentemente, es necesario emitir nuevamente juicios que, en la mayoría de los casos, difícilmente pueden ser confirmados científicamente.

b) La segunda familia de definiciones entiende que la pobreza es una relación. Subyacente a tal planteo se encuentra la idea de desigualdad social y el intento de relacionar a los pobres con el resto de la sociedad.

Es necesario tener claro que según sea la definición que se acepte de pobreza, será también la magnitud de ella como problema. Por eso, pueden distinguirse dos conglomerados de autores: los optimistas, que intentan definiciones lo suficientemente restringidas y acotadas

/del conjunto

del conjunto de pobres como para poder sostener que el problema es manejable y puede ser enfrentado; y los "catastrofistas", que aumentan el número de pobres merced a definiciones más amplias.

Las diversas características y consecuencias enumeradas hasta aquí, se traslucen en los intentos de medición de la cuantía de la pobreza. En el caso de Chile es posible también encontrar esas variaciones. A efectos de los objetivos que se buscan en este Seminario parece conveniente aceptar la perspectiva de la pobreza-situación y, dentro de ella, adoptar ciertas formas de medición lo suficientemente estrictas como para que el conjunto de individuos u hogares que quede incluido en dicho universo sea restringido y se caracterice por encontrarse en situación de extrema pobreza.

Es usual recurrir para ello a un conjunto de necesidades básicas de índole material que no son más que la reformulación moderna de la vieja fórmula "pan, techo y abrigo". Ellas son: alimentación-nutrición, vivienda, educación y salud. A veces se incluye también la vestimenta, pero las dificultades de medición son en tal dimensión mucho más complicadas que en el resto, dadas las diferencias que derivan de las variaciones climáticas y las costumbres.

La limitación que se deriva de la adopción de necesidades básicas materiales solamente, fue puesta de manifiesto por uno de los participantes de una reunión realizada recientemente, al ironizar afirmando que esa seguridad material se logra en la cárcel. Con ello buscaba enfatizar la necesidad de tomar en cuenta otras dimensiones, como la participación en la conducción de los asuntos públicos, entre otras.

Es claro también que hasta el presente, la asistencia legal no ha figurado entre las necesidades básicas. Ello porque no se trata de algo material, "nadie se muere" por no conocer el Derecho o no tener defensa adecuada, o por lo menos muchos así lo suponen.

Importa poner de manifiesto lo anterior antes de iniciar el análisis de la información empírica chilena, sólo en las dimensiones básicas materiales ya mencionadas.

### III. LA POBREZA EXTREMA EN CHILE

Existen estudios que, recurriendo a diferentes metodologías y fuentes de datos, han intentado cuantificar a los extremadamente pobres de Chile <sup>1/</sup>.

1. El Mapa de la Extrema Pobreza de Chile utilizó la información proporcionada por el último Censo de Población y Vivienda, realizado en 1970. Dado que allí no se incluía información sobre el ingreso de las personas, recurrió como indicadores del nivel de vida, al tipo de vivienda, al hacinamiento y al equipamiento del hogar.

El tipo de vivienda estaba clasificado censalmente en diez categorías: 1) casa; 2) departamento; 3) vivienda de conventillos; 4) rancho, choza o ruca; 5) mejoras; 6) viviendas marginales o callampas; 7) viviendas en estructuras no residenciales; 8) viviendas móviles, vagón, carpa, etc.; 9) otros tipos de viviendas particulares; y 10) viviendas colectivas.

El hacinamiento fue definido como 4 o más personas por pieza habitación.

De acuerdo al equipamiento del hogar, se distinguió a aquellos que tenían algunos de los bienes encuestados (auto, camión, motocicleta, radio, televisión, refrigerador, máquina de coser) y los que no poseían ninguno de ellos.

Se distinguió también entre quienes habitaban viviendas que utilizaban a tales fines descarga de aguas, estaban conectadas al alcantarillado o poseían fosa séptica para la eliminación de excretas, de aquéllas que carecían de tales procedimientos.

---

<sup>1/</sup> Esos estudios son: Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) - Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, Mapa de la Extrema Pobreza de Chile, Santiago, ODEPLAN, 1970; René Cortázar, Necesidades Básicas y Extrema Pobreza, Santiago, CIEPLAN, Estudios Nº 17, septiembre 1977.



A partir de esta información se construyó un índice de pobreza con los indicadores "sistema de eliminación" y "hacinamiento", obteniéndose así cuatro categorías que se cruzaron con los diez tipos de vivienda obteniéndose así cuarenta casilleros. El ordenamiento de la población de acuerdo a los indicadores de pobreza se hizo asociando a cada categoría obtenida según el índice de pobreza, el porcentaje de personas en cada categoría que perteneció a hogares sin equipamiento.

A base de estos criterios se estableció que el 21 por ciento de la población censada en Chile en 1970 se encontraba en extrema pobreza. Vale decir, un millón novecientas mil personas, de las cuales un millón trescientas mil vivían en el área urbana y cerca de seiscientas veinte mil en el área rural. Así, 32,2 por ciento del total de los pobres estaba ubicado en el área rural, cuando en realidad sólo el 25 por ciento de la población total del país vivía en dicho sector. En consecuencia, había mayor pobreza relativa en el campo aunque el mayor número absoluto de pobres estuviera en la ciudad.

Además, la mitad de la población extremadamente pobre era menor de 16 años; 41 por ciento de los niños de la edad escolar pertenecientes a este estrato social no asistía a la escuela ni se encontraba en la fuerza de trabajo.

Los criterios utilizados para llegar a tales cifras son sumamente importantes para el tema que nos ocupa, como se verá más adelante. Aquí conviene recordar simplemente algo que se relaciona con aquellas iniciativas que tienden a la difusión del Derecho recurriendo a los medios de comunicación de masas <sup>1/</sup>. Los extremadamente pobres carecen de receptores de radio o TV y puede tenerse también la cuasi certeza de que no leen diarios, lo que será ratificado luego al analizar la

---

<sup>1/</sup> Al respecto véase Eduardo Urrejola, Acerca de la divulgación jurídica masiva, Santiago, Departamento de Práctica y Asistencia Legal, Escuela de Derecho, Universidad Católica de Chile, agosto de 1975. Consúltense también, los estudios de dicho Departamento, sobre el impacto de ciertos programas en la información jurídica de las personas sometidas a ellos.

información relativa a la educación y comprobar el elevado número de analfabetos que hay entre ellos. Por lo mismo, los extremadamente pobres están excluidos a priori de tales iniciativas de difusión jurídica.

2. Se han hecho diversas observaciones al Mapa de la Extrema Pobreza de Chile, especialmente a la utilización de indicadores de vivienda, que según los críticos pueden conducir a resultados equívocos y no ser la mejor guía para políticas de erradicación de la pobreza. Como lo importante no es el porcentaje de viviendas pobres sino las consecuencias que tales viviendas acarrearán para la salud de sus ocupantes, es probable - se afirma - que haya otros indicadores más adecuados de la situación de pobreza.

Se han mostrado diferencias entre los resultados obtenidos por el Mapa de la Extrema Pobreza y un conjunto de indicadores normalmente usados para medir el nivel de vida regional.<sup>1/</sup>, tales como la tasa de defunción general, la tasa de mortalidad infantil (muertes de 0-1 meses por 1 000 nacidos vivos), considerando separadamente los fallecimientos de menores de 28 días y los de aquellos que ya habían superado tal edad; los recursos médicos y hospitalarios (número de profesionales en salud y camas de hospital por 10 000 habitantes); las causas de mortalidad infantil sean del aparato digestivo, en especial diarrea; sean muertes por problemas en el parto; y la frecuencia de las causas de muerte en el país considerando las defunciones generales. Estos indicadores clasifican a las provincias de Chile en un orden diferente al índice de extrema pobreza, lo que lleva a afirmar que la conexión entre vivienda y condiciones de vida no es necesariamente clara y que en ello influyen diferencias climáticas y coberturas de servicios de salud.

---

<sup>1/</sup> Mercedes Taborga, "Algunos comentarios sobre la elección de las condiciones de vivienda como medición de la severidad de la pobreza", Estudios de Economía, número 4, 1974, pp. 97-112. Muchas de las observaciones apuntadas aquí han sido recogidas de este trabajo.

Por otra parte utilizar el indicador "no eliminación de excretas mediante descarga de agua" implica aceptar a priori que a mayor ruralidad habrá mayor pobreza.

3. Cortázar, <sup>1/</sup> por su parte, utilizó en su trabajo información procedente de la Encuesta de Presupuestos Familiares, efectuada por la Dirección de Estadística y Censos (actual Instituto Nacional de Estadísticas), de 1968-1969, que se basa en una muestra de 8.000 hogares, que registra una gran diversidad de información (presupuesto familiar, ingresos, nivel educacional y ocupacional de los miembros del hogar, características de la vivienda que habitan, etc.), lo que permite conocer con mayor exactitud las características de los extremadamente pobres, algunas de las cuales se recordarán aquí, por cuanto se entiende que son pertinentes a efectos de saber hacia quiénes orientar la asistencia legal.

El autor del estudio en análisis buscó ver la forma en que se satisfacen las necesidades básicas de la población, partiendo del supuesto de que "existen criterios relativamente aceptables para definir el nivel mínimo que para el desarrollo de una actividad normal se requeriría en alimentación, salud, vivienda y educación". <sup>2/</sup>

Así, en alimentación concluyó que, según las estimaciones de requerimientos diarios de nutrientes por tramos de edad, establecidos por el Departamento de Nutrición de la Universidad de Chile Sede Sur a base de recomendaciones de FAO-OMS (1973), los siguientes porcentajes de la población encuestada mostraban que sus necesidades básicas de alimentación se encontraban insatisfechas:

---

<sup>1/</sup> Cit.

<sup>2/</sup> Cortázar, cit. p. 10.

Cuadro 1

HOGARES CON SUS NECESIDADES BASICAS DE ALIMENTACION  
INSATISFECHAS

(% sobre el total de familias del país)

Déficit en	Extrema Pobreza <sup>a/</sup>	Resto hogares deficitarios	Total
Calorías	17	30,6	47,6
Proteínas Totales	4	5,4	9,4
Proteínas Animales	23,9	12,7	36,6

Fuente: Cortázar, cit., Cuadro 2, p. 13.

a/ Hogares en extrema pobreza son aquellos que obtienen menos del 60 por ciento de lo requerido para satisfacer las necesidades básicas consideradas.

Como puede verse, entonces, casi la mitad de la población del país no satisface sus necesidades calóricas y ello pese a que la disponibilidad promedio de alimentos supera los requerimientos del conjunto de la población. De ello puede deducirse que el déficit de dichos hogares obedece a una mala distribución de los nutrientes, que puede considerarse a su vez, consecuencia de la desigual distribución del ingreso.

llama la atención también la fuerte incidencia que dichas carencias presentan en el sector rural, donde afectan al 63 por ciento de los hogares, lo que no deja de ser sorprendente por cuanto es obvio que el precio relativo de los alimentos debe ser menor.

La subalimentación afecta con mayor intensidad a los obreros y trabajadores por cuenta propia, aunque también se encuentra un alto porcentaje de empleados (35 por ciento). Es probable que en el caso de estos últimos, las deficiencias sean consecuencia de una dieta inadecuada y de que la asignación del gasto familiar da preeminencia a otro tipo de bienes que, aunque puedan considerarse menos importantes

/por el

por el observador, lo deben ser para quienes deciden postergar su adecuada alimentación a efectos de obtenerlos, sea por búsqueda de status social u otra razón.

En cuanto a la dimensión salud, considerando la necesidad de visitas médicas y odontológicas que el Servicio Nacional de Salud estima mínimas, los siguientes porcentajes de hogares no las satisfacían:

Cuadro 2

HOGARES CON NECESIDADES BASICAS DE SALUD INSATISFECHAS  
(% respecto al total de familias del país)

Déficit	Extrema Pobreza	Resto Hogares deficitarios	Total
Consultas médicas	16,3	36,2	52,5
Consultas odontológicas	32,9	26,0	58,9

Fuente: Cortázar, cit., Cuadro 6, p. 19.

El Cuadro anterior muestra la fuerte incidencia de los déficit en salud, que afectan primordialmente a los trabajadores del sector rural y a los cuenta propia urbanos. Los asalariados urbanos se encuentran en mejores condiciones por cuanto la organización de los servicios de prestación de atención médica se encuentran estrechamente relacionados con los de previsión, a los que ellos sí tienen acceso.

En la dimensión vivienda, asimismo, tuvo en cuenta su tamaño en relación al número de miembros de la familia (grado de hacinamiento) y el equipamiento, considerando como nivel mínimo aceptable la estructura de las viviendas definitivas más económicas que construye el Estado en el país, de donde surge que 1,4 ocupantes por pieza representa el máximo permisible en cuanto a hacinamiento y que un número superior a 2,3 corresponde a una situación de extrema pobreza.

Cuadro 3

HOGARES CON NECESIDADES HABITACIONALES BASICAS  
INSATISFECHAS

(% sobre el total de familias del país)

Déficit	Extrema pobreza	Resto Hogares deficitarios	Total
Grado hacinamiento	13,3	33,2	46,5
Equipamiento	8,4	46,0	54,4

Fuente: Cortázar, cit., Cuadro 10, p. 23.

En educación, pese a que Chile ha alcanzado una cobertura considerable, se encontró que el 18,4 por ciento de los hogares encuestados tenían miembros de entre 10 y 15 años que no asistían a clases. La incidencia mayor estaba, obviamente, en las áreas rurales (29,8 por ciento), seguidos por los trabajadores por cuenta propia (24,9) y los obreros (21,7).

4. De la extensa presentación de cifras de las páginas anteriores pueden extraerse conclusiones de interés para el tema que nos ocupa.

En primer lugar, el mayor número absoluto de pobres se encuentra en las áreas urbanas (67,82 por ciento según el Mapa de la Extrema Pobreza) pero es mayor la proporción de la población rural que tiene tal condición.

Los jefes de familia de los hogares extremadamente pobres se ocupan en actividades rurales (51 por ciento) o en ocupaciones no asalariadas o en pequeños establecimientos del sector urbano (36 por ciento), lo que hace que 87 por ciento realice tareas de baja productividad <sup>1/</sup>.

1/ Cortázar, cit., p. 39.

<sup>1/</sup>Si desagregamos

"Si desagregamos aún más la información ocupacional, podemos inferir que del conjunto de trabajadores rurales con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, una quinta parte son empleados u obreros de grandes explotaciones agrícolas (más de 200 hás.). En su mayoría forman parte del sector que fue favorecido por la reforma agraria. Otro tercio se desempeña también en forma apatronada, pero en predios agrícolas de mediana o pequeña extensión; un 30 por ciento lo hace como pequeños propietarios o minifundistas y la quinta parte restante como trabajadores independientes sin tierra y en actividades de pesca, caza y silvicultura."

"En el sector urbano independiente y de pequeña escala los jefes de hogar se concentran en la pequeña manufactura y servicios de reparación que en conjunto representan la cuarta parte de los trabajadores de bajos ingresos de las unidades. Los servicios personales y el comercio a su vez, representan cada uno casi una quinta parte." <sup>1/</sup>

En algunas de las dimensiones consideradas, la situación de los asalariados urbanos es francamente mejor que la de quienes se desempeñan por cuenta propia, gracias a que pueden acceder por su propia condición a ciertos servicios brindados por el Estado. Especial relevancia adquiere esta diferencia en materia de salud.

Es notorio también que los hogares en situación de extrema pobreza cuentan con un número de miembros bastante superior al promedio nacional (6,9 y 5,0 respectivamente). Como el número de los miembros activos es similar (1,4 y 1,6), resulta que la tasa de dependencia que deben soportar los extremadamente pobres es considerablemente mayor, dado el mayor número de pasivos, en especial niños.

Otra característica a considerar es que más del 60 por ciento de los jefes de familia extremadamente pobres no posee la instrucción mínima.

---

<sup>1/</sup> Ibidem.

Debe recordarse, además, que el 40,6 por ciento de los hogares en situación de extrema pobreza tiene un jefe de familia de sexo femenino y que el 53,7 de las unidades familiares extremadamente pobres se encuentran dirigidos por una persona de más de 50 años.

#### IV. REFLEXIONES SOBRE LA ASISTENCIA LEGAL A LOS GRUPOS EXTREMADAMENTE POBRES

1. Las cifras anteriores describen la situación del sector más desposeído de la población chilena. Por supuesto, no puede concluirse de ellas que todos los individuos que están en tal situación se encuentren desprovistos de asistencia legal en caso de que ella les sea necesaria. Sin embargo, cabe presumir que su acceso al Derecho en general, y a la asistencia legal en particular es especialmente dificultoso no sólo por su carencia de bienes materiales, sino porque su percepción de los aparatos jurídico-estatales probablemente, los lleva a desconocer la existencia de tales servicios, a no solicitarlos o a sentirse o ser rechazados cuando intentan acceder a ellos.

2. Aunque no sea una actitud deliberada, es evidente que los pobres sufren diversas desventajas en sus vinculaciones con el sistema legal. Su falta de experiencia y de capacidad para iniciar acciones judiciales que les aseguren beneficios y protección legal son evidentes.

Es por demás conocido que el sistema legal se vuelve cada vez más intrincado como consecuencia de la complejización creciente de las sociedades. Por lo mismo, quien no cuenta con un asesoramiento legal adecuado difícilmente puede movilizar los mecanismos destinados a proteger sus derechos.

Es también sabido que la representación legal de los pobres por abogados privados deja mucho que desear. Ello ha conducido a que se establezcan, en casi todas las sociedades, diversos mecanismos para proteger sus intereses. Pero es indudable que pese al posible éxito alcanzado, siguen existiendo fuertes diferencias en la utilización de servicios legales de calidad entre pobres y no pobres.

/Los abogados



Los abogados privados que aceptan regularmente clientes de bajos ingresos tienden rápidamente a ser miembros marginales de la profesión. Por otro lado, los más talentosos generalmente se orientan hacia áreas de especialización profesional que carecen de vinculación directa con los pobres. Si bien prestar asistencia legal a los pobres puede ser motivo de satisfacciones psicológicas, es obvio que hay recompensas más remunerativas en otros campos profesionales.

3. La debilidad de la asistencia legal a los pobres debe explicarse por sesgos estructurales del sistema legal, por disfunciones de la ley y también por el descuido de la representación legal utilizable por los pobres.

Todo ello conduce a la necesidad de buscar medidas que tienden a remediar esta situación, y mecanismos más adecuados para facilitar la representación legal mediante el establecimiento de programas de servicios y ayuda legales.

4. Todas las legislaciones destacan el que las personas son iguales ante la ley. La realidad, en cambio, indica que quienes son más educados y saben cómo manejarse ante los tribunales de justicia son mejor tratados por los funcionarios judiciales y tienen acceso más fácil a la utilización de los servicios legales.

La igualdad ante la ley exige para concretarse una distribución igualitaria de los servicios legales, lo que está lejos de suceder en el presente. Es necesario crear mecanismos que permitan a los pobres contar con la asistencia legal necesaria en forma gratuita a efectos de poder comparecer en igualdad de condiciones ante los tribunales.

Otro aspecto es la equidad de la ley misma. Los tribunales de justicia se han hecho cada vez más complicados y se han desarrollado sustitutos que convierten a los juzgados sólo en el último resorte. Así, los abogados elaboran los documentos, que serán presentados a los tribunales llegado el caso, creando por adelantado los requisitos necesarios para evitar el litigio o para triunfar cuando él sea inevitable. Todo esto, que forma parte del sistema legal, está en

esencia vedado a los pobres. Así, mientras las clases alta y media pueden minimizar el contacto con el aparato judicial, los pobres terminan estando vinculados a él sin haber podido utilizar previamente estos mecanismos.

## V. LA PERCEPCION DEL DERECHO PROPIA DE LOS GRUPOS POBRES

1. Todo lo anterior muestra que la asistencia legal strictu sensu es sólo una parte del problema más amplio y complicado de las relaciones entre ciertos grupos sociales, en este caso los pobres, y el sistema jurídico como un todo.

Se sabe que una diferente inserción en una estructura social determinada hace que la percepción del mundo sea bastante diferente.

Incluso concepciones como las de salud y enfermedad que, en principio, parecen tan poco opinables, muestran grandes variaciones según clases sociales. Se ha recordado que "cuando el ingreso es más que adecuado para cubrir las necesidades básicas, la lista de cosas deseables e incluso de necesidades puede incluir muchos valores que están varios escalones por encima de la mera sobrevivencia. Uno puede insistir en el tratamiento de cualquier desagrado físico, puede tomar medidas para prever la salud futura y la prolongación de la vida y puede pensar en exámenes médicos anuales como una rutina. Por otro lado, cuando el ingreso es incierto y no siempre alcanza a proveer de alimentos y vivienda, la salud es definida probablemente como la capacidad de buscar trabajo. Los tratamientos se posponen hasta que algún síntoma agudo o una enfermedad acaban con el trabajo". <sup>1/</sup>

Por otro lado, también es evidente que los pobres utilizan los servicios de médicos y dentistas en mucho menor cantidad que los no pobres. <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Leigh, citado por S.M. Miller y P. Roby, The Future of Inequality. New York, Basic Books Inc., 1970, p. 91.

<sup>2/</sup> Para el caso chileno véase Cristián Pereda, "La Madre y el cuidado de la salud de sus hijos: análisis de un rol", en Paz Covarrubias y Rolando Franco, compiladores, Chile: Mujer y Sociedad, Santiago, UNICEF, 1978, pp. 499-548.

2. Las dos informaciones anteriores son todavía más exactas en materia de asistencia legal. Vale decir, que la noción de Derecho y la evaluación de cuándo es necesario recurrir a los tribunales o al asesoramiento legal serán mucho más variables aún que la de estar sano o enfermo. Asimismo, la necesidad de recurrir efectivamente a la asistencia de profesionales jurídicos se hará sentir en casos todavía más extremos.

Diversos estudios realizados en Chile demuestran que la percepción del ordenamiento jurídico por parte de los grupos calificados en situación de extrema pobreza, tiende a ser radicalmente diferente de la que caracteriza a otros sectores sociales. Encuestas en poblaciones marginales del Gran Santiago indican que "para gran parte de la población su único contacto con el derecho positivo estatal ocurre cuando comete una infracción penal".<sup>1/</sup> Es justamente en este campo donde los pobres están más sobrerrepresentados y donde las consecuencias pueden ser más penosas. Por otra parte, evidentemente, las consecuencias que sufren infractores a las normas penales provenientes de diferentes estratos sociales son radicalmente distintas. Si pertenecen a los grupos sociales privilegiados, en muchos casos no habrá siquiera acción contra ellos. Sobre los pobres, en cambio, no sólo se actuará y se les aplicará la sanción establecida en la norma legal, sino que sentirán además las consecuencias derivadas de la lentitud de los engranajes burocráticos de la administración de justicia que no pueden ser acelerados mediante contactos particularistas con quienes desempeñan los roles de dicha estructura, dado que los pobres no cuentan con las relaciones sociales adecuadas para ello. En un Seminario sobre Asistencia legal en Chile, por lo demás, se han dado algunas cifras sobre la situación de los reclusos en los establecimientos penitenciarios, que hacen innecesario abundar en dicho asunto.

---

<sup>1/</sup> Raúl Urzúa, "Sociedad y sistema legal: el papel del abogado", en Cuadernos de la Realidad Nacional, Nº 1, enero de 1972, p. 106.

3. Como se dijo antes, los valores protegidos por el ordenamiento jurídico son los aceptados por los grupos dominantes y más integrados a la sociedad global y, lógicamente, prestan menos atención a los del resto de la sociedad. Si esto es así, no es extraño que los pobres, tiendan a considerar al sistema legal, a la administración de justicia y a la asistencia jurídica, como ajenos a sus propios intereses, y sientan sus "relaciones" con ellos como desagradables, incómodas, negativas, injustas, y, consecuentemente, intenten reducirlas al mínimo, evitándolas siempre que sea posible, y escapando de ellas ni bien puedan, cuando hayan tenido que establecerlas a su pesar.

Así, encuestas sobre la imagen de la justicia muestran que la existente en las poblaciones marginales de Santiago, es mala. Sólo el 3,9 por ciento de los encuestados opinó que el acceso a la misma era fácil. En cambio, el 7,8 por ciento se consideró rechazado por los tribunales, mientras que el 88,2 por ciento restante encontró que sus posibilidades de acceso eran limitado por diversas razones. Las principales derivaban de la administración misma de la justicia (excesiva tramitación, trato deficiente y discriminatorio, y altos costos en términos de tiempo y dinero) (67,8 por ciento de los encuestados). Un 21,1 por ciento encontraba que los problemas de acceso derivaban de dificultades del individuo, mientras que el 11,1 por ciento lo explicaba por la ignorancia. <sup>1/</sup>

La imagen de la administración misma, vale decir, la forma de atención del público por los Tribunales, es también deteriorada: 29 por ciento la considera deficiente; 14 por ciento, buena y el 57 por ciento restante la cree regular, en especial a causa de la lentitud y la excesiva tramitación. Como dicen las autoras "la administración es... la principal causa de imagen negativa". Ella da de alguna

---

<sup>1/</sup> Véase Margarita María Errázuriz y Pura Ortiz, "Los problemas de justicia de los sectores de bajos recursos: El caso de una población marginal", en Estudios Jurídicos, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile, Volumen I, Nº 2, julio 1972, pp. 155-159.

manera, una visión de la eficacia de este servicio público: "la necesidad (del mismo) se evalúa en gran parte en función de la eficacia. Si por años se considera ineficaz un servicio, se termina por prescindir de él". <sup>1/</sup>

Ello conduce a la búsqueda de sustitutos, consistentes sea en una actitud pasiva, "que implica la falta de una solución justa y más aún la impunidad de ciertas faltas" sea en soluciones "por cuenta propia", esto es, dotadas de gran cuota de agresividad. Ello muestra un fenómeno circular: "la no solución por vías legales de ciertos conflictos crea nuevos problemas legales que por falta de una administración de justicia accesible y adecuada, se hacen crónicas". <sup>2/</sup>

Los problemas más graves, por lo demás, se fallan de manera poco ajustada a los cánones jurídicos, en el retén de carabineros que por fuerza cumple, como se sabe, una función de impartir justicia que no le corresponde y para desarrollar la cual sus funcionarios no están especialmente capacitados.

4. Otro elemento a tener en cuenta es que quienes desempeñan los roles jurídicos (magistrados, jueces, abogados) no pertenecen a los grupos extremadamente pobres. Esto es bastante evidente, pero existen además estudios que han demostrado el origen predominantemente mesocrático de tales profesionales. <sup>3/</sup> Tal situación no cambiará, por lo menos en el futuro inmediato, por cuanto el origen social de los estudiantes de Derecho es el mismo.

Es un principio sociológico universalmente aceptado que en toda sociedad que ha alcanzado un cierto grado de diferenciación estructural, los individuos tienden a ocupar posiciones de poder económico, político y social diferentes y, por lo mismo, a generar intereses distintos.

---

<sup>1/</sup> Ibidem, p. 163.

<sup>2/</sup> Ibidem, p. 166.

<sup>3/</sup> Al respecto véase Steven Lowenstein, Los abogados, la educación legal y el desarrollo, inédito, cit. por Urzúa.

Ello se traduce en que "las clases y estratos que surgen de las desigualdades de poder, desarrollen una visión de la sociedad, de su evolución y del interés general, armónica con sus propios intereses y en torno a la cual buscan organizar la sociedad toda" <sup>1/</sup>.

Si esto es así, es lógico que quienes están encargados de impartir justicia y de contribuir a que ella se realice tiendan a percibir sus propios valores como de validez universal y carezcan, por su misma inserción en la sociedad, de la capacidad empática que les permita "ponerse en el lugar" de otros grupos sociales, para percibir así las motivaciones de éstos cuando realizan actos que de alguna manera vulneran los valores protegidos por el ordenamiento jurídico.

5. Las mismas encuestas mencionadas con anterioridad han demostrado, por ejemplo, que entre los pobladores marginales predomina la idea de que es legítima "la transgresión del derecho de propiedad privada siempre que las necesidades vitales así lo exijan". <sup>2/</sup> Esto es, empero, inaceptable para los agentes encargados de aplicar, el Derecho positivo, que muy pocas veces invocarán el "estado de necesidad", previsto por éste, como manera de justificar la conducta del actor.

Estas diferencias de clase entre quienes imparten justicia y los pobres como eventuales receptores de la misma se trasluce nítidamente de las opiniones vertidas en las encuestas ya citadas, como puede verse en el Cuadro 4.

---

<sup>1/</sup> Urzúa, cit. p. 108.

<sup>2/</sup> Equipo de Estudios Poblacionales del C.I.D.U. "Pobladores y Administración de Justicia", en EURE, Revista de Estudios Urbanos y Regionales, Vol. III, Nº 5, julio 1972, p. 142.

Cuadro 4

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE ACUERDO A LA IMAGEN QUE  
TIENEN SUS HABITANTES DE LAS RESOLUCIONES FINALES DE  
LOS TRIBUNALES

Imagen	Frecuencia	Porcentaje
1. Imagen buena	20	23,8
2. Imagen regular	16	19,1
3. Imagen deficiente:		57,1
- "Favorecen a la gente adinerada"	16	19,1
- "No se llega nunca a solución"	22	26,1
- Injustas	10	11,9
Total	84	100,0

Subtotal	84
S/R	22
Total	106

Fuente: Errázuriz y Ortiz, cit, p. 167.

La imagen de las resoluciones finales de los tribunales es mayoritariamente deficiente y en ello tiene un peso muy considerable. La percepción de que tales fallos favorecen a "la gente adinerada". Esto es todavía más importante de pensar que se trata de una investigación sobre la actuación de los Tribunales de Menor Cuantía, donde los problemas más comunes - como surge de las respuestas dadas por los mismos entrevistados a otras preguntas - son entre vecinos, esto es, "entre iguales".

6. Es evidente también que los problemas de justicia que más preocupan a los pobres son poco atendidos por los tribunales. Y ello porque, como muestra la información estadística presentada en la primera parte de este trabajo, la mayor cuantía de los pobres se encuentra por debajo de lo que se considera menor cuantía según el Derecho vigente. Los problemas de los pobres, dejando de lado algunos que se mencionarán oportunamente, consisten en querrelas con sus vecinos por problemas de deslindes, por la posesión de cosas de escaso valor, por la regulación, en fin, de la vida cotidiana en situaciones donde el contacto cara a cara es habitual e intenso, como consecuencia en muchos casos del hacinamiento en que se vive. Así lo demuestra el Cuadro 5 y el examen de los expedientes de los Juzgados

Cuadro 5

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE ACUERDO AL TIPO DE PROBLEMAS QUE SUCEDEN CON MAYOR FRECUENCIA

Problemas	Porcentaje
1. Vecinales	
Peleas entre mujeres	14,1
Daños a la habitación	4,6
Mordeduras de perro	18,0
Deudas	7,2
Robos	1,3
2. Familiares	
Desavenencias conyugales	20,4
Abandono del hogar	8,2
Otros de tipo sentimental	9,9
3. Agresiones físicas	16,3
Total	100,0 (58)

Fuente: Errázuriz y Ortiz, cit., p. 164.

/de Menor



de Menor Cuantía, donde los problemas entre vecinos constituyen el 70 por ciento de los casos; los familiares, el 27 por ciento y las agresiones, sólo el 3 por ciento. <sup>1/</sup>

7. También es especialmente complicada la situación de los grupos pobres en materia de Derecho de Familia. En todos los países, exista o no el divorcio vincular, los estratos altos y medio-altos de la sociedad disponen de mecanismos legales adecuados para anular su matrimonio anterior, para desvincularse legalmente de su pareja y obtener una regulación jurídicamente adecuada de las relaciones económicas y familiares surgidas de la disuelta sociedad conyugal. Para otro sector de personas perteneciente a los estratos medios, la situación es variable de un país a otro según que la legislación establezca mecanismos de disolución del vínculo anterior más o menos accesibles. De todas maneras, empero, el sistema de valores predominante en tales estratos tenderá a que encuentre una manera de resolver jurídicamente el conflicto.

En el caso de los pobres tales posibilidades no existen, no sólo por una diferente percepción de lo que es importante, sino también porque los mecanismos jurídicos idóneos para la regularización de tales cambios de pareja no les son accesibles o no saben usarlos <sup>2/</sup>. Ello hace que la situación de tenencia de los hijos sea sumamente irregular y la división de los escasos bienes de que dispone la pareja se realice por cualquier vía, menos la jurídica.

Asimismo, la no anulación del vínculo anterior no constituye obstáculo para que se establezca una nueva unión, sea sancionada legalmente (con lo que se incurriría en el delito de bigamia), sea sin intervención legal alguna (concubinato).

---

<sup>1/</sup> Errázuriz y Ortiz, cit, p. 169.

<sup>2/</sup> "Más del 80 por ciento de la población encuestada cumple en forma total" con las disposiciones civiles básicas como el matrimonio civil, la inscripción de los hijos y de la propiedad. "Sin embargo, el 74 por ciento dijo no conocer la manera de entablar una demanda. Esta falta de información incluye desde el lugar donde puede o debe hacerse una demanda".

/8. En estas

8. En estas situaciones es común que la mujer cargue con los hijos habidos del matrimonio. La importancia de este fenómeno de abandono y ruptura de la unión queda de manifiesto cuando se ve que en los hogares en situación de extrema pobreza, el jefe de familia en el 40,6 por ciento de los casos es una mujer. <sup>1/</sup> Otros estudios, <sup>2/</sup> asimismo, han hecho énfasis en este mismo carácter matrifocal de las familias pobres que, por otra parte, no es exclusivo de Chile.

Dichas mujeres no obtienen ayuda de sus maridos y la legislación, además, no les concede medios para obtenerla. "La práctica judicial muestra que, salvo el trabajador que tiene un sueldo o salario, todos los demás, sin excepción - sean comerciantes, industriales, profesionales, etc. -, ocultan sus bienes y, especialmente, desfiguran sus rentas en perjuicio de sus hijos, valiéndose para ello de mil subterfugios... La mujer separada enfrenta una verdadera maquinación en su contra". <sup>3/</sup> Normalmente se tiende a pensar que la situación descrita en la cita anterior hace alusión a otro grupo social, que no a los pobres. Sin embargo, y dejando de lado el hecho de que el marido en las familias que viven en situación de extrema pobreza, pocos bienes tiene que ocultar, debe recordarse que el 55 por ciento de los jefes de hogares en situación de extrema pobreza es trabajador por cuenta propia, <sup>4/</sup> por lo que no hay posibilidad de aplicarle los mecanismos legales destinados a la retención del salario.

---

<sup>1/</sup> Cortázar, cit., p. 36.

<sup>2/</sup> Joaquín Duque y Ernesto Pastrana, Las estrategias de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: una investigación exploratoria. Santiago, Programa de Intercambio ELAS-CELADE, enero, 1973.

<sup>3/</sup> Hernán Larrain Ríos, "Situación Legal de la mujer frente al marido y sus hijos", en Paz Covarrubias y Rolando Franco, Chile: Mujer y Sociedad, Santiago, UNICEF, 1978, p. 654.

<sup>4/</sup> Cortázar, cit., p. 37.

## VI. ALGUNAS POSIBLES SOLUCIONES

Después de lo visto hasta aquí pueden extraerse conclusiones "catastrofistas" en torno al problema de la asistencia legal. El panorama puede aparecer tan complicado que conduzca a la inacción ante la sensación de imposibilidad de alterar la situación presente. Empero no era ésta la intención de la presentación, sino la de mostrar las dificultades, a efectos de poder buscar y encontrar salidas eficaces y que permitan alcanzar los objetivos perseguidos.

En este sentido, se presentarán a continuación algunas posibles soluciones que, por supuesto, no se conciben como perfectas, sino que tienen por única meta incentivar el diálogo de los participantes en el Seminario.

1. Fomentar la creación jurídica ad-hoc para enfrentar los problemas de los pobres. La parte descriptiva de este trabajo ha mostrado que los problemas jurídicos que enfrentan los pobres son diferentes de los que usualmente preocupan a otros grupos sociales y, en general, a los tribunales. Ello obliga, si es que realmente se quiere integrar a los grupos marginados al ordenamiento jurídico, a legislar sobre los aspectos que les conciernen directamente. Obviamente, los principios generales del Derecho pueden permitir - se dirá - solucionar cualquier caso. Ello es cierto en general, pero no ha sido obstáculo para que la legislación haya ido proliferando a efectos de regular jurídicamente las relaciones de otros sectores sociales. Asimismo, de la misma manera que otras ramas del Derecho han creado ciertas presunciones (in dubio, pro reo; in dubio, pro operario) sería importante que ellas se establecieran también en favor de los grupos extremadamente pobres. Si para algo han servido las cifras presentadas en la primera parte de este trabajo, es para mostrar grandes diferencias entre quienes se encuentran en extrema pobreza y los promedios nacionales. Ellas hacen que el principio de igualdad ante la ley sea ficticio mientras no se generen procedimientos y normas que restablezcan un equilibrio que, en la práctica, no existe. No hay justicia cuando se aplica la misma norma a situaciones desiguales.

/2. Llevar la

2. Llevar la justicia a los pobres. Normalmente se tiende a concebir a los tribunales de justicia como estáticos, esto es, como dedicados a recibir las demandas que les formulan los actores. Nunca se los visualiza como saliendo de su ámbito para llevar la justicia a otros contextos, pese a que incluso el legislador previó esa posibilidad, <sup>1/</sup> y a que existe experiencia sobre "llevar la justicia" al pueblo.

En este sentido, se podría pensar en la creación de tribunales vecinales de ínfima cuantía que constituyeran el último escalón de la pirámide judicial y que fallarían en aquellas situaciones que se describieron como propias de la situación en que viven los pobres, realizando así una tarea importante para la paz pública (entendida si se quiere en sentido micro) y, asimismo, una labor preventiva de delitos mayores.

Otra alternativa a considerar sería la de los jueces itinerantes. Han existido en el pasado como se sabe, especialmente en áreas rurales. Empero, dadas la elevada urbanización de la población chilena, podrían cumplir una función más importante, recorriendo las áreas marginales de las grandes metrópolis.

Llama la atención, asimismo, que cuando se está proyectando una nueva población se sostenga la necesidad de proveerla de los servicios básicos, entendiéndose por tales la posta de primeros auxilios, el retén de carabineros, la escuela, etc. No se hace el mismo razonamiento en el caso de la Justicia. Esta no es de "primera necesidad". En esa consideración de la opinión pública de la Justicia tienen especial responsabilidad los hombres de leyes, que no han cumplido con su tarea de crear conciencia de la importancia que tiene el Derecho como factor de integración y de fomento de una convivencia armónica entre las personas.

---

<sup>1/</sup> Los jueces de policía local pueden fijar audiencias públicas fuera del recinto del juzgado.

El llevar la justicia a los pobres es crucial, si se piensa que jueces y tribunales están, normalmente, fuera del radio de acción de tal grupo social. Para los pobres acceder a los tribunales implica salir de su hábitat natural y entrar al mundo de los "ricos", con el cual no tienen contactos habituales agradables. Ello hace que posterguen la defensa de sus propios derechos más allá de lo adecuado, y que sólo tomen contacto con los organismos encargados de la defensa del ordenamiento jurídico forzados, sea por una demanda en su contra, sea por constreñimientos que el propio orden jurídico les impone y que en la mayoría de los casos no entienden a qué se debe.

El contacto con el Derecho implica, por lo demás, gastos materiales y psicológicos de importancia que usualmente no se toman en cuenta. Así se dice que incluso la asistencia legal debería ser pagada, aduciendo dos tipos de argumento: que nada es gratuito y que, por tanto, la asistencia tiene un costo que alguien debe pagar; y que, por otro lado, cuando se paga se está mostrando un mayor compromiso con la causa. Se citan incluso, ejemplos de pobres que se encuentran detenidos y que aunque tienen derecho a defensa gratuita, prefieren gastar sus menguados ingresos conseguidos quién sabe cómo, en pagar un abogado, postergando incluso la alimentación familiar porque así sienten que serán mejor defendidos.

Analizándolos por orden puede decirse que obviamente es cierto que todo bien o servicio tiene un costo. El punto estriba en quién debe pagarlo. Puede pensarse que debe ser el usuario y a ello tienden quienes sostienen la tesis del "autofinanciamiento" de la educación, la salud y, por qué no, de la asistencia legal. Podría pensarse también, que debe ser la comunidad, a través de una agencia representativa, como el Estado, la que debe asumir esa responsabilidad, tanto porque, como se ha visto, estos grupos extremadamente pobres no están en condiciones de sufragar dichos gastos, sin sufrir carencias aún más notables en la satisfacción de ciertas necesidades básicas, sino porque, de no hacerlo así, no se cumpliría con el supuesto de la igualdad de las partes ante la ley.

/El argumento

El argumento que destaca el mayor compromiso con su abogado y la causa de aquellos que pagan, tiene fuertes reminiscencias psicoanalíticas. Han sido estos profesionales quienes más han insistido en ese razonamiento, con lo que han logrado dos resultados: uno, ser miembros de una de las profesiones liberales mejor pagadas y, otro, dejar al margen de su atención a enormes sectores de la población. Parecería que no es eso lo que se busca con el Derecho o, por lo menos, eso hace pensar el que se realicen seminarios como el que nos ocupa.

Pero debe aclararse además la afirmación de que la prestación de la asistencia legal es gratuita para los pobres, en el sentido de que no les impone gasto alguno. Es sabido, en primer lugar, que deben sufragar ciertas erogaciones, como papel, etc. Pero, además, tiende a omitirse con esa afirmación todo otro tipo de costos, como los de transporte hasta los lugares donde se les presta la asistencia que, en general, están ubicados fuera de los lugares donde los pobres moran y que parecen haber sido escogidos para comodidad de los abogados o de los estudiantes que prestan la asistencia. Para un cesante o para quien se hace de un magro ingreso mediante la realización de "pololos" u otras actividades por cuenta propia, el transporte, que en la mayoría de los casos no es directo, absorbe una proporción relativamente importante en su ingreso total. Y todavía más importante es que al disponer del tiempo para realizar dichas gestiones, no lo puede destinar a la lucha cotidiana por la subsistencia. El costo de oportunidad es, por tanto, muy elevado, mientras que en el caso de otros grupos sociales con ingreso asegurado, es igual a cero.

Por otra parte, estos argumentos sobre el "compromiso" que se demuestra con el pago aplican criterios diferentes a pobres y no pobres. Estos pagan un honorario fijado por el Colegio, que puede ser irrelevante para sus ingresos y que, por tanto, no implica compromiso alguno ni con el abogado ni con la causa. Si lo hay, será por los intereses personales que ahí se juegan. En cambio, se busca "comprometer" al pobre infligiéndole un gasto que debería estar a cargo de la sociedad y que le es especialmente penoso.

/Hay, además,

Hay, además, costos "psicológicos" que el pobre afronta cuando se relaciona con los tribunales de justicia. Ya se ha dicho, que los miembros de las profesiones jurídicas pertenecen a otra clase social, que percibe el mundo de manera diferente y que incluso habla un lenguaje distinto y, en el caso de los juristas, se expresa en una jerga especialmente complicada y distante incluso para el lego educado, cuanto más para un pobre caracterizado por el analfabetismo.

Los estudios sobre los servicios básicos que se prestan a los pobres muestran que el enfrentamiento con los funcionarios encargados de brindarlos es tenso, que se hablan allí lenguajes diferentes y se adoptan formas de comportamiento incompatibles en muchos casos. Todo ello, en definitiva, tiende a desalentar la utilización del servicio por sus supuestos usuarios.

3. Representación en otros ámbitos de lo jurídico, en especial administrativos. La asistencia legal, como se ha venido considerando hasta aquí, va más allá de lo meramente contencioso. Entre esos otros ámbitos que sería necesario abarcar por ella tiene especial importancia la esfera administrativa. Es necesario establecer allí mecanismos expeditos que faciliten los trámites de los pobres - ya que pedirlo para toda la población puede parecer utópico -. El nacimiento, la vida y la muerte y, más específicamente, su registro ante oficinas estatales constituye para los pobres una verdadera pesadilla: certificados de nacimiento, cédulas de identidad, certificados de defunción y el conjunto de trámites que implican recabar diversos papeles para enterrar a un familiar, obligan a transitar laberintos administrativos, que adquieren una dimensión kafkiana especialmente en el caso de quienes no tienen medios económicos con qué enfrentarlos y carecen de las relaciones personales que podrían agilizarlos.

4. Mejorar el acceso a la justicia. Este punto se encuentra muy estrechamente ligado con uno anterior en que se postulaba la necesidad de "llevar la justicia" a los pobres. Cuando el pobre llega a los tribunales ordinarios, debe facilitársele el acceso. Son conocidas

/las situaciones

las situaciones en que los clientes de los servicios públicos en general y de los legales en particular sufren diverso tipo de humillaciones por parte de empleados públicos que, supuestamente, se encuentran a su servicio.

Las soluciones no son fáciles. Ante todo debería seleccionarse más cuidadosamente a las personas que ocuparán los puestos donde se produce el contacto cara a cara entre el sistema judicial y los interesados, especialmente los pobres. En la generalidad de los casos puede afirmarse que es aquí donde debería ponerse la mayor atención en la selección de personal, pero la práctica enseña que es ahí donde ella es menos cuidadosa.

Otra alternativa podría ser prestar servicios de asistencia legal a grupos sociales y no a individuos sueltos. Se han presentado al Seminario diversas experiencias de "seguros" legales impulsadas por algunas empresas y son conocidos desde hace tiempo los servicios de ese tipo que suelen prestar las organizaciones sindicales. Empero, ambos tienen la limitación de que son inaplicables a los extremadamente pobres, por cuanto éstos o desarrollan actividades laborales por cuenta propia o son asalariados fuera del sector moderno, que es aquél donde normalmente se encuentran tanto las empresas que tienen tales preocupaciones, como los sindicatos suficientemente organizados y poderosos como para brindar tales servicios a sus asociados. Respecto de los pobres sería necesario considerar, como el mejor criterio de asociación, el vecinal. Esto es coherente con lo ya dicho de popularizar la idea de que entre los servicios básicos de que debe dotarse a los barrios y poblaciones, se encuentre la asistencia legal.

En las mismas encuestas mencionadas, los encuestados sugerían - en un cuarto de los casos - una relación entre población y justicia que fuera más directa, existiendo si grandes diferencias aquí según sexo: mientras el 81,8 por ciento de los hombres piensa que la solución es hacerse justicia por sí mismo, el 63,7 por ciento de las mujeres postula la adecuación de los mecanismos judiciales existentes y su acercamiento a la realidad de la pobreza <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Errázuriz y Ortiz, cit., p. 170.



## VII. PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA LEGAL

Quienes se apresten a diseñar servicios de asistencia legal para los pobres deberán resolver algunos de los problemas que a continuación se presentan.

1. Su carácter público o privado. Sobre el punto diversas reflexiones se han hecho en el curso del Seminario. Es evidente que pueden encontrarse casos concretos para ejemplificar la conveniencia de uno u otro. Juega aquí un papel muy trascendental la tradición del país en cuestión. Pese a ello no hay duda que la experiencia mundial indica que todos los servicios públicos, incluidos los legales, son de más en más asumidos como tarea del Estado, y se financian con el presupuesto fiscal.

Otra de las opciones a tomar es entre voluntariado o servicio remunerado. El primero tiene especial apoyo en ciertas circunstancias y otorga buenos resultados por cuanto quienes lo prestan tienen una vocación especial y un compromiso que los hace trabajar esforzadamente en el logro de los objetivos propuestos. Lamentablemente, esas experiencias exitosas de voluntariado no son generalizables, por lo menos con la amplitud requerida, como demuestra la experiencia.

En tal sentido pueden recordarse algunos estudios sobre el ámbito educacional donde tuvieron especial difusión las actividades denominadas de educación "compensatoria". Las exitosas experiencias piloto intentaron institucionalizarse paralelamente al "burocratizado" sistema educacional formal. Allí quedó demostrado que la "rutinización" de ese tipo de acciones conducía a una burocratización similar y a resultados que no diferían de los que eran comunes en el sistema ordinario. <sup>1/</sup>

Estos antecedentes son un llamado de atención respecto a la asistencia legal: el voluntariado es inmasificable; si se lo intenta

---

1/ Véase Aldo E. Solari, "Educación y pobreza", en ILPES. Compilación sobre Pobreza Crítica, Santiago, 1977, Tomo 3.

enfrentaría las mismas dificultades de burocratización que se ciernen sobre cualquier organización compleja.

Las otras alternativas usuales, como la práctica estudiantil, tienen el grave defecto de que la asistencia legal es allí sólo una actividad a través de la cual se obtienen otros objetivos que son los verdaderamente perseguidos. Al estudiante le interesa cumplir con las exigencias que se le imponen para poder adquirir la posibilidad de ejercer la profesión que ha estudiado. Los "casos" y los clientes de la práctica son el obstáculo que lo separa de ello. Cuanto menos esfuerzo gaste en los mismos, tanto mejor; por lo menos así sucede en la generalidad de los casos.

La contratación de abogados para que presten asistencia legal en forma remunerada parece la mejor solución, siempre que se busque incorporar a individuos vocacionalmente inclinados a la causa de los pobres y que el servicio no se convierta en un mero depósito de quienes carecen de otras alternativas profesionales. Ello exige, obviamente, recursos financieros que permitan competir por los mejores profesionales con otros demandantes de servicios jurídicos en el mercado.

¿De dónde obtener ese financiamiento? Es claro, como se ha dicho antes, que no de los clientes, que no están en condiciones de pagar, sino de la comunidad toda, mediante el impuesto cobrado y administrado por el Estado.

2. Nivel a que debe prestarse el servicio. Esto también es un problema de valoración pero, sobre todo, de financiamiento. Se requiere decidir si se aspira a prestar un servicio mínimo, probablemente el que se cumple en la actualidad, o un servicio adecuado que tienda a satisfacer las necesidades sentidas por los grupos que requieren los servicios de asistencia legal.

3. Metas a perseguir en la prestación de servicio. Algunos consideran que la meta de un servicio público es simplemente que se encuentre disponible para una población particular. El que dicha población haga o no haga uso de él, por la razón que sea, es un problema del propio consumidor y no de quienes son responsables por la oferta del servicio.

/Otros, en

Otros, en cambio, sostienen que el objetivo debe ser la utilización real de los servicios. La disponibilidad no bastaría, requiriéndose además la realización de esfuerzos directos tendientes a superar los obstáculos que pueden estorbar la utilización efectiva del servicio por la población a la que se dirige.

4. Presentación del servicio. Debe considerarse la publicidad a darle, la difusión que tendrá entre los posibles clientes; la impresión que les da a éstos y, sobre todo, si el servicio resulta accesible a las personas a las que se dirige. Importa también tener en cuenta la receptividad del servicio, esto es, si la forma en que lo visualizan los posibles clientes es la adecuada para que se sientan inclinados a solicitar los servicios que pueda brindarle. Para ello se requiere considerar el estilo de vida de esos grupos, que puede ser bastante distinto del que corresponde al grupo social de los que diseñan el programa.

5. Admisión. La experiencia sobre el funcionamiento de otros tipos de servicios públicos enseña que existen mecanismos implícitos que tienden a desalentar a los eventuales demandantes, sea remitiéndolos a otras oficinas, sea postergándolos, sea rechazándolos francamente. Se ha dicho en el curso del Seminario que el 50 por ciento de los solicitantes son rechazados por carecerse, en la actualidad, de los recursos para atender a todos los casos. Esto hace que sea necesario analizar previamente las características a partir de las cuales los aspirantes a clientes no serán aceptados como manera de que la forzada exclusión sea lo más racional posible y no se origine en la buena o mala voluntad del funcionario que recibe la demanda de atención.

6. Evaluación del programa. Todo proyecto, cualesquiera sean sus características, debe ser evaluado. Hay que saber qué pasa con los casos de los clientes, cuáles de ellos son abandonados y las razones por las que ello sucede. Asimismo, habría que analizar el grado de satisfacción que sienten los clientes con el servicio que se les ha brindado. Todo ello debe conducir a la prestación de un mejor servicio en el futuro.

/Para que

Para que estas evaluaciones sean realmente efectivas parece requisito esencial que quien la realiza no sea parte del equipo que se ha encargado de prestar la asistencia, por cuanto en este último caso siempre se corre el riesgo de que exista un sesgo favorable a la agencia asistente.

#### VIII. CONCLUSIONES

La jurídica es una profesión liberal y, entre ellas, la más tradicional. Otras, como la medicina, han tendido a buscar, en algunos casos, formas alternativas de prestar sus servicios.

Hay ahora, por ejemplo, una Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, destinada a evaluar experiencias sobre "médicos descalzos" y nuevas formas de hacer llegar y difundir la atención sanitaria entre los sectores más pobres de la población. <sup>1/</sup> Soluciones de este tipo son inimaginables para quienes ejercen profesiones vinculadas al Derecho. Lo mismo puede decirse de otras alternativas, como la eliminación del numerus clausus en la universidad a efectos de que aumente la oferta de abogados y, consecuentemente, baje el precio a pagarse por sus servicios, dando así mayores posibilidades para que las instituciones de asistencia legal contraten con los mismos fondos más y tal vez mejores profesionales.

Lo anterior tiende a mostrar, simplemente, que muchos de los supuestos en que se basan las discusiones sobre el tema son modificables y existen abundantes experiencias en otros países no muy diferentes de Chile en el sentido de que el hacerlo no conduce al descaecimiento del Derecho sino todo lo contrario.

---

<sup>1/</sup> Véase Assignment Children, UNICEF, Nº 42, abril-junio 1978, número especialmente dedicado a tal Conferencia.

Solucionar los problemas de la pobreza, en cualquier campo, exige audacia y decisión, buscando alternativas que puedan ser más idóneas que las que existen actualmente y, como se dijo al comienzo, implica también la formulación de una crítica seria al presente estado de cosas que puede convivir con la pobreza sin sentir la urgente necesidad de ponerle fin.

Chile se encuentra además, más allá del límite en que un país puede ser considerado pobre. Forma parte de la "clase media internacional". Ello hace que la erradicación de la pobreza y la prestación de asistencia legal masiva y adecuada, constituya no sólo una necesidad, sino también una obligación de la sociedad toda.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support effective decision-making.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in modern data management. It discusses how advanced software solutions can streamline data collection, storage, and analysis, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data security and privacy. It stresses the importance of implementing robust security measures to protect sensitive information from unauthorized access and breaches.

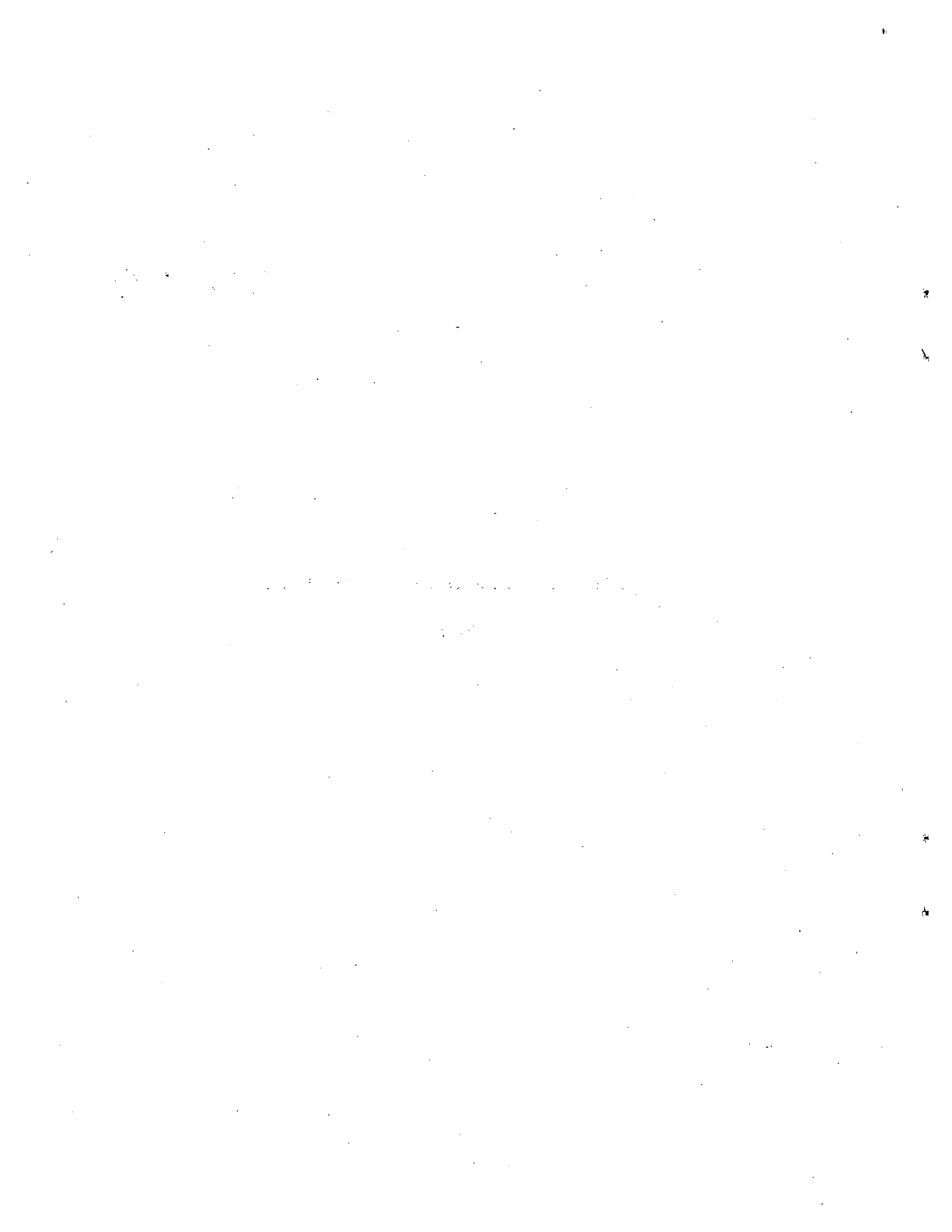
5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It reiterates the importance of a data-driven approach and encourages the organization to continue investing in data management capabilities to stay competitive in the market.

Libro de Pobreza/15  
Marzo 1980

EL ABASTECIMIENTO DE AGUA: UNA NECESIDAD BASICA

Terence R. Lee

80-4-585





## EL ABASTECIMIENTO DE AGUA: UNA NECESIDAD BASICA

Terence R. Lee

"Lo mejor es el agua", PINDARO

### Presentación

Todos los países de América Latina han enfrentado y están enfrentando la presión causada ya sea por el rápido crecimiento de la población, o por los cambios en la distribución de la población, o por ambas cosas, lo que ha creado grandes demandas de servicios sociales básicos en una situación en que la provisión preexistente ya era deficiente. Los problemas son especialmente agudos en las ciudades y pueblos que reciben fuerte migración desde las áreas rurales. Ello hace que mucha gente quede sin acceso a los servicios sociales básicos. Una de las necesidades básicas cuya satisfacción se encuentra restringida es un suministro público confiable de agua potable y la subsecuente sanidad y drenaje. En 1977 se estimaba que más de 100 millones de habitantes urbanos de América Latina y alrededor de 80 millones en el área rural habitaban viviendas que carecían de conexiones a un sistema de suministro de agua.

El establecimiento de un sistema de suministro de agua seguro y confiable en el hogar se ha convertido en uno de los objetivos más valorados por la comunidad de los países en desarrollo. En muchos países existe una alta incidencia de enfermedades causadas por el agua que pueden asociarse al uso de fuentes hídricas sin protección ni tratamiento, a menudo muy contaminadas debido a la ausencia de alcantarillado y drenaje y la falta de servicios de mantención, hace que muy a menudo los sistemas públicos existentes no proporcionen un suministro seguro ni confiable. El fundamento de la relación entre enfermedades y agua descansa en el hecho de que los serios problemas sanitarios persisten, pese a los considerables mejoramientos en los servicios médicos. Estos mejoramientos de la salud pública han tenido el efecto, a pesar de la

/reducción de

reducción de la tasa de mortalidad, de que los niveles de muchas enfermedades infecciosas han permanecido altos e incluso han aumentado.<sup>1/</sup> Las normas de salud generales permanecen bajas, a pesar de las reducciones de la mortalidad. Por consiguiente, existe una pérdida económica debida a la baja eficiencia laboral de la población, y un gravamen adicional que se está imponiendo a las instalaciones médicas y al personal ya sobrecargado. Existe, por lo tanto, un argumento aparentemente fuerte a priori para tomar medidas a fin de mejorar la salud mediante la reducción o la eliminación de enfermedades controlables mediante inversiones en mejores suministros de agua.

Durante largo tiempo se han hecho esfuerzos por solucionar el problema de la falta de acceso al suministro de agua y de drenaje sanitario adecuado. Los primeros esfuerzos internacionales importantes en América Latina datan de la Carta de Punta del Este, en la cual se propuso como meta que durante la década 1960-1970 "agua potable y drenaje deberían estar al alcance de al menos el 70 por ciento de la población urbana y el 50 por ciento de la población rural". Este esfuerzo fue renovado en la Tercera Reunión Especial de Ministros de Salud, celebrada en Santiago en 1972. En ella se propuso extender las conexiones domésticas al 80 por ciento de la población urbana y al 50 por ciento de la población rural o, al menos, reducir las deficiencias existentes a la mitad y a un tercio, respectivamente, para 1980. El interés internacional se ha revitalizado dada la preocupación mostrada por las Naciones Unidas en este tema, primero en la Conferencia sobre el Habitat, realizada en Vancouver en 1976 y, posteriormente, en la Conferencia sobre el Agua, en Mar del Plata en 1977. En 1978, la Asamblea General confirmó su interés mediante el establecimiento del "Decenio Internacional del Suministro de Agua Potable y Sanidad".<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ver por ejemplo, OPS/OMS, Las condiciones de la salud en las Américas, 1973-1976, p. 12.

<sup>2/</sup> Resolución A. 32/158 de la Asamblea General.

El propósito de esta década es "asegurar un suministro de agua potable confiable y proveer instalaciones sanitarias a todas las comunidades urbanas y rurales ... por país, tomando en cuenta sus condiciones sanitarias, sociales y económicas".<sup>3/</sup> Hay varias razones para este interés en el abastecimiento de agua y en los sistemas sanitarios concomitantes, pero una fundamental es la promesa de mejor salud, particularmente entre los muy jóvenes y los muy pobres.

Es evidente que en el pasado la inversión ha sido escasa si se la relaciona con las estimaciones existentes sobre las necesidades insatisfechas. En muchos países de la región, por lo demás, esos cálculos no han estado acompañados del crecimiento de la población a la que le va a prestar el servicio.<sup>4/</sup> El financiamiento y la administración de los sistemas de suministro de agua han sido problemas recurrentes y hay pocos ejemplos de adopción de soluciones exitosas. Las prioridades reales dadas al suministro de agua no han podido mantenerse a la par con la retórica y no está claro por qué esto ha sido así. ¿Serán escasos los beneficios sociales en relación con los costos? ¿Hay argumentos para no invertir? ¿O los beneficios son grandes y, por lo tanto, debería concederse una alta prioridad real y no sólo retórica al establecimiento de sistemas de suministro de agua? Si lo último es verdadero, entonces, ¿cuál debería ser el marco dentro del cual se construyan y se controlen los sistemas de suministro de agua?

---

<sup>3/</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Nueva York, Naciones Unidas, E/Conf. 70/29, No. de venta E77.11.A.12, 1977; párrafo 15.

<sup>4/</sup> Incluso en algunos de los países más ricos de la región ha descendido la proporción de la población atendida. Así, en Argentina la población urbana pasó del 79 por ciento en 1964 al 73 por ciento en 1977.

### El agua y la enfermedad

En América Latina, las enfermedades asociadas con el agua constituyen todavía causas significativas de enfermedad y muerte.<sup>5/</sup> A mediados de la década de 1970, un grupo de enfermedades asociadas con el agua, las diarreas, estaban entre las principales causas de muerte en todos los países de la región, entre los niños de menos de 1 año de edad, y en todos excepto en tres países, también entre los niños de 1 a 4 años de edad (Cuadro 1). En muchos países, tales enfermedades eran la principal causa de muerte en estos dos grupos de edades. Por lo tanto, es fácil establecer que las enfermedades asociadas con el agua constituyen un componente importante de la miseria y el sufrimiento humanos y son un compañero constante de la pobreza. Sin embargo, no es tan fácil establecer el papel real del agua en la transmisión de enfermedades, o identificar la contribución que hace la existencia de suministros de agua seguros y confiables a la reducción de la incidencia de las enfermedades.

Hay varias maneras mediante las cuales éstas se vinculan con el agua. La clasificación más aceptable es la basada en el papel que juega el agua en la transmisión de enfermedades. Así hay enfermedades:

- (i) transmitidas por el agua (fiebre tifoidea, hepatitis infecciosa, diarreas en general);
- (ii) provocadas por contacto con agua (tracoma, sarna, shigella disintérica);
- (iii) ocasionadas por el agua (esquistosomiasis, lombriz de Guinea);
- (iv) cuyos vectores son insectos relacionados con el agua (oncocerciasis, malaria).<sup>6/</sup>

---

<sup>5/</sup> Recién en 1855 se estableció una clara relación entre una fuente de agua contaminada y un brote específico de enfermedad, aunque la conveniencia de tener suministros de agua de cañería en el hogar se reconocía desde hacía tiempo.

<sup>6/</sup> Esta clasificación ha sido tomada de Gilbert T. White, David J. Bradley, Anne U. White, Drawers of Water, Chicago, University of Chicago Press, 1972.

Cuadro 1.

MUERTES POR ENTERITIS Y OTRAS ENFERMEDADES DIARREICAS, 1973-76

(Tasas por 100.000/ Grupo de edad <sup>7/</sup>)

País	Menos de 1 año <sup>8/</sup>		1 a 4 años	
	Tasa	% muertes	Tasa	% muertes
Argentina	832.5	14.1	38.2	11.5
Barbados	65.3	2.3	-	-
Belice	1 076.7	28.0	-	-
Colombia	no hay tasa	19.8	105.0	21.5
Costa Rica	677.5	18.3	36.4	17.7
Cuba	247.2	9.0	-	-
Chile	709.8	12.8	18.6	8.5
Ecuador	1 556.9	22.2	302.7	21.8
El Salvador	1 276.1	23.9	192.9	29.9
Guatemala	1 789.7	22.2	726.0	30.0
Honduras	829.0	24.6	251.4	27.2
México	1 079.3	23.1	125.1	27.4
Nicaragua	1 509.2	40.8	200.6	37.5
Panamá	306.5	9.3	75.0	16.5
Paraguay	1 664.1	19.6	103.3	32.6
Perú	1 500.4	20.7	164.6	21.8
Rep. Dominicana	793.3	18.2	89.5	18.6
Trinidad & Tobago	803.4	31.3	43.2	26.7
Uruguay	363.3	8.9	7.3	5.5
Venezuela	711.0	16.3	45.3	12.1

Fuente: OPS/OMS, Las condiciones de salud en Las Américas, 1973-76.

<sup>7/</sup> Las tasas se indican sólo si las diarreas están entre las cinco causas principales de muerte en el grupo de edad.

<sup>8/</sup> Convertido de la tasa por 1 000 nacimientos vivos.

Las enfermedades mencionadas son significativas en casi todas partes de América Latina. Tal vez lo más grave es la presencia de enteritis y otros tipos de diarreas. Estas enfermedades, como se muestra en el Cuadro 1, constituyen la causa principal de la persistencia de altas tasas de mortalidad infantil en la mayor parte de la región y un motivo importante de muerte en 19 de los 34 países que pertenecen a la Organización Panamericana de Salud. Hay pocas dudas de que esta situación pueda estar directamente relacionada con la existencia de deficiencias en el suministro doméstico de agua.<sup>9/</sup>

Hay otras enfermedades transmitidas por el agua que también son significativas en la región, particularmente otras formas de disentería, amébrica y bacilar, que se encuentran en todos los países tropicales; hepatitis infecciosas, aún más extendidas en lo que concierne a su incidencia y, asimismo, la fiebre tifoidea. Esta última prevalece particularmente en Sudamérica continental, aunque ha tendido a declinar en los años recientes.

Existe también un grupo importante de enfermedades relacionado no tanto con la contaminación de suministros de agua o alimento, sino con alteraciones en el régimen hidrológico. En general, este tipo de enfermedades, como dengue, fiebre amarilla y malaria, son transmitidas por vectores insectos que viven en ambientes acuáticos particulares, están restringidas a áreas tropicales.

Las enfermedades ocasionadas por agua de irrigación no están tan expandidas en la región, esquistosomiasis o biliartiasis, ocasionada por el agua, es endémica en las regiones oriental y central de Venezuela, en gran parte de Brasil, en Suriname central y en muchas islas del Caribe. Se ha estimado que más de seis millones de personas

---

<sup>9/</sup> El estudio de la Organización Panamericana de Salud sobre la mortalidad en la infancia demuestra que "la carencia de servicios de agua tiene una relación directa con la excesiva mortalidad postneonatal y es una importante medida de las condiciones ambientales desfavorables". Ver Organización Panamericana de Salud, Patterns of Mortality in Childhood, Publicación Científica No 262, Washington, 1973, p. 314.

residentes en su mayoría en las áreas rurales, están infectadas.<sup>10/</sup> Desgraciadamente, la incidencia de la enfermedad no está completamente documentada, pero en Africa se ha comprobado su relación con la construcción de embalses y redes de drenaje y riego en particular, que proporcionan el ambiente de agua relativamente estancada donde prospera la babosa.

Sería poco probable que una situación similar no se diera en América Latina.

Donde la transmisión de enfermedades se debe al suministro doméstico de agua o al alimento, el control es relativamente completo, aunque no fácil. Mucho más complejo es el control de enfermedades transmitidas por otros miembros de los ecosistemas. La cadena de acciones y reacciones es a menudo muy extensa y difícil de dominar, especialmente cuando los medios para hacerlo todavía no se comprenden bien. Los beneficios sanitarios originados por el mejor suministro de agua tienden a limitarse, por lo tanto, a disminuir las enfermedades transmitidas por el agua y las ocasionadas por contacto. Incluso en este caso, la mayor eficiencia en el suministro de agua puede no tener repercusiones inmediatas notables sobre la salud de las poblaciones atendidas, ya que la nutrición y otras características ambientales son factores también importantes. Mejores suministros de agua mejorados parecen ser una condición necesaria pero no suficiente para eliminar las enfermedades.

El establecimiento de suministro de agua en América Latina

A pesar de la fijación de metas de suministro de agua y de drenaje realizada en las Conferencias de Punta del Este y Santiago, y de haberse alcanzado relativo éxito en el cumplimiento de los objetivos

---

<sup>10/</sup> Pan American Health Organization/World Health Organization, Health Conditions in the Americas, 1969-1972, Washington, 1974, p. 40.

de Punta de Este, al menos en las áreas urbanas,<sup>11/</sup> el establecimiento de suministro de agua ha tendido a estancarse en los años recientes. La proporción de la población atendida ha descendido en algunos países, como Argentina, Colombia y El Salvador por ejemplo y, salvo unas pocas excepciones notables, las tasas de extensión de los servicios han declinado en la región en general. Sólo en algunos de los países más pequeños, por ejemplo Costa Rica y Panamá, el suministro de agua es universal entre los habitantes urbanos (Cuadro 2). En las áreas rurales es raro que la proporción de la población con conexiones domésticas alcance a la mitad, siendo la única excepción Costa Rica. En unos pocos países, como Haití, Paraguay y Guatemala, la existencia de conexiones domésticas en las áreas rurales es virtualmente desconocida. Considerando la totalidad de la región en 1977, el 70 por ciento de la población urbana vivía en casas con conexión de suministro de agua, mientras que sólo 16 por ciento de la población rural gozaba de tal suerte. Debería tomarse en cuenta que una gran proporción de la población rural vive dispersa con densidades muy bajas.<sup>12/</sup> En consecuencia, los sistemas centralizados de suministro de agua por cañería, pueden no ser factibles y se requieren utilizar procedimientos alternativos, normalmente pozos. Las conexiones a sistemas de alcantarillado generalmente son mucho menos frecuentes que las conexiones a sistemas hídricos. Sólo en Panamá ellas son universales en las áreas urbanas.

---

<sup>11/</sup> En 1974, según la Organización Panamericana de Salud, cerca del 64 por ciento de la población urbana se benefició con suministro doméstico y el 79 por ciento tuvo "acceso fácil" a una fuente de agua confiable. Sin embargo, sólo un cuarto del total de la población rural tenía acceso en 1974 a una fuente de suministro de agua segura y confiable.

<sup>12/</sup> En Chile, en 1977, se estimaba que cerca del 80 por ciento de la población rural vivía dispersa en comunidades de menos de 200 habitantes, "Chile, evaluación rápida del estado actual y de las previsiones de desarrollo del sector", Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y del Saneamiento, Santiago de Chile, Julio, 1978.



Cuadro 2

CARACTERISTICAS DEL SANEAMIENTO SELECCIONADAS, AMERICA LATINA, 1977  
O ULTIMO AÑO

País	Porcentaje de población urbana con conexiones domésticas	Porcentaje de población rural con conexiones domésticas	Porcentaje de población urbana con alcantarillado
Argentina	73	26	40
Barbados	98	47	-
Belice	64	21	5
Bolivia	26	6	42
Brasil	75	18	34
Colombia	80	20	65
Costa Rica	97	60	42
Cuba	91	6	46
Chile	77	8	67
Ecuador	69	3	63
El Salvador	50	12	36
Guatemala	41	3	31
Guyana	94	44	43
Haití	17	0	-
Honduras	66	9	48
Jamaica	100	34	21
México	69	32	41
Nicaragua	77	9	31
Panamá	93	23	97
Paraguay	27	0	15
Perú	55	3	50
Rep. Dominicana	66	12	27
Surinam	80	21	38
Trinidad & Tobago	78	42	69
Uruguay	82	11	58
Venezuela	63	47	52
América Latina	71	16	43

Fuente: OPS/OMS, Las condiciones de la salud en las Américas, 1973-76.

El enigma del suministro de agua

Llama la atención, al menos al observador superficial, que el establecimiento de un servicio público con impactos beneficiosos tan fuertes y obvios sobre la cualidad de la vida, que requiere usar una tecnología simple y conocida, al alcance de la capacidad técnica de todos los países de la región y con un amplio apoyo de las agencias internacionales,<sup>13/</sup> se haya estancado en muchos países de la región. Las explicaciones para esta situación no van a encontrarse en la oposición política directa de grupos de interés particulares, ni tampoco en la falta de reconocimiento de los beneficios que se van a derivar de tales medidas, ni en ningún cambio en el nivel de ayuda y asistencia externa. La explicación parece encontrarse más bien en una combinación de factores externos e internos, que incluyen la influencia de la evolución histórica de la política de suministro de agua y el acaecimiento de sucesos particulares dentro del contexto político, social y económico más amplio, en el cual tiene que ubicarse el establecimiento de sistemas de suministro de agua. Las combinaciones de estos factores varían de país en país, pero ellos están presentes en todas partes. Además, su influencia ha sido suficiente para romper la continuidad de la anterior tendencia dominante que conducía a una rápida expansión de los servicios públicos de suministro de agua, y a un mejoramiento de la calidad de los servicios proporcionados y también de la administración técnica y financiera.

En América Latina, como en cualquier parte, el suministro de agua ha sido tradicionalmente una función municipal.<sup>14/</sup> En la mayor parte de América Latina, las municipalidades gozan de una autonomía muy

---

<sup>13/</sup> Se puede lograr una impresión de la extensión del apoyo externo, derivado del movimiento inicial en el desarrollo del suministro de agua y de sanidad, en OPS/OMS Community Water Supply and Sewage Disposal Programs in Latin America and Caribbean Countries, Documento No ES5, Washington, Junio 1969.

<sup>14/</sup> En pocos países (Estados Unidos, Reino Unido, y otros) hay compañías privadas de suministro de agua. En tales casos, el suministro de agua es un servicio centralizado.

restringida y de poca independencia financiera. Alrededor de 1960, sólo en tres países (Ecuador, Colombia y Guatemala) las municipalidades controlaban más del 10 por ciento del gasto público total.<sup>15/</sup> Los países de la región se han caracterizado por gobiernos extremadamente centralizados, incluso los Estados federados. Cuando no ha sucedido así, los gobiernos han tendido a ser débiles e ineficaces y, así, también los servicios dependientes de ellos, como el suministro de agua son débiles e ineficaces. La típica compañía municipal de suministro de agua tiende a estar subcapitalizada, provee un suministro de agua no confiable, a través de un sistema inadecuadamente mantenido, y sus ingresos se deterioran con la inflación. Desgraciadamente, a pesar de los recientes cambios y reformas, la imagen del suministro de agua por cañería como un bien gratuito o muy barato, aunque fuera sólo erráticamente disponible, ha tendido a persistir. Esta actitud tradicional ha sido una influencia engañosa para los programas de mejoramiento y ha interferido en el mejoramiento de la inversión en sistemas de suministro de agua y en su operación.<sup>16/</sup>

La política del suministro de agua adoptada recientemente en la mayoría de los países de América Latina ha perseguido no sólo el establecimiento de metas específicas de suministro, sino también el mejoramiento de la organización y administración del servicio.

La forma particular que ha tomado dicha política ha variado de país a país pero, en general, las reformas tienen características comunes, como el establecimiento de servicios nacionales uniformes para reemplazar o complementar la obra de las compañías municipales o estatales existentes, como en Obras Sanitarias de la Nación, de

---

<sup>15/</sup> Ver Walter B. Stöhr, El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972. pp. 71-77.

<sup>16/</sup> Un problema típico de esta naturaleza se encuentra referido en Pedro Pablo Azpúrua, "El costo del agua potable y la salud pública", en 25 de 35, Editorial Latina, Caracas, 1975.

Argentina Instituto Nacional de Obras Sanitarias, de Venezuela, las corporaciones en cada estado brasileño, etc.; el establecimiento conjunto de suministro de agua y servicios de alcantarillado bajo la responsabilidad de una institución única; y la adopción de criterios de dirección más rigurosos, con énfasis en el autofinanciamiento.

Esta estrategia, a pesar de su éxito inicial, no ha conducido a un incremento sostenido en el abastecimiento de conexiones domésticas en comunidades urbanas, ni a la expansión significativa de suministros de agua en el campo. Este fracaso puede atribuirse a muchos factores, incluyendo la falta de personal capacitado para apoyar y mantener la expansión inicial, la falta de voluntad política para mantener la prioridad dada inicialmente a los suministros de agua comunitarios, así como el peso que ha tenido el argumento de que los suministros de agua comunitarios deben proporcionarse hasta el punto en que la comunidad pueda pagarlos. Esto ha producido diversas consecuencias: a menudo, ha excluido a los muy pobres de cualquier servicio, debido a su incapacidad para pagar; ha elevado el costo de los sistemas de suministro de agua, por la insistencia en instalar sistemas de medición de agua; o ha eliminado cualquier estrategia alternativa viable, donde se ha rechazado este "enfoque de banqueros".

La tendencia de excluir a los pobres se produjo debido a la ausencia de un sistema de subsidios que permitiera su incorporación, cuando se han aplicado criterios financieros estrictos a la administración del sistema de suministro de agua. Además, aun donde se ha proporcionado subsidio para la inclusión de los pobres en el sistema, posteriormente se les ha cortado el suministro debido a su incapacidad para pagar las cuentas.

Hay poderosos argumentos, desde el punto de vista de la eficiencia, para justificar que los sistemas de suministro de agua sean manejados en forma tal que los ingresos se recojan en cantidad suficiente, no solamente para cubrir los costos de operación y mantención, sino también para financiar las inversiones de capital. Sin embargo,

/existen también

existen también argumentos para proporcionar, a toda la población urbana y de áreas rurales densas, acceso a sistemas centralizados de cañerías, por medio de conexiones individuales de suministro de agua y alcantarillado, sin considerar la capacidad individual para pagar.

#### Agua segura para todos

En los países desarrollados en los últimos veinte años, muchos estudios sobre el suministro de agua argumentaron que esta industria ha sido dirigida a menudo según criterios financieros y económicos que pueden haber tenido como consecuencia una mala distribución de recursos.<sup>17/</sup> El argumento de estos estudios es que el agua, particularmente cuando se la ha sometido a tratamiento y se la conduce por cañería, constituye un producto básico y tiene, por tanto, costos de extracción y uso. Para que cualquier sistema de suministro de agua funcione efectivamente, estos costos deben cubrirse, sea con los ingresos recolectados de los clientes, sea con subvenciones procedentes de la tributación general, sea como es usualmente el caso a través de alguna combinación de las dos cosas. La conclusión es que el precio del agua debería reflejar su costo verdadero, es decir, su costo marginal. Con ello se aseguraría que el costo incremental de la expansión del sistema hídrico se reflejase en la tarifa del agua. En general esto no ha ocurrido y, por lo tanto, no habría estímulos para que el consumidor economice agua. Por lo tanto, los sistemas tienden a compliarse, y hay sobreinversión en el sector de suministro de agua. Obviamente, este argumento no es central al problema común en América Latina de la falta de cobertura del sistema público de suministro de agua.

---

<sup>17/</sup> Ver, por ejemplo, J. Hirschleifer, J.G. Dehaven y J.W. Milliman, Water Supply, Economics, Technology and Policy, Chicago, University of Chicago Press, 1960; P.A. Bird y C.I. Jackson, "The Scope for Pricing in Maximizing the Efficiency of Resources: Economic Changes for Water", en Reading in Price Theory, Londres, Institute of Economic Affairs, 1967 y A.P. Grimma, Residential Water Demand: Alternative Choices for Management, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Sin embargo, desgraciadamente, en este caso como en otros, existe la tendencia de suponer que las ideas más recientes de los países desarrollados son apropiadas para otros contextos. El desacuerdo con el criterio de fijar precios al costo marginal en el caso del suministro de agua, ha llevado a la elaboración de un conjunto de criterios de política.

Se ha enfatizado la necesidad de una administración más eficiente, y se ha pensado que el consumidor debería pagar por el agua, a través de la introducción extensiva de la medición como un medio de recaudar los costos del agua. Los servicios públicos de gas y electricidad tradicionalmente han usado medidores para cobrar. Los servicios de agua, en cambio, en muchos casos, no lo han hecho ni lo hacen. Parecería perfectamente lógico que lo hicieran, en particular, porque el consumo de agua es altamente elástico en lo que concierne a los ingresos e inelástico en cuanto al precio. Esto facilita la manipulación de los precios, el establecimiento de cobros por el suministro de agua como medio de redistribución de ingresos y el subsidio interno del programa de suministro de agua a través de la transferencia desde áreas de altos ingresos a las de bajos ingresos.<sup>18/</sup> Parece que el medidor es la llave de esta política.<sup>19/</sup> Sin embargo, no se requiere medidor para la prosecución de cualquier política en particular tendiente al suministro de agua. Los sistemas hídricos pueden operar bastante exitosa y eficazmente sin usar medidores para

---

<sup>18/</sup> Esto se ha hecho en Costa Rica y se ha considerado en Brasil.

<sup>19/</sup> Sin embargo, los medidores son muy costosos. Recientemente se estimó que el costo anual de medición en una gran ciudad de Asia era US\$ 11.54 por conexión. No hay razón para suponer que serán menores en América Latina. Una interesante discusión aparece en Robert J. Saunders y Jeremy J. Warford, Village Water Supply, Washington, Banco Mundial, 1976, pp. 234-238.

los consumidores domésticos.<sup>20/</sup> La relación entre el uso y el consumo de agua y el ingreso es tan fuerte que puede recurrirse exitosamente a sistemas de tasación sin variaciones. En particular, este es el caso, si tales cobros están relacionados con las condiciones habitacionales. Se ha demostrado que la calidad de la vivienda es la causa determinante más importante del nivel de consumo de agua tras la accesibilidad a una fuente hídrica.<sup>21/</sup> La fuente de variación más importante en el consumo no se produce por los costos del agua, sino por la habilidad para usarla. Las familias grandes que viven en chozas de una sola habitación con piso de tierra sin instalaciones permanentes de cocina o baño, enfrentan restricciones considerables en su habilidad para usar agua. Incluso cuando familias pobres se mudan a lugares con condiciones sanitarias mínimas de vivienda, el consumo de agua permanece determinado por las oportunidades limitadas ofrecidas. En general, no hay evidencia de que el uso y el consumo de agua estén discrecionalmente aparte, salvo el riego del jardín cuando la oportunidad y la necesidad coinciden. En efecto, la atención que se ha prestado a la eficiencia en la operación del sistema, el concepto de que el consumidor debería pagar y el medidor, han oscurecido el problema más básico, de que la única meta razonable en materia de suministro de agua es "agua segura para todos" traducida, en términos operativos, como la máxima cobertura de servicio tanto en las ciudades como en el campo. Sólo dentro de ese esquema el auto-financiamiento eficaz, el pago de los consumidores, el empleo de medidores y problemas similares, pueden colocarse en perspectiva y en relación el uno con el otro.

---

<sup>20/</sup> En el Reino Unido incluso los servicios privados siguen siendo "lucrativos" sin recurrir a los medidores domésticos.

<sup>21/</sup> Ver por ejemplo, Terence R. Lee, Residential Water Demand and Economic Development, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...



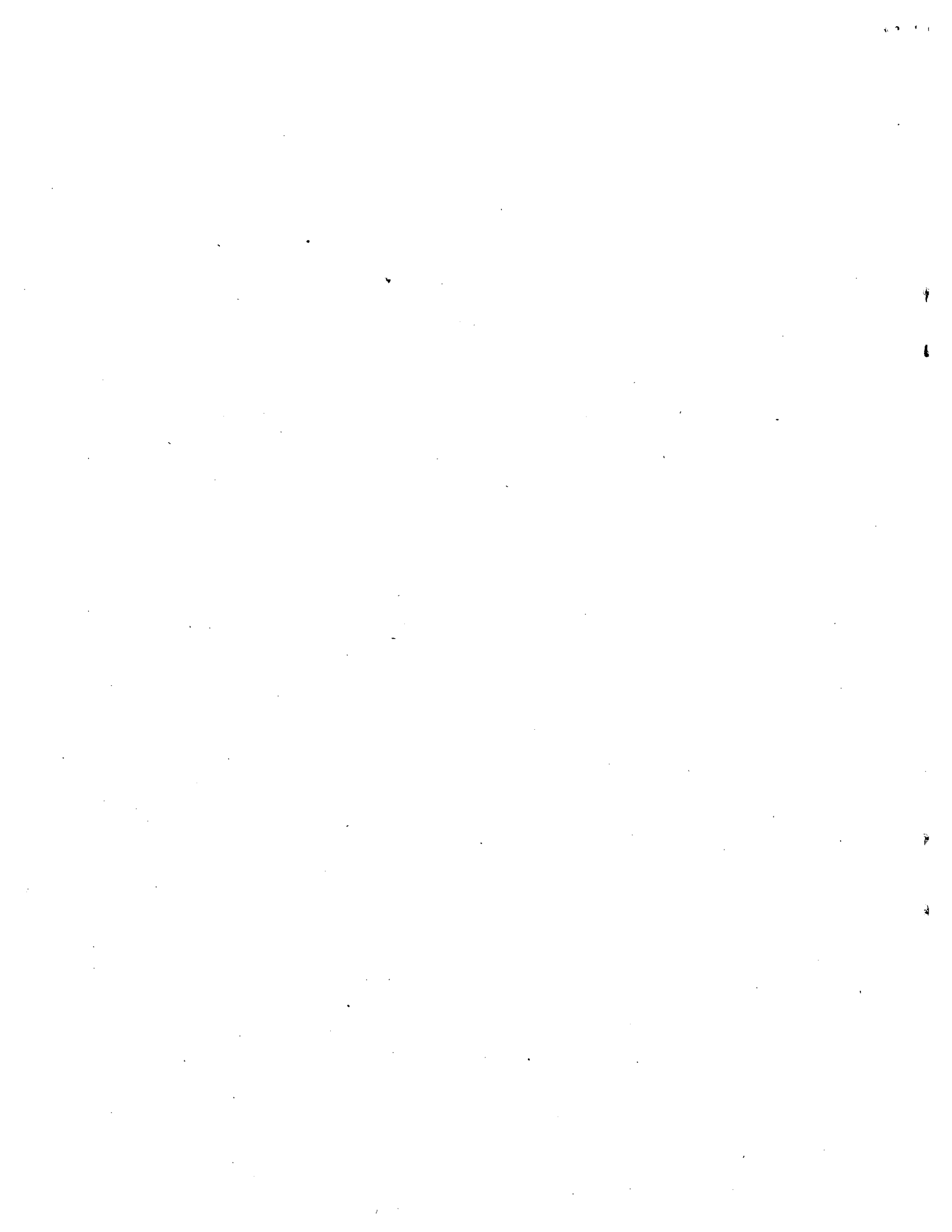
• • • •

4

2

4

4



4

5

6

7

9

4

20

11

•

9 /

6

9

6

