ACIONES UNIDAS
CEPAL
ILPES
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

LA POBREZA CRITICA EN AMERICA LATINA
ENSAYOS SOBRE DIAGNOSTICO, EXPLICACION Y POLITICAS

Volumen II

II. DESCRIPCION Y DIAGNOSTICO DE SITUACIONES DE POBREZA CRITICA

POBREZA RURAL EN CHILE: LOCALIZACION GEOGRAFICA Y CONDICIONANTES FUNDAMENTALES */

Pilar Vergara

Presentación

Si bien la pobreza, que afecta a un porcentaje significativo de la población chilena, ha constituido en las últimas décadas una preocupación constante de los gobiernos y de diferentes sectores de la comunidad nacional, recién en los últimos años se han realizado estudios sistemáticos para abordarlos de manera científica.

Los esfuerzos redistributivos realizados durante las últimas décadas, consistentes en su mayor parte en políticas que actúan a través del mercado y de los precios, han permitido acumular una valiosa experiencia que ha motivado los primeros estudios sobre el problema. En la mayoría de los casos, las mencionadas políticas han tenido un impacto poco discriminatorio, sin llegar a favorecer significativamente a los más necesitados 1/. La evaluación de sus resultados ha puesto de relieve que las políticas redistributivas deben ser selectivas, en el sentido de favorecer a grupos sociales y económicos específicos. De ahí entonces la necesidad de identificar en forma rigurosa los sectores más afectados y sus principales

---

*/ Este trabajo constituye un resumen de los resultados de una investigación realizada en virtud de un convenio entre la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Véase, Pilar Vergara, "Naturaleza, localización geográfica y condicionantes fundamentales de la pobreza rural en Chile", CIEPLAN, mimeo, 1977.

1/ Véase R. Ffrench-Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso" y A. Foxley y O. Muñoz, "Redistribución del ingreso, crecimiento económico y estructura social: el caso chileno", ambos en A. Foxley (ed.), Distribución del ingreso, CEPLAN-FCE, México, 1974.

/características, en

características, en términos de su ubicación geográfica, rama de actividad, categoría ocupacional y otras variables socioeconómicas referidas a su nivel de vida. Sólo de esta forma parece posible arbitrar políticas e instrumentos que permitan un mejoramiento sustancial y permanente de las condiciones precarias en que esos grupos se encuentran sumidos.

En el último tiempo se han venido desarrollando algunas investigaciones que representan un avance significativo en tal dirección 1/. Sin embargo, las efectuadas en el sector rural son todavía muy escasas y parciales, refiriéndose por lo general a universos muy específicos y localizados, a pesar de que el fenómeno alcanza allá magnitudes significativas, tanto en términos absolutos como relativos.

El presente trabajo se propone contribuir a la identificación de las áreas más pobres del medio rural chileno, tomando la comuna como unidad de análisis. Intenta igualmente determinar algunas características de la estructura económica de las comunas rurales que aparecen asociadas al fenómeno. De esta forma se pueden ir configurando los principales obstáculos que es preciso remover para lograr la erradicación definitiva de la pobreza rural.

Cabe señalar que el ejercicio que aquí se hace constituye un estudio centrado en el diagnóstico de la pobreza y resulta por lo tanto insuficiente para explicar las causas del fenómeno. Esto último sólo sería posible a partir de un análisis de las raíces estructurales del estancamiento agrícola y de la manera en que éste influye sobre el nivel de vida de la población rural. La erradicación de la pobreza del campo debe concebirse asimismo en el marco de una estrategia nacional de desarrollo que apunte

---

1/ Véanse por ejemplo, R. Cortázar, "Necesidades básicas y pobreza", CIEPLAN, mimeo, 1976; Mapa de la extrema pobreza en Chile, IEUC, Documento de Trabajo, núm. 29, noviembre de 1974.

/a la

a la superación de los factores estructurales causantes del atraso de la agricultura. No obstante, cualquiera sea la fórmula que se adopte, siempre será imprescindible la identificación rigurosa de los grupos y de las áreas que requieren de una atención prioritaria y de los principales condicionantes de su desmedrada situación. De otra forma no será posible seleccionar los instrumentos de política adecuados que, al interior de la estrategia global, logren compatibilizar las metas de crecimiento económico y una distribución más igualitaria de los ingresos y del bienestar rural.

Un primer problema que es necesario resolver en estudios de esta naturaleza se refiere a la definición misma de la pobreza. Esta configura una realidad muy compleja, que incluye todo un conjunto de elementos de naturaleza tanto objetiva como subjetiva. De allí que la medición de la magnitud e intensidad que reviste el fenómeno envuelva de partida una serie de dificultades de orden conceptual.

Con frecuencia se ha tendido a considerar la pobreza como un problema relativo. De acuerdo a este enfoque, son pobres todos los individuos que perciben un nivel de ingresos o de consumo inferior a un porcentaje determinado de la población. La intensidad o magnitud del fenómeno que nos ocupa quedan definidas entonces indirectamente, en función del nivel de vida promedio de esa comunidad.

La otra alternativa al respecto consiste en concebir la pobreza en términos absolutos, en función de un conjunto de carencias en la satisfacción de ciertas necesidades consideradas imprescindibles 1/. Ello involucra establecer determinados niveles críticos ("umbrales") de ingreso o de disponibilidad de bienes y servicios básicos, como alimentación, vestuario, vivienda, educación, salud, etc. Pobres

---

1/ D. Jackson, Poverty, Mac Millan Studies in Economics, 1972; OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales; problema mundial, Ginebra, 1976 y UNRISD, The Level of Living Index, Report núm. 3, 1966.

/son entonces

son entonces las personas o familias que no alcanzan ni siquiera esos niveles mínimos de ingreso o de satisfacción de aquellas necesidades básicas. Con todo, estos déficit no pueden ser expresados en términos absolutos, de validez universal, ya que los mencionados umbrales críticos difieren según las características socioculturales de los grupos de que se trate, la edad y sexo de los individuos involucrados y el medio geográfico en que éstos se desenvuelven, etc. 1/.

No es nuestro propósito entrar aquí en una discusión teórica acerca del significado de la pobreza. Sin embargo, cabe reconocer que la forma en que se la conceptualice tiene implicancias muy directas sobre la manera de medir el fenómeno y sobre el diseño e implementación de políticas destinadas a encararlo. En este sentido, nos parece que en un país donde el problema alcanza dimensiones e intensidad que, cualquiera sea el marco de referencia que se utilice, configuran una situación de pobreza absoluta, la definición en función de umbrales mínimos parece de mayor utilidad práctica porque, junto con determinar los objetivos mínimos de toda estrategia de erradicación de la pobreza, permite estimar la magnitud del esfuerzo requerido para que toda la población alcance al menos un nivel básico de satisfacción de sus necesidades más imprescindibles.

1/ P. Townsend, "The Concept of Poverty", en British Journal of Sociology, XVII, septiembre, 1972; D. Hamilton, A Primer on the Economics of Poverty, Random House, Nueva York, 1968 y B. Weisbrod (ed.), The Economics of Poverty, an American Paradox, Prentice-Hall Inc., Nueva York, 1965, Introducción.

/Una de

Una de las fórmulas más utilizadas hasta ahora para medir el fenómeno de la pobreza ha sido la determinación de un ingreso mínimo 1/ - definido éste como el que permite a una familia atender sus necesidades más esenciales - para posteriormente identificar a los pobres como aquéllos que reciben un ingreso inferior. La determinación de ese número presenta sin embargo una serie de dificultades de orden técnico derivadas de diferencias en el tamaño de las familias, la edad de sus miembros, el clima, los hábitos de consumo y muy especialmente, el nivel y la estructura de los precios. Otro problema más grave aún en las áreas rurales consiste en la cuantificación de los ingresos no monetarios (regalías, especies) y de la producción de subsistencia que no se comercializa.

Estos problemas parecen sugerir la conveniencia de medir la pobreza directamente, en función del grado en que la población logra satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, educación, salud y vivienda, etc.

Sin embargo, cuando se estudia el problema en el medio rural ambos enfoques pueden complementarse. En ese medio, la satisfacción de una serie de necesidades, como educación y salud, no depende única ni principalmente del ingreso familiar. Los servicios respectivos son suministrados en forma gratuita o subvencionada por organismos públicos, de modo que el grado en que estas demandas son cubiertas depende de los recursos disponibles en cada zona.

1/ Ejemplos de este tipo de estudios lo constituyen R. Webb, "On the Statistical Mapping of Urban Poverty and Employment", World Bank Staff Working Paper núm 227, enero, 1976; United States Department of Health, Education and Welfare, "The Measure of Poverty", abril, 1976 y M. Rein, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", en P. Townsend (ed.), The Concept of Poverty, American Elsevier Publishing Company, Inc., Nueva York, 1970.

/Otras necesidades,

Otras necesidades, en cambio, como alimentación y vestuario - que son también los que presentan las mayores dificultades de medición - están más directamente relacionados con los ingresos disponibles.

En este trabajo hemos optado entonces por una definición operacional en términos del grado en que los habitantes de las comunas rurales satisfacen algunas de sus necesidades básicas. Las limitaciones derivadas de las estadísticas disponibles a nivel de comunas nos obligarán a restringir el análisis a solo tres componentes del bienestar: educación, salud y vivienda [1/]. En ausencia de información sobre ingresos, se tomó el valor bruto de la producción agropecuaria por trabajador agrícola, como una estimación aproximada del ingreso promedio y por tanto del consumo de las familias rurales.

A. Localización geográfica de la pobreza rural

1. Metodología de medición

Para analizar en qué medida la población de las comunas satisface sus necesidades asociadas a los diferentes componentes del bienestar, se recurrió a un conjunto de indicadores que nos parecieron los más idóneos, tanto desde el punto de vista de una adecuada medición de los respectivos niveles de bienestar rural, como de los objetivos de las políticas orientadas a erradicar la pobreza en el sector. Los criterios usados para seleccionarlos se relacionaban con su aptitud para expresar no sólo la situación de bienestar presente, sino que también su incidencia eventual sobre las futuras condiciones de vida de la población; su validez para reflejar bienestar en el

---

1/ Las principales deficiencias se detectan respecto de alimentación, vestuario, recreación y seguridad social. Los antecedentes acerca de esta última variable están disponibles sólo en las ciudades donde existe una oficina del Servicio de Seguro Social.

/medio rural;

medio rural; su capacidad para medir el porcentaje de población que se encuentra por debajo de un mínimo absoluto de satisfacción de las necesidades que ellos expresan y, por último, su capacidad para medir no sólo la magnitud del fenómeno, en términos del porcentaje de población involucrada, sino también la intensidad que ésta asume, es decir, la magnitud de los déficit.

De acuerdo con los criterios anteriores, el análisis del estado de salud de la población se hizo en función de las tasas de mortalidad infantil y de nacidos vivos sin atención profesional del parto. La información proviene de los anuarios de recursos y atenciones; de defunciones y causas de muerte y de nacimientos, publicados por el SNS, utilizándose los promedios correspondientes al trienio 1969-71.

Como indicadores de la situación educacional fueron seleccionados la tasa de analfabetos funcionales 1/ y la proporción de niños entre 5 y 15 años matriculados en la enseñanza básica. La información pertinente se obtuvo del XIV Censo Nacional de Población, efectuado en abril de 1970.

El indicador utilizado para la variable vivienda fue el porcentaje de población que vive en condiciones habitacionales deficientes, definidas éstas en función de un índice combinado de cuatro componentes: tipo de vivienda, disponibilidad de un sistema de eliminación de excretas, grado de hacinamiento y equipamiento del hogar. La información respectiva se obtuvo del Mapa de la extrema pobreza en Chile 2/.

1/ No se consideró la tasa de analfabetismo puesto que presenta un coeficiente de correlación de 0.92 con la tasa de analfabetismo funcional. Este último indicador además es más complejo y en buena medida incluye al primero.

2/ Mapa de la extrema pobreza en Chile, cit. Los antecedentes utilizados en dicha investigación provienen del XIV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda de 1970.

/Los tipos

Los tipos de viviendas consideradas como deficientes de acuerdo a este índice fueron los siguientes: aquéllas en las cuales existía hacinamiento; las que no contaban con un sistema adecuado de eliminación de excretas; las que carecían del equipamiento mínimo y las "callampas", ranchos o rucas, mejoras, viviendas móviles y conventillos.

Para estimar el valor bruto de la producción agropecuaria por trabajador agrícola fue necesario en primer término determinar la producción física de cada comuna, para lo cual se recurrió a los antecedentes suministrados por el IV Censo Agrícola y Ganadero de 1965. Esa producción fue valorada luego a los precios al por mayor registrados en 1970 en la provincia de Santiago y en algunos casos, en otras ciudades del país [1]. El producto resultante fue dividido por la población rural de cada comuna que según el censo de 1970 trabajaba entonces en faenas agrícolas [2].

Dado que en la mayoría de los casos la información existente no permitía discriminar, al interior de las comunas, entre áreas urbanas y rurales, se optó por considerar únicamente los municipios rurales. Se definió a éstos últimos como aquéllos que tuvieran más de un 40 por ciento de población rural y en las que al menos un

---

1/ La utilización de un precio promedio para todo el país - obligada, en atención a la disponibilidad y calidad de los datos - significó incurrir en un sesgo especialmente grave en el caso de las áreas más alejadas de los principales centros de consumo o marginadas de los canales de comercialización, ya que los agricultores radicados en ellas enfrentan para sus productos precios inferiores a los vigentes en el centro del país.

2/ Mayores antecedentes acerca de la forma en que se calculó este indicador se encuentran en P. Vergara, "Proposiciones metodológicas para la medición de características socioeconómicas del sector rural", CEPLAN, mimeo, 1975.

/40 por

40 por ciento de la fuerza de trabajo estuviese trabajando en la agricultura 1/. Los antecedentes al respecto, lo mismo que la definición de lo que se entiende por población rural, se tomaron del censo de población mencionado. De acuerdo a esos criterios, el estudio comprendió 193 comunas.

Para analizar las características de la distribución geográfica de la pobreza en el medio rural chileno se construyeron cuatro subtipologías parciales y una de carácter global, a partir de la conjunción de aquéllas, lo que permitió distribuir las 193 comunas en deciles respecto de cada componente y, posteriormente, en 4 tipos, de peor a mejor situación 2/.

1/ Ello implica considerar que incluso las áreas urbanas de las comunas rurales o los pequeños centros poblados forman parte del medio rural. Esto, sin embargo, no representa solamente un recurso metodológico que permite salvar un problema estadístico importante, sino que responde también al imperativo - impuesto tanto por los estudios de diagnóstico como por la formulación de políticas ya sea de desarrollo rural o de erradicación de la extrema pobreza - de concebir al sector rural con un criterio más amplio que lo que tradicionalmente se acostumbra. De acuerdo a ello, al sector rural se lo consideraría conformado tanto por el sector propiamente agrícola como por aquellos núcleos urbanos que presentan una escasa población activa, con un bajo crecimiento vegetativo y que desarrolla en su mayoría actividades vinculadas a la agricultura. Los principales problemas que enfrenta la población de los poblados rurales son muy semejantes a los de los habitantes del campo - subempleo, escaso acceso a recursos de infraestructura social, etc. - y sólo pueden encontrar solución dentro del marco de una estrategia integral de desarrollo rural. Por otra parte, como se verá más adelante, las condiciones de vida de los habitantes de los poblados rurales no parece mostrar diferencias significativas con las de la población rural.

2/ Mayores detalles acerca de la metodología adoptada aparecen en P. Vergara, "Naturaleza, ...", cit.

/Las subtipologías

Las subtipologías parciales permitían examinar las particularidades de la distribución geográfica de la pobreza respecto de cada uno de los componentes considerados y visualizar así además el grado de correspondencia o discrepancia respecto al grado en que la población rural satisface algunas de sus diferentes necesidades básicas. Se trataba, en otras palabras de detectar la heterogeneidad que revista la pobreza misma, en cuanto a la disímil satisfacción por parte de los afectados de sus distintas necesidades esenciales. Luego la tipología global nos permitió identificar las comunas o áreas que concentran los mayores focos de extrema pobreza.

2. Diferencias urbano-rurales en los niveles de bienestar

Antes de estudiar las características de la distribución geográfica de la pobreza rural, intentamos analizar la magnitud de las diferencias urbano-rurales en cuanto a nivel de bienestar, así como averiguar hasta qué punto éste se ve afectado a medida que aumenta el tamaño de las ciudades. Ello nos permitió situar mejor los niveles relativos de bienestar o de pobreza de las áreas rurales.

Para el análisis de estas diferenciales se trabajó con todas las comunas del país. La metodología utilizada para tal efecto fue la misma que se siguió respecto de los municipios rurales.

El Cuadro 1, que contiene los resultados de este ejercicio, permite apreciar la magnitud de las diferencias urbano-rurales en cuanto a nivel de bienestar y, al mismo tiempo, comprobar hasta qué punto éste se ve afectado según se trate de ciudades grandes o pequeñas. Presenta, en efecto, el promedio simple de los valores estandarizados de los diversos indicadores en cada una de las variables, ponderados por la población de las comunas. Se observa que las comunas rurales exhiben niveles inferiores en aproximadamente 50 por ciento a los de las urbanas, registrándose la discrepancia más fuerte en materia de salud y educación. Esto no resulta sorprendente si se considera la muy escasa dotación de recursos educacionales

/que existe

que existe en el medio rural y el alto costo de oportunidad de la concurrencia a clase cuando el uso de mano de obra juvenil e incluso infantil es considerable [1/].

Cuadro 1

NIVELES DE BIENESTAR EN COMUNAS RURALES Y URBANAS [a/]

Comunas	Salud	Educación	Vivienda
Rurales (n = 193)	51.5	49.8	51.6
Urbanas (n = 108)	75.6	82.3	56.8
- con ciudad de más de 20 mil habitantes (n = 51)	81.7	83.9	62.5
- resto (n = 57)	68.8	68.2	51.1

a/ Promedios de los valores estandarizados de los diversos indicadores en cada variable ponderados por la población de las comunas.

1/ C. Eyzaguirre, Educación y distribución del ingreso, CPU, 1974.

/Las discrepancias

Las discrepancias en los niveles de salud, por otra parte, también parecen explicarse en medida importante por el muy escaso acceso que tiene la población rural a los servicios de atención médica. A la distancia a que se encuentra el consultorio más próximo y a la escasez de personal médico en genèral, se suman algunos factores del medio ambiente que hacen aumentar los riesgos de salud y los bajos niveles educacionales, especialmente de la población femenina 1/.

En lo que se refiere a las condiciones habitacionales, las disparidades resultan menos importantes. Al interior de las comunas rurales, la diferencia entre el campo y las pequeñas ciudades deja de ser significativa 2/.

Los contrastes entre los niveles de vida de las zonas rurales y urbanas resultan todavía más marcados si se comparan los municipios que son sede de alguna ciudad con una población superior a 20 mil habitantes, con el resto de las comunas urbanas y, más aún con los municipios rurales. En realidad para los propósitos del análisis de las diferencias urbano-rurales en los niveles de bienestar, esta distinción parece más adecuada que la censal, basada esta última en características legales y administrativas de los centros poblados, independientemente de su número de habitantes.

1/ E. De Kadt, "Aspectos distributivos de la salud en Chile", en CEPLAN, Bienestar y pobreza, cit., y M. Livingstone y D. Raczynski, "Distribución geográfica de la salud del preescolar", en M. Livinsgstone y D. Raczynski (eds.), Salud pública y bienestar social, CEPLAN, 1976.

2/ El impacto de la urbanización se revela también en la magnitud y dirección de las correlaciones entre el porcentaje de la población rural de la comuna o el porcentaje de la población activa que trabaja en la agricultura y cada uno de los indicadores de bienestar, considerando todas las comunas del país. Los coeficientes de correlación declinan en forma apreciable cuando se descartan del análisis las comunas urbanas. Por ejemplo, medidas en función de porcentaje de población activa agrícola la asociación con la tasa de analfabetismo funcional asciende de 0.76 a 0.30; y la mortalidad infantil de 0.28 a 0.09. Si se usa el otro indicador de ruralidad, se observa el mismo fenómeno.

/Como se

Como se puede apreciar en el mismo Cuadro 1, en las comunas con ciudades de más de 20 mil habitantes los niveles de bienestar respecto de cada uno de los componentes casi duplican los correspondientes a las comunas rurales, y son significativamente más altos que los de aquéllas con niveles medios de urbanización. Es evidente que estos valores ocultan, como todo promedio, las profundas desigualdades en los niveles de vida que existen dentro de las grandes ciudades; sin embargo, la magnitud de las diferencias revela en forma inequívoca que los habitantes de las grandes ciudades exhiben en promedio niveles de vida superiores a los del resto del país.

3. Las áreas rurales más pobres

Antes de entrar en el análisis de las áreas rurales que concentran los mayores focos de extrema pobreza resulta interesante visualizar cuál es la distribución geográfica del fenómeno de acuerdo a cada uno de los componentes del bienestar tomados aisladamente. Para ello analizaremos en primer lugar los resultados que entregan las subtipologías parciales y, luego, la tipología global.

La subtipología de salud muestra que las comunas que afrontan las condiciones menos favorables pertenecen en su mayoría a las provincias del Sur del país, especialmente desde Arauco hasta Aysén, lo que parece revelar la marcada incidencia de las condiciones climáticas sobre la distribución geográfica de los riesgos de salud 1/.

1/ Véase H. Bocardo y G. Corey, "Medio ambiente: efectos sobre la salud", en Livingstone y Raczynski (eds.), cit. Por otra parte, son estas provincias las que exhiben la más reducida dotación de recursos de salud, tanto humanos como materiales.

/Los resultados

Los resultados más satisfactorios corresponden a los municipios de la provincia de Magallanes. Lo riguroso del clima de esta provincia, en virtud del cual ésta debería ubicarse entre las que afrontan condiciones de salud menos favorables, se ve compensado entre otras cosas por su elevada dotación de recursos médicos. Les siguen varias comunas de las provincias de Santiago, Valparaíso, Aconcagua, O'Higgins y Colchagua.

En lo que se refiere a la situación educacional, puede afirmarse en términos generales que los más elevados niveles educacionales se anotan en el Valle Central del país y en la provincia de Magallanes; la situación inversa se observa en las comunas rurales del norte y, en general, en las pertenecientes a las provincias que se encuentran de Maule al sur, hasta Aysén. Dentro de las zonas con la mejor situación educacional, destacan las comunas más próximas a las ciudades de Santiago y Valparaíso.

Respecto a las condiciones habitacionales, los niveles menos satisfactorios se registran en las comunas del Norte Grande y Chico, seguidas de buena parte de las pertenecientes a las provincias de Cautín, Malleco, Concepción y Bío-Bío. Los municipios rurales que presentan los más altos estándares corresponden a los de Magallanes y a buena parte de los de Chiloé. En los deciles siguientes se ubican la mayor parte de las comunas rurales de Valle Central, especialmente las de Santiago y Valparaíso.

Por último, el valor bruto de la producción agropecuaria por activo agrícola alcanza sus niveles más bajos en los municipios rurales del norte y en los pertenecientes a las provincias de Ñuble, Maule, Concepción, Bío-Bío y Malleco. Las comunas que exhiben los valores más elevados pertenecen a Magallánes, seguidas por algunas de las provincias de Santiago y otras del Valle Central del país, especialmente de O'Higgins y Aconcagua.

/Si bien

Si bien a nivel comunal la asociación de esta variable con las restantes no es demasiado elevada, las características de su distribución geográfica son bastante similares. Los valores más altos se registran en las comunas del Valle Central y de la provincia de Magallanes, ubicándose en el extremo opuesto los municipios del norte del país, del territorio comprendido entre las provincias de Concepción y Valdivia y de la denominada Región de los Lagos.

El Cuadro 2 muestra, en forma muy sintética, los resultados de la construcción de la tipología global. En él aparecen los índices relativos de bienestar para cada una de las cuatro categorías de comunas.

El primer tipo está constituido por las 29 comunas rurales más pobres; en ellas residía en 1970 el 13 por ciento de la población total de los municipios rurales. Los índices relativos de bienestar en las cuatro variables en esta categoría son significativamente inferiores a los promedios del conjunto de las comunas rurales. Integran este cuartil la mayor parte de los municipios de las provincias del norte del país y algunos - de la costa y del interior - de Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco y Cautín. Se ubican también en este tipo dos comunas de Aysén y una de Chiloé y algunas otras ubicadas en la costa y precordillera de la zona central.

En el último tipo de comunas, que incluye las que exhiben los más altos niveles de bienestar - 11 en total - se encuentran todas las de Magallanes, más algunas comunas agrícolas de la provincia de Santiago, La Cruz de Valparaíso; y Coinco y Peumo, de O'Higgins 1/.

1/ Además de las comunas de Magallanes - que exhiben los más elevados niveles de producción por trabajador agrícola y una concentración de recursos de infraestructura de servicios sociales sólo comparable con la de la provincia de Santiago - se ubican en este tipo varios municipios de la Zona Central. Aparte de contar con suelos y una climatología que les permiten implantar toda clase de cultivos, cuentan con Santiago como principal mercado y tienen una situación muy favorable respecto a los principales puertos de embarque de productos agrícolas, que son Valparaíso y San Antonio. Su proximidad a grandes centros urbanos, por otra parte, les permite también un mayor acceso a los recursos sociales de que éstos disponen.

/Cuadro 2

Cuadro 2

NIVELES DE BIENESTAR SEGUN TIPOS DE COMUNAS RURALES a/

Tipo	Comunas Número	Distribución de la población (%)	Salud	Educación	Vivienda	VBPA/activo agrícola
I	29	14	32.3	32.8	25.4	7.7
II	90	41	46.3	56.9	53.1	15.8
III	63	42	64.5	72.9	67.6	28.4
IV	11	3	81.4	84.6	65.3	74.9
TOTAL	193	100	52.7	61.0	57.0	21.4

a/ Los niveles de bienestar corresponden a promedios simples de los valores estandarizados de los diversos indicadores de cada variable ponderados por la población de las comunas.

El tipo II agrupa al resto de las comunas del Norte Grande y Chico y a la gran mayoría de las pertenecientes a las provincias comprendidas entre Talca y Llanquihue. Se ubican también aquí siete municipios de Chiloé y algunas comunas de secano de la costa y de la precordillera de la zona central. Conforman este grupo 89 municipios en total.

El tipo III - constituido por 62 unidades territoriales - incluye al grueso de las comunas de agricultura de riego del Valle Central y algunas de Chiloé, Llanquihue, Valdivia y Osorno.

La distribución del bienestar por grandes zonas parece ceñirse pues a ciertos patrones más o menos regulares: los registros más satisfactorios se anotan en las comunas de Magallanes y de la agricultura de riego del valle central del país y los más bajos en las del Norte Grande y del Norte Chico, en la Región de Los Lagos hasta Llanquihue - especialmente en las zonas caracterizadas por alta

/concentración de

concentración de población indígena - en buena medida en Aysén y Chiloé y en algunas comunas de secano de la costa y de la precordillera de la zona central del país.

Del análisis de las diferentes tipologías fluyen algunas conclusiones que parecen bastante útiles para otros estudios del mismo carácter que se realicen en el futuro, así como para la formulación de políticas que se propongan erradicar la pobreza del medio rural.

La primera de ellas se relaciona con la fuerte heterogeneidad que en muchos casos es posible observar en cuanto al grado en que los habitantes de una misma comuna logran satisfacer sus distintas necesidades esenciales. Es así, por ejemplo que no siempre los bajos estándares de salud coinciden con las deficiencias más graves en materia educacional o en la situación de la vivienda. Incluso dentro de las áreas afectadas por la mayor pobreza, el fenómeno asume intensidades diferentes según el indicador que se emplee. Se trata de una conclusión que reviste especial importancia para los estudios de diagnóstico acerca de la pobreza, ya que indica que éstos no pueden basarse en uno o sólo algunos de los componentes del bienestar, sino que deben propender a la máxima comprensividad, hasta cubrir - si fuera posible - la totalidad de las necesidades básicas de la población. Este tipo de investigaciones permite además analizar, por separado las particularidades que exhiben la distribución geográfica de la pobreza identificada en función de cada uno de los componentes del bienestar, lográndose así una mejor comprensión de la naturaleza misma del fenómeno. Ello tiene también implicaciones importantes para la formulación de políticas ya que permite determinar la conveniencia de enfrentar el problema mediante políticas específicas, diferenciadas regionalmente según necesidades, o mediante programas globales de desarrollo en las áreas que presentan los déficit más agudos en varios o en la totalidad de los componentes del bienestar a la vez.

/Este resultado

Este resultado plantea por otra parte otros requerimientos importantes a las investigaciones que realicen sobre la materia, puesto que revela que para lograr un mayor rigor metodológico en la medición de la pobreza, resulta imprescindible contar con un sistema de ponderaciones adecuado. Así por ejemplo, una comuna puede presentar altos estándares en materia habitacional, pero tener índices muy satisfactorios en lo que se refiere a educación y salud: ¿es más o menos pobre, entonces, que otra comuna que exhibe déficit habitacionales importantes, pero cuya población registra un alto nivel de instrucción y niveles satisfactorios de salud? Por otra parte, las necesidades habitacionales, de alimentación y vestuario de una familia rural de una zona de clima cálido y lluvioso son muy diferentes a las que experimentan los habitantes rurales en otra, caracterizada por su clima riguroso, con abundantes nevazones, vientos y precipitaciones. Sin embargo, tampoco existen investigaciones que aporten criterios fundados para definir en cada caso las equivalencias geográficas de los diversos componentes e indicadores, de modo de construir una escala de ponderaciones que tenga en cuenta las diferencias regionales y ecológicas.

Una segunda gran conclusión que fluye del análisis anterior se refiere a la dispersión geográfica que exhibe la pobreza en el sector rural. Esta no se concentra en un área específica del país, sino que tiende a diseminarse a través de sus diversas regiones y provincias. Si bien es cierto que siempre es posible identificar zonas en las cuales el fenómeno alcanza mayor intensidad o magnitud, dentro de ellas la pobreza sigue dispersa, concentrándose en unidades geográficas más pequeñas. Se trata de una característica que los estudios de localización geográfica deben ineludiblemente considerar, puesto que revela la necesidad de evaluar los estándares de bienestar sobre la base de unidades territoriales lo más pequeñas posibles.

/La mera

La mera consideración de promedios a nivel de provincias u otras agrupaciones geográficas mayores puede llevar a no visualizar los focos de extrema pobreza que existan en su interior. Desde el punto de vista de la formulación de políticas, ello obliga a definir con mayor precisión las áreas hacia las cuales se deben canalizar los recursos de manera prioritaria, lo que permitirá también reducir las eventuales filtraciones hacia otros sectores de los beneficios de las acciones que se emprendan.

La dispersión se ve agravada por la existencia de subgrupos diferenciados desde el punto de vista de sus características socioeconómicas y culturales. Es así como la simple observación de las tipologías permite descubrir al interior del universo de extrema pobreza, grupos sociales claramente diferentes. Por una parte, vemos que el fenómeno se concentra en las comunidades del Norte Grande y Chico, en las que, en medida importante, parece ser consecuencia de progresiva subdivisión de las tierras y el agotamiento de sus suelos agravado por el crecimiento demográfico.

Otra fracción importante de las comunas pobres corresponde a aquéllas en las que se encuentran ubicadas las reducciones indígenas de los mapuches, en la región de La Frontera. También aquí predomina el minifundio y los suelos están afectados por la erosión, lo que determina la baja productividad del trabajo y de la tierra. A ello se suman las dificultades de comercialización, por tratarse de áreas relativamente aisladas, como resultado de una colonización limitada.

Se encuentran también entre las comunas más pobres varias de las pertenecientes a las comunas de Chiloé. Es cierto que exhiben niveles relativamente satisfactorios en algunas variables (vivienda, por ejemplo). Pero sus habitantes tienen un acceso muy precario a los servicios sociales básicos, en especial a los de salud, e ingresos muy bajos, debido a problemas de comercialización de la papa.

/Están, por

Están, por último, las áreas rurales de la precordillera y de la costa de la zona central del país. Se encuentran en esta condición debido a su gran aislamiento, a la erosión de los suelos y a la decadencia de especializaciones productivas, como el trigo, que anteriormente constituían la base de actividades dirigidas al mercado de exportación. La mayor parte de la población de estas comunas trabaja en actividades de subsistencia o en pequeñas unidades familiares.

En consecuencia, las políticas encaminadas a beneficiar a estos grupos, lo mismo que los instrumentos que se escojan, para que sean selectivos y tengan efectos duraderos, deberán diseñarse sobre la base de la investigación rigurosa de sus principales características, lo que plantea también requerimientos importantes a los estudios que se realicen sobre la materia.

B. Condicionantes fundamentales de la pobreza rural

El diseño de políticas capaces de erradicar la extrema pobreza en el sector rural exige, aparte de identificar las zonas más postergadas, establecer en forma rigurosa cuáles son los factores más importantes que condicionan la magnitud e intensidad que reviste el fenómeno en esas áreas. Con tal objeto, en una segunda parte del trabajo se intentó medir la influencia de alguna de las características de la estructura económica de las comunas rurales sobre la distribución geográfica de la pobreza en el sector. Se seleccionaron sólo las que parecieron más relevantes desde el punto de vista de la formulación de políticas encaminadas a dar una solución definitiva al problema y para las cuales se contaba con información adecuada.

Esto no significa postular que las asociaciones que lleguen a detectarse entre ciertas características de la estructura agraria y de la distribución regional de la pobreza rural constituyan pruebas de causalidad. Los resultados que se obtengan deben ser considerados tan sólo como una primera aproximación; ellos sólo

/permitirán identificar

permitirán identificar algunos de los factores que se encuentran relacionados con el fenómeno que nos interesa y, por lo tanto, definirán las áreas que merecen un estudio más profundo y acucioso.

Es posible afirmar en términos muy generales que existen dos tipos de políticas orientadas a la erradicación de la extrema pobreza rural. Por un lado, están las medidas indirectas, encaminadas a expandir el empleo y mejorar la productividad del trabajo de los grupos pobres y a lograr de esa forma niveles más elevados de ingresos y de bienestar; por otra parte, están las medidas destinadas a aumentar directamente el nivel de bienestar de los estratos más pobres, a través tanto de inversiones en servicios sociales que aseguren a la población rural un mayor acceso a la salud, la educación y la vivienda, como de la distribución directa de ciertos bienes - alimentos por ejemplo - a los hogares más necesitados. Lejos de excluirse entre sí, estos dos tipos de políticas se complementan, puesto que no sólo dan respuesta a problemas de distinta naturaleza, sino que se relacionan y refuerzan recíprocamente. Pese a ello, nos limitamos aquí al análisis de los factores que condicionan la viabilidad de erradicar la extrema pobreza mediante aumentos en la productividad de los trabajadores rurales, por constituir éste el único camino capaz de asegurar la eliminación definitiva del fenómeno.

Los factores a cuyo análisis nos abocamos, porque nos parecieron los de mayor gravitación en el medio rural chileno, fueron el nivel de concentración de la propiedad de la tierra, la calidad de los suelos, la disponibilidad de factores productivos y la accesibilidad a los centros urbanos de mayor importancia. La escasez de información confiable nos impidió incluir otros factores, también muy relevantes, como el acceso a los canales de comercialización y crédito y, sobre todo, el grado de subutilización de la mano de obra, aspecto sin duda

/de importancia

de importancia crucial 1/. Por otra parte, si el análisis no logra explicar integralmente las variaciones geográficas en la distribución de la pobreza rural, ello se debe a la exclusión, aparte de los factores recién mencionados, de la variable dotación de servicios sociales básicos en las comunas, cuya importancia no puede ser ignorada 2/.

1. Estructura de tenencia

Diversos estudios han puesto en evidencia el grado de concentración de la propiedad de la tierra imperante en Chile y, en consecuencia, la muy desigual distribución del ingreso y de las oportunidades, que han sido rasgos tradicionales de la agricultura nacional. La falta del acceso a la tierra por parte del campesinado se ha convertido en uno de los principales obstáculos al mejoramiento de las condiciones de vida de la mayor parte de la población rural 3/.

1/ El análisis de la situación del empleo en el medio rural debió descartarse tanto por deficiencias de los datos como por la falta de antecedentes acerca de la dinámica de las migraciones interregionales, ya sean permanentes, estacionales o temporales. Véase A. Corvalán, "El empleo en el sector agrícola: realidad y perspectivas", CEPLAN, Estudios de Planificación, núm. 52, 1976.

2/ Cabe advertir que el análisis se ha centrado en el territorio comprendido entre las provincias de Tarapacá y Chiloé. No se ha otorgado la misma importancia a Aysén y Magallanes porque la información que había sobre ella era muy deficiente, a lo que se suman las peculiaridades de sus sectores agropecuarios, con requerimientos de tierra, mano de obra y capital muy diferentes a los del resto del país. Los altos estándares de bienestar que se registran en Magallanes, por otra parte, se deben, como se ha señalado, a factores muy especiales. La consideración de estas dos provincias, porque constituyen casos extremos, habría distorsionado tendencias y conclusiones.

3/ Ver CIDA, Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola; ODEPA, Plan de desarrollo agropecuario 1965-1980, 1970 y J. Ahumada, En vez de la miseria, Ed. del Pacífico, 1970; S. Barraclough y A. Domike, "La estructura agraria en siete países de América Latina", en E. Flores (ed.), Desarrollo agrícola, FCE, México, 1972.

/La hipótesis

La hipótesis tradicional al respecto planteaba que existía una relación directa entre el grado de concentración de la propiedad de la tierra y las precarias condiciones de vida del campesinado y que los más afectados por la explotación y la miseria eran los trabajadores de los grandes predios. Este ha sido uno de los principales argumentos para justificar el proceso de reforma agraria. Aunque no es posible negar la relación que existe entre concentración de la propiedad de la tierra y pobreza rural, la evidencia empírica no permite sostener que sean precisamente los estratos laborales aludidos los que soporten las condiciones más precarias. Como veremos más adelante, éstas afectan de preferencia a los sectores minifundistas y de pequeños propietarios en general 1/.

Una forma de establecer la relación que se da entre ambos fenómenos consiste en determinar qué intensidad reviste, en cada uno de los cuatro tipos de comunas definidas anteriormente, el grado de concentración de la propiedad de la tierra, medido este último por un índice como el coeficiente de Gini, por ejemplo. Para calcularlo se utilizó la información que proporciona el IV Censo Nacional Agropecuario de 1964-65 2/. Los resultados se consignan en el Cuadro 3.

El empleo de esta fórmula presenta sin embargo serias limitaciones para los fines de nuestro análisis, derivadas tanto de la información que fue necesario utilizar, como de las características y estructura del propio índice. El Censo Agropecuario, única fuente

---

1/ El otro sector más afectado por la pobreza parecen ser los "afuerinos", los que se superponen en buena medida con los sectores minifundistas.

2/ Se excluyeron del análisis las comunas - 24 en total - en las cuales se hubiese expropiado hasta 1970 más de la cuarta parte de su superficie en HRB. Esto permite atenuar las distorsiones derivadas del uso de información correspondiente a 1965 y que, por lo tanto, no tiene en cuenta el impacto del proceso de Reforma Agraria 1965-1970 sobre la concentración de la propiedad de la tierra a nivel comunal.

/disponible, sólo

disponible, sólo proporciona antecedentes relativos al tamaño físico de las explotaciones, dato que nada dice acerca de las diferencias que se dan entre distintos predios en cuanto a la calidad de los suelos, la distancia que los separa de los mercados y otros factores de similar naturaleza.

A tales restricciones hay que agregar las que se producen cuando el coeficiente de Gini es aplicado a universos muy pequeños. Así, una de las formas en que más agudamente se manifiestan a nivel nacional los desequilibrios en la propiedad de la tierra, como es la alta densidad de minifundios 1/, aparece, cuando el índice se refiere a las comunas donde éstos ocupan un muy elevado porcentaje de la superficie, reflejando una gran igualdad en la estructura de tenencia 2/. Este último problema es bastante serio, dado que la densidad de la propiedad minifundiaria constituye a nuestro juicio uno de los factores fundamentales que explican la distribución geográfica de la pobreza en el sector rural.

A pesar de las limitaciones del coeficiente de Gini, la observación del Cuadro 3 sugiere que existiría una relación inversa entre el grado de concentración de la propiedad de la tierra y el nivel de bienestar de la población rural.

1/ Definida ésta como la proporción de la superficie de la comuna que es ocupada por este tipo de predios.

2/ A dichas limitaciones se añaden la escasa sensibilidad del índice frente a diferencias en las categorías de niveles intermedios y la influencia que sobre él tiene el grado de dispersión de las observaciones entre los diferentes tipos de explotaciones. Esto es, por ejemplo, lo que ocurre en aquellas comunas que se caracterizan por tener sólo dos categorías de predios que se reparten más o menos paritariamente la superficie agrícola disponible. El resultado es un coeficiente de valor muy reducido, lo que da la equivocada impresión de que impera en ellas una estructura de tenencia bastante equilibrada. Es lo que sucede en muchas áreas caracterizadas por el complejo latifundio-minifundio, situación típica de la zona central de Chile.

/Debido a

Debido a las razones mencionadas, nuestro análisis acerca de la influencia de la estructura de tenencia de la tierra sobre el bienestar rural se ha basado directamente en la densidad de minifundios en las comunas.

Algunos estudios han revelado que una alta proporción de los minifundistas han debido afrontar condiciones de vida aún más precarias que los asalariados rurales. A la baja dotación de tierra y de agua de riego, se suma la pobreza de los suelos que explotan. Por otra parte, estos sectores no han tenido sino un acceso muy limitado a la asistencia técnica y financiera, a los mecanismos de comercialización, a las oportunidades de empleo y a los servicios sociales básicos, todo lo cual se ha traducido en niveles de vida que se sitúan entre los más precarios de la sociedad chilena 1/. Por último, los minifundistas han quedado sistemáticamente excluidos de las políticas redistributivas explícitas (salarios mínimos y asignación familiar).

Con el objeto de evaluar la validez de las afirmaciones anteriores, tratamos de verificar aquí hasta qué punto las comunas más pobres coincidían con aquéllas en las cuales se observaba una mayor densidad de propiedades minifundiarias. Para ello las comunas rurales fueron ordenadas de acuerdo a la densidad de minifundios, medida en términos de la relación entre la superficie ocupada por tales explotaciones y la superficie agrícola total de la comuna 2/.

1/ Foxley y Muñoz, cit.

2/ Con el afán de evitar las limitaciones de los indicadores basados en unidades físicas de superficie, los minifundios fueron definidos usando como referencia los avalúos de Impuestos Internos para las propiedades agrícolas. Estos tienen en cuenta una serie de factores, tales como el tamaño de los predios, la calidad de los suelos, su ubicación geográfica respecto de los grandes centros de consumo, etc. Se consideraron como minifundios todas las propiedades agrícolas con un avalúo no superior a E° 10 000 de 1966, año en que se publicó la última reavaluación de estos inmuebles. La cifra, que equivale a unos US$ 800 de septiembre de 1976, corresponde a predios de una superficie no superior a las 5 HRB. Para mayores detalles acerca de la metodología utilizada véase, P. Vergara, cit.

/Las cifras

Las cifras del Cuadro 3 revelan la existencia de una clara asociación negativa entre la densidad de minifundios y los niveles de bienestar rural. Este tipo de explotaciones ocupa, en las comunas más pobres, un porcentaje de superficie que es cinco veces superior a la que se puede observar en las comunas de mayor bienestar relativo. Esta diferencia es considerablemente más alta si se toma como referencia, en lugar de la superficie agrícola, la superficie agropecuaria de las comunas.

2. Calidad de los suelos

Dado que la concentración de la tierra parece darse no sólo en términos de tierra agrícola en general, sino también de la tierra arable y regada, nos pareció interesante verificar hasta qué punto había correspondencia entre las áreas de más baja dotación de recursos de suelo y las zonas de mayor densidad de minifundios y establecer cuál era la influencia conjunta de estas dos variables sobre las condiciones de vida del campesinado.

Cuadro 3

RELACION ENTRE NIVELES DE BIENESTAR Y ALGUNOS INDICADORES DE LA CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COMUNAS RURALES

Tipos de comunas según nivel de bienestar	Relación de Gini por comuna a/	Número promedio de minifundios por comuna	Minifundios en superficie Agrícola (porcentajes)	Agropecuaria
I	0.82	1 155	28.8	53.6
II	0.83	817	27.0	51.9
III	0.85	739	18.4	29.3
IV	0.92	354	5.8	8.6

a/ Calculado sobre la base de las comunas que en 1970 presentaban menos del 25 por ciento de sus HRB expropiadas.

/Para ello

Para ello se realizó un nuevo ordenamiento de las comunas, en función ahora de la calidad de los suelos, utilizando como indicador la relación entre las hectáreas de tierra equivalentes, expresadas en hectáreas de riego básicos (HRB) 1/ y la superficie agrícola de la comuna 2/. Una forma de visualizar el problema es ordenando las comunas por cuartiles, según la calidad de sus suelos y observar lo que sucede con los niveles promedios de bienestar y con la densidad de la propiedad minifundiaria. Los resultados se presentan en el Cuadro 4. Se aprecia que en las comunas ubicadas en el extremo inferior - vale decir aquéllas cuyos suelos son de inferior calidad - el porcentaje de la superficie total que es ocupada por minifundios más que cuadruplica el que se anota en el cuartil superior. Los niveles de bienestar se elevan también a medida que aumenta la proporción de HRB en la superficie agrícola total.

1/ La hectárea de riego básico (HRB) consiste en una medida de equivalencia definida por la ley 16 640 de Reforma Agraria, que permite hacer comparables suelos de diferentes calidades.

2/ Para realizar la conversión de la superficie agrícola de cada comuna a las hectáreas básicas equivalentes, se recurrió a la tabla que aparece en la Ley de Reforma Agraria, Art. 172. Como los coeficientes de conversión fueron establecidos para los efectos de las expropiaciones que se realizaron en virtud del proceso de reforma agraria, es probable que en su determinación - en la que participaron el Gobierno y el Congreso - hayan influido no sólo factores de orden técnico y que, por lo tanto, desde un punto de vista riguroso, estén sujetos a críticas. No disponíamos, empero, de otra fórmula para medir la calidad de los recursos naturales.

En la clasificación de los terrenos según sus capacidades de uso por comuna, la fuente utilizada fue el estudio de IREN-CORFO, Capacidad de uso de la tierra. Provincias de Atacama a Magallanes, 1974. Se sintetizan en ese documento los principales estudios realizados hasta la fecha acerca de los suelos del país, siendo su fuente básica de información el Proyecto Aerofotogramétrico de 1961-62.

/Cuadro 4

Cuadro 4

CALIDAD DE LOS SUELOS, NIVELES DE BIENESTAR Y DENSIDAD DE MINIFUNDIOS EN COMUNAS RURALES a/

Calidad de los suelos (HRB respecto superficie agrícola)	Salud	Educación	Vivienda	Valor bruto de la producción por activo agrícola	Densidad de minifundios
Baja n = 47	40.1	43.4	43.7	6.9	89.6
Media-baja n = 46	47.2	63.1	63.5	15.5	50.2
Media-alta n = 47	35.8	62.2	59.1	20.6	24.6
Alta n = 47	63.9	71.2	57.2	34.2	19.6

a/ Los índices de bienestar corresponden a promedios simples de los valores estandarizados de los diversos indicadores en cada variable ponderados por la población de las comunas.

Se reproduce entonces la tendencia observada con respecto a la distribución geográfica del bienestar en el sector agrícola. Las comunas que exhiben una situación más favorable poseen también los suelos de mejor calidad y dentro de su superficie total, los minifundios cubren un porcentaje no demasiado significativo. A la inversa, las comunas que exhiben niveles inferiores de bienestar tienden a caracterizarse por la escasa calidad de los suelos y la elevada proporción de su superficie que es ocupada por minifundios.

El Cuadro 5 permite analizar la influencia conjunta de la densidad de minifundios y la calidad de los suelos sobre los niveles de bienestar rural y establecer así si la asociación entre éstos y la calidad de los suelos se debe o no exclusivamente al hecho de que los minifundios tienden a concentrarse en las áreas de recursos naturales más pobres.

/Las filas

Las filas del cuadro nos muestran la asociación que se da entre calidad del suelo y grado de bienestar, a densidades minifundiarias semejantes. Las columnas, en cambio expresan la relación entre el grado de bienestar y la densidad minifundiaria, independientemente de la calidad de los suelos. Se observa que los valores más bajos del índice de bienestar se encuentran en las celdillas que agrupan a las comunas que exhiben mayor densidad de minifundios y menor dotación de recursos de suelo; y las condiciones más satisfactorias de bienestar se concentran en las comunas caracterizadas tanto por la menor concentración de propiedades minifundiarias, como por la más alta proporción de hectáreas de riego básico en la superficie agrícola total.

La observación de las columnas sugiere, sin embargo, que en las áreas de suelos de más baja calidad, el nivel de bienestar no se eleva sino que incluso se deteriora cuando se reduce la densidad de propiedades minifundiarias. Ese nivel se aumenta, en cambio, si la disminución de la densidad minifundiaria ocurre en los suelos de mejor calidad. Incluso los niveles de bienestar de las comunas de alta densidad de minifundios, pero que tienen una mejor calidad de la tierra, son significativamente superiores a los de aquellas comunas que, presentando porcentajes moderados de superficie ocupada por minifundios, disponen de suelos de mala calidad. Por otra parte, a iguales niveles de densidad minifundiaria, a medida que se eleva la calidad de los suelos los índices de bienestar aumentan a un ritmo más rápido que el que se anota cuando, permaneciendo constante la calidad de los suelos, disminuye la densidad minifundiaria.

Ello indica que si la calidad de los suelos es deficiente, el descenso de la proporción de superficie ocupada por minifundios no asegura <u>per se</u> un incremento de los niveles de bienestar en las áreas rurales. La densidad de minifundios pasa a tener una influencia creciente y determinante sobre el bienestar rural recién a partir

/de los

de los niveles medios de dotación de suelo. En cambio, la calidad de los suelos se asocia de manera bastante estrecha al bienestar de las comunas rurales, cualquiera sea la densidad de minifundios imperante en ellas 1/. Esto a su turno no hace sino poner de relieve la importancia crucial que tienen las diferencias en la calidad del suelo agrícola en la explicación de la distribución geográfica de la pobreza rural.

Cuadro 5

INDICE GLOBAL DE BIENESTAR SEGUN DENSIDAD DE MINIFUNDIOS Y CALIDAD DE LOS SUELOS EN COMUNAS RURALES a/

Densidad de minifundios	HRB respecto de superficie agrícola				
	Hasta 0.05	0.05 a 0.1	0.1 a 0.2	0.2 a 0.3	Más de 0.3
Alta	34.4	46.5	42.7	-	-
Media-alta	29.9	47.8	46.3	46.3	57.3
Media-baja	29.6	38.4	50.9	50.8	58.7
Baja	26.6	49.8	52.2	51.5	63.9

a/ El índice global constituye el promedio simple de los índices relativos de bienestar para cada uno de sus componentes ponderado el primero por la población de las comunas.

1/ Podría pensarse que esta asociación se encuentra explicada fundamentalmente por la influencia determinante que tiene la calidad de la tierra sobre los niveles que alcanza el valor de la producción por activo agrícola. Sin embargo, si los niveles de bienestar según densidad de minifundios y calidad de los suelos son calculados considerando solamente las otras tres variables (salud, educación y vivienda), los resultados son muy similares.

/3. Disponibilidad de

3. Disponibilidad de factores productivos

Las diferencias en la disponibilidad de recursos productivos constituye tal vez uno de los principales mecanismos a través de los cuales los desniveles en la calidad de los suelos y las estructuras de tenencias influyen sobre las condiciones de vida de los habitantes rurales. Ellas se traducen en grandes diferencias en la situación ocupacional y en la productividad del trabajo de la población rural.

La medición de las diferencias en la dotación, calidad y eficiencia en el uso de recursos productivos entre comunas rurales plantea enormes dificultades, a las que se suman los problemas derivados de la cantidad y calidad de la información disponible 1/. No obstante, es posible detectar ciertas tendencias generales en el uso de factores productivos, que permiten explicar, en parte al menos, las diferencias en los niveles de productividad.

La proporción en que el capital se combina con la tierra varía en forma considerable de un tipo de comunas a otro. Para los efectos de la medición, se utilizaron los siguientes indicadores de intensidad de uso de capital: a) tractores por cada 100 hectáreas cultivadas; b) arados por hectárea cultivada, ya sea de tracción animal o mecánica; c) proporción de hectáreas cultivadas que son abonadas con fertilizantes inorgánicos; d) metros cuadrados de construcciones, tales como bodegas, galpones y establos, por cada 100 hectáreas agropecuarias; y e) existencia de unidades animales por hectárea agrícola 2/.

1/ La ausencia de datos confiables para 1970, año al que está referido el diagnóstico de la situación de bienestar de las comunas rurales, constituyó otro de los grandes problemas para obtener resultados más precisos e inferir conclusiones más definitivas.

2/ La unidad animal es un indicador de la existencia ganadera que se construye ponderando, de acuerdo a una tabla ya elaborada, el número de cabezas de diferentes tipos de ganado (ovinos, caprinos, bovinos, porcinos) existentes en un área determinada. Así, por ejemplo, una vaca mestiza fina equivale a diez corderos y a 5 ovejas.

/El número

El número de tractores por hectárea cultivada constituye un buen indicador del grado de mecanización de las comunas y en buena medida traduce las diferencias en la disponibilidad del capital entre ellas.

El número de arados por hectárea cultivada nos permitía completar la información del indicador anterior puesto que, a diferencia de él, no origina economías de escala y por tanto, su utilización es factible incluso en predios muy pequeños. Ello resultaba importante si se consideran las diferentes estructuras de tenencia predominantes en los cuatro tipos de comunas.

El porcentaje de la superficie cultivada que es abonada con fertilizantes bioquímicos refleja el grado en que se aplican a la tierra insumos que elevan los rendimientos. Este indicador, junto al uso de tractores, constituye una medida del grado en que se incorporan a la tierra nuevas tecnologías que elevan la productividad.

Se estimó por otra parte, que el número de metros cuadrados construidos en bodegas, galpones y establos, por cada 100 hectáreas agropecuarias, era un buen indicador de la magnitud de las inversiones básicas que se han realizado en mejoras directamente productivas.

Por último, consideramos conveniente incluir también como indicador el número de unidades animales por hectárea agrícola. En las comunas predominantemente ganaderas, la existencia ganadera constituye la expresión más importante de la disponibilidad de capital. La no consideración de este elemento hubiese significado entonces subestimar la situación que a este respecto exhiben dichas comunas 1/.

1/ La información se obtuvo del Censo Agropecuario, salvo en lo que se refiere a las superficies agrícolas y agropecuarias, para las cuales se utilizaron los mismos datos de las secciones anteriores. Para eliminar el posible impacto del proceso de Reforma Agraria entre el año del Censo y 1970, nuevamente fueron excluidas del análisis las comunas más afectadas por las expropiaciones, vale decir aquéllas en las cuales más del 25 por ciento de su superficie, en HRB, hubiese sido expropiada hasta 1970.

/Los resultados

Los resultados aparecen en el Cuadro 6. Muestran ellos que cuando se pasa de comunas de menor a mayor bienestar, los indicadores registran una intensidad mucho más elevada en el uso de capital. La única excepción la constituye el número de arados de tracción animal, que es más alto en las comunas pobres; se trata de una tecnología típicamente tradicional, que presenta, al contrario de los demás indicadores, una asociación fuertemente negativa con los niveles de bienestar rural.

En lo que se refiere al recurso tierra, también se observan grandes diferencias. El número de hectáreas por ocupado varía en forma sustancial entre las distintas categorías de comunas rurales. Los indicadores de la presión demográfica sobre la tierra muestran, por una parte, que el número de hectáreas agrícolas por trabajador aumenta significativamente a medida que se pasa de las más pobres a las que exhiben mayor bienestar (Cuadro 7). Sin embargo, la tendencia se invierte si se mantiene constante la variable calidad de la tierra, expresada ésta en HRB; en tal caso, el número de HRB por persona ocupada desciende rápidamente, alcanzando a apenas 1.29 HRB por trabajador en las comunas más pobres, valor muy inferior al promedio nacional que es de 3.34. Por otro lado, no hay que olvidar que se trata de un promedio; cabe suponer en consecuencia que gran parte de los minifundios que predominan en este grupo de comunas disponen de una cantidad todavía inferior de tierra. Si se considera, como se ha estimado en algunos estudios, que 5 HRB permiten dar empleo permanente como máximo a dos trabajadores agrícolas, se tendrá una idea aproximada de la magnitud que en este grupo de comunas debe alcanzar la subutilización de la mano de obra.

En definitiva, pues, cabe esperar diferencias considerables en la situación ocupacional de los diversos tipos de comunas rurales, las que obedecen en alto grado a la distinta calidad de los suelos.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ALGUNOS INDICADORES DE INTENSIDAD DE USO DE CAPITAL, POR TIPOS DE COMUNAS RURALES SEGUN NIVEL DE BIENESTAR a/

Tipos de comunas según nivel de bienestar	Tractores por cada 100 hectáreas cultivadas	Arados tirados por tractores por cada 100 hectáreas cultivadas	Arados de tracción animal por cada 100 Has. cultivadas	Hectáreas abonadas con fertilizantes inorgánicos respecto superficie cultivadas (porcentaje)	M2 construidos en galpones bodegas y establos por cada 100 hectáreas agropecuarias	Unidades animales por Ha. agrícola
I	0.52	0.4	15	27	0.71	0.11
II	0.62	0.5	13	35	1.56	0.15
III	0.95	0.7	8	34	2.64	0.23
IV	2.00	1.5	11	37	8.60	0.20

a/ Excluidas aquellas comunas en las que en 1970 más del 25 por ciento de la superficie en HRB había sido expropiada.

/Ahora bien,

Ahora bien, con la misma disponibilidad de tierra - en cantidad y calidad - puede llegarse a un uso más intensivo del suelo si a éste se le incorpora una mayor cantidad de trabajo y capital. Sin embargo, si la mayor intensidad se logra sustituyendo mano de obra por capital, como efectivamente ocurre en las comunas más pobres, ella se traduce en una menor productividad por ocupado, pero en una más alta por hectárea. La información disponible parece indicar que efectivamente la productividad media de la tierra varía significativamente entre comunas con niveles diferentes de bienestar, aunque el sentido de la relación se invierta si controlamos la variable calidad de los suelos. Como se aprecia en el mismo Cuadro 7, el valor bruto de la producción por hectárea agropecuaria disminuye a medida que nos movemos desde las comunas más ricas a las más pobres 1/. Si eliminamos el efecto de la calidad de los suelos, en cambio, calculando para tal efecto el valor de la producción por HRB, se observa que las comunas más pobres muestran una más elevada productividad media de la tierra que las agrupadas en los dos tipos que le siguen en la tipología de bienestar y que hacen un uso significativamente más intensivo de insumos de capital.

Por tales razones, constituye un error plantear en forma simplista que los desniveles en la productividad media de la tierra se deben sólo a diferencias en el uso de tecnologías o a la eficiencia en el uso de los factores productivos. Gran parte de la explicación de las disparidades que se observan entre los municipios rurales en este sentido hay que buscarla pues en las diferencias que la calidad de los suelos exhibe entre los cuatro grupos de comunas.

1/ En rigor habría sido necesario considerar el valor agregado. Sin embargo no contábamos con dicha información.

/Cuadro 7

Cuadro 7

INDICADORES DE LA DISPONIBILIDAD DE TIERRA POR TRABAJADOR Y DE LA PRODUCTIVIDAD MEDIA DE LA TIERRA EN COMUNAS RURALES SEGUN NIVEL DE BIENESTAR

Tipos de comunas según nivel de bienestar	Disponibilidad de tierra por trabajador		Productividad media de la tierra (E° 1970) por	
	Hás. agropecuarias	HRB	Hás. agropecuarias	HRB
I	44.6	1.29	236	5 517
II	37.6	3.11	601	3 689
III	24.1	3.81	1 182	4 695
IV	6.2	4.91	7 554	6 556

En síntesis, a pesar de hacer un uso más intensivo de los escasos recursos de tierra de que disponen - vía empleo de grandes cantidades de mano de obra - los predios de las comunas más pobres no alcanzan rangos de produtividad del trabajo capaces de asegurar niveles aceptables de ingreso y de bienestar a la mayor parte de la población que reside en ellas.

- Disponibilidad de recursos productivos y formas de organización de las actividades agrícolas.

Del análisis realizado hasta ahora se desprende que la influencia de la calidad de los suelos agrícolas sobre el bienestar del campesinado no se explica sólo por la alta correspondencia entre esa variable y la densidad de propiedades minifundiarias puesto que cuando los suelos de las comunas son pobres, las condiciones de vida de la población que habita en ellas son deficientes, cualquiera sea el tamaño de los predios que en ellas predomine. Parte considerable de ello obedece a la incapacidad que exhiben las áreas de suelos pobres para generar suficientes ocupaciones productivas. A

/ello se

ello se suma un uso muy poco intensivo de tecnologías que eleven la productividad cualquiera sean las estructuras de tenencias prevalecientes en ellas.

Todo ello parece indicar entonces que los efectos de la calidad del suelo sobre el bienestar de los habitantes rurales son aún más complejos.

Ejercicios realizados con la técnica del análisis de regresión lineal múltiple para la explicación del bienestar rural en función de las variables consideradas en este trabajo reiteran, en primer lugar, que la variable explicativa básica de los niveles de vida es la calidad de los suelos de las comunas. En segundo lugar, los resultados de dicho análisis revelan que esta última se encuentra altamente correlacionada con la intensidad de uso de capital y que ambas variables actúan conjuntamente en su impacto sobre el nivel de bienestar de la población rural independientemente del tamaño de los predios que prevalezca en ellas 1/. En otras palabras, la fertilidad de los suelos de las comunas rurales está estrechamente asociada al grado en que se aplican a la tierra tecnologías que elevan la productividad, y el efecto conjunto de ambos factores explica parte considerable de las diferencias en los niveles de bienestar rural.

Los resultados de estos ejercicios parecen sugerir pues, que parte importante de la influencia de la calidad de los suelos sobre las condiciones de vida del campesinado se ejerce a través de las diversas formas de organización de las faenas productivas a que ella da origen en los diferentes tipos de explotaciones (minifundios, latifundios tradicionales, grandes empresas agrícolas modernas, etc.).

1/ Todo el conjunto de regresiones estimadas aparecen en P. Vergara, "Naturaleza ...", cit.

/Cuando en

Cuando en las áreas de suelos más pobres hay un predominio casi absoluto de minifundios, es probable que ello se deba a que la escasa fertilidad o agotamiento de los suelos impide organizar las labores agrícolas de manera de alcanzar niveles razonables de productividad. La explotación de estos suelos no resulta de ese modo rentable; apenas puede asegurar la subsistencia de las familias de quienes la trabajan. De allí, entonces que en estas áreas se vea favorecida la explotación de la tierra en minifundios. En ellos, la organización de la producción no constituye sino una respuesta racional a las limitaciones que deben encarar, consistiendo su decisión económica básica en cómo obtener, mediante el empleo de grandes cantidades de trabajo, a una cantidad fija de tierra, una combinación más intensiva de productos agrícolas o ganaderos.

Pero en los suelos pobres se encuentran también predios de gran tamaño. Sin embargo, los escasos niveles de rentabilidad que ellos permitirían obtener, hacen muy improbable que sus propietarios se sientan estimulados a modernizar sus predios mediante la introducción de adelantos tecnológicos (uso de fertilizantes, mecanización agrícola, etc.) o de modificaciones en el uso del suelo. Los niveles de productividad resultan en consecuencia sumamente bajos, las oportunidades ocupacionales menores y los niveles de ingreso muy insatisfactorios. Menos probable aún es que estos empresarios agrícolas desarrollen iniciativas en favor de los campesinos (construcción de escuelas, mejoramiento de las condiciones de la vivienda, suministro de servicios médicos básicos, etc.); aparentemente, la acción del Estado en este campo tampoco ha tenido el vigor que las circunstancias requerían. Cabe suponer entonces que en estas zonas la situación de los asalariados no es mejor - y tal vez sea peor - que la que afrontan los minifundistas.

/Lo contrario

Lo contrario sucede en las regiones que tienen más y mejores recursos de suelos a lo que se suman los estímulos derivados de la cercanía a los mercados urbanos. Aparte de la mayor capacidad de absorción de mano de obra, éstos inducen un proceso de modernización agrícola que se traduce en una mayor eficiencia y productividad y por tanto, en niveles de ingreso más elevados para la fuerza laboral involucrada. Gracias a los mayores excedentes que se generan los empresarios tienen más posibilidades de dotar a esas áreas de algunos servicios sociales básicos. Esto puede explicar en parte al menos el que en esas áreas la situación de los minifundistas sea peor que la de los asalariados de los grandes predios.

4. Accesibilidad a núcleos urbanos de importancia

La estructura espacial que se ha ido configurando en Chile se caracteriza por agudos desequilibrios. Junto a una región metropolitana en franco crecimiento se observan algunas ciudades menores y una constelación de pequeños centros urbanos en proceso de decadencia o completamente estancados. Esto se traduce en una distribución muy desigual en lo que se refiere al ingreso, las inversiones y la dotación de infraestructura de servicios sociales básicos y de comercialización.

Resulta lógico suponer entonces que la localización geográfica del bienestar rural se encuentre asociada al grado en que los habitantes rurales tienen acceso a los núcleos urbanos y a la importancia relativa de éstos 1/.

1/ Véase W. Isard, Methods of Regional Analysis, MIT Press, 1956, e I. Babarovic, "Aplicación de un modelo gravitacional al análisis de la estructuración del espacio geoeconómico chileno. Situación en 1970", Documento de Investigación, núm. 4; Departamento de Economía, Universidad de Chile, octubre de 1975.

/Ya se

Ya se señaló en la primera parte del trabajo que, en las comunas con ciudades de más de 20 mil habitantes, los niveles de bienestar casi duplican los correspondientes a las comunas rurales y son significativamente más altos que los de aquéllas con niveles medios de urbanización. En buena medida ello obedece a la concentración de servicios sociales y de infraestructura económica que se registra en las ciudades grandes. El empleo de tales recursos, sin embargo, no está restringido únicamente a los habitantes urbanos. También las familias rurales pueden recurrir a los servicios de salud y educación, a los centros de recreación o llevar los bienes que producen a los mercados de los núcleos urbanos de importancia.

De allí entonces que resulte necesario examinar la forma en que influye sobre los niveles de bienestar de los habitantes rurales el acceso que ellos tienen a centros urbanos más importantes. Con ese objeto se construyó un índice de accesibilidad de cada comuna a la ciudad importante más cercana, utilizando para tal efecto un modelo gravitacional simple, que tiene en cuenta: i) la distancia física que separa la comuna rural de la ciudad de más de 20 mil habitantes más próxima, ponderada por un indicador que refleja la dificultad de recorrerla, y ii) la importancia relativa de dicha ciudad como proveedora de servicios sociales y mercado para la producción agropecuaria. Esto último fue medido en función del tamaño poblacional del núcleo urbano, ponderado ese dato por un índice que refleja el nivel de bienestar de la comunidad involucrada 1/.

El Cuadro 8 muestra la relación que existe entre el índice de accesibilidad y los niveles de bienestar respecto de cada uno de sus componentes. Se observa que para todas las variables los municipios exhiben niveles de bienestar más altos en cada componente

---

1/ Este fue construido siguiendo la misma metodología adoptada para la elaboración del índice de bienestar global en las comunas rurales.

/Cuadro 8

Cuadro 8

NIVELES DE BIENESTAR, DENSIDAD DE MINIFUNDIOS Y CALIDAD DE LOS SUELOS, SEGUN ACCESIBILIDAD DE LA POBLACION RURAL A CENTROS URBANOS DE IMPORTANCIA a/

Grado de accesibilidad	Salud	Educación	Vivienda	Valor bruto de la producción por activo agrícola	Densidad de minifundios	Calidad de los suelos
Muy bajo n = 49	42.2	51.8	52.3	15.9	36.8	7.3
Bajo n = 48	46.6	53.8	54.3	13.2	30.4	8.6
Medio n = 48	54.4	62.8	56.8	22.5	23.3	16.7
Alto n = 48	62.2	69.3	57.8	28.4	17.3	31.9

a/ Los niveles de bienestar corresponden a promedios simples de los valores estandarizados de los diversos indicadores en cada variable ponderados por la población de las comunas.

/a medida

a medida que mejora el acceso que sus habitantes tienen a ciudades de importancia. La asociación más estrecha se observa con los niveles de salud, lo que no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que es mucho más probable que los campesinos viajen a la ciudad para recibir atención médica en caso de enfermedad grave, que para hacer uso de las oportunidades educacionales que allí existen.

En lo que se refiere a las condiciones de la vivienda, los resultados obtenidos no configuran una tendencia muy clara, lo cual es atribuible a la escasa influencia que parece tener, por sí solo, el acceso a centros urbanos sobre la situación habitacional de la población rural 1/.

En cambio, los efectos sobre el valor bruto de la producción agropecuaria por trabajador agrícola son substanciales. Difícilmente puede explicárseles, sin embargo, tan sólo en función de la accesibilidad a centros urbanos. En efecto, esta variable fue calculada valorando la producción de las comunas por un precio promedio único para todo el país, por lo que las diferencias que ella alcanza en los distintos tipos de comunas no traducen, sino en forma muy lejana, las distintas posibilidades que tienen los habitantes de las comunas rurales, según la accesibilidad de éstas, de colocar sus productos en los mercados urbanos. Mucho más plausible resulta explicar tales disimilitudes en función de la correspondencia que se observa (Cuadro 8) entre las comunas más aisladas y las áreas de suelos más pobres y de mayor densidad de propiedad minifundiaria.

1/ También aquí es importante tener en cuenta que este resultado puede ser consecuencia de la escasa aptitud de los indicadores utilizados para discriminar entre las condiciones habitacionales al interior del medio rural.

/La alta

La alta correspondencia entre el grado de accesibilidad, la calidad de los suelos y la densidad de minifundios de las comunas, podría llevar a pensar que también respecto de las otras variables las asociaciones entre el grado de aislamiento y los niveles de bienestar configuran relaciones espúreas, es decir, que se encuentran explicadas por las diferencias en la densidad de minifundios y la calidad de los suelos de las comunas.

Cuando se analiza el impacto de la accesibilidad sobre el bienestar rural, a niveles similares de densidad minifundiaria y de calidad de los suelos, se aprecia que sólo es significativo en las comunas que exhiben simultáneamente una baja proporción de su superficie ocupada por minifundios y tierras de buena calidad. En cambio, en las comunas donde predomina el minifundio y los suelos son malos, la mayor accesibilidad de sus habitantes a las ciudades más importantes no tiene una repercusión significativa sobre sus niveles de bienestar.

Esto último se ve corroborado también por el análisis de regresión lineal múltiple a que ya se hizo mención. Sus resultados revelan que el grado de accesibilidad de la población rural a núcleos urbanos de importancia no tiene mayor impacto sobre sus niveles de bienestar en ninguno de sus componentes, independientemente de la calidad de los suelos y de la densidad de minifundios imperante en las comunas. La calidad del suelo y la disponibilidad de capital, en cambio, tiene una incidencia claramente favorable, no sólo sobre el nivel que alcanza el valor bruto de la producción agropecuaria, sino también sobre la situación educacional y el nivel de salud de la población, cualquiera sea el grado de aislamiento en que se encuentren las comunas.

Esto pareciera indicar que los habitantes rurales se desplazan a las ciudades para hacer uso de los recursos sociales que ellas concentran sólo cuando sus niveles de ingreso superan un cierto nivel mínimo.

/La escasa

La escasa importancia de la accesibilidad a núcleos urbanos importantes por sí sola y la importancia crucial de la calidad de los suelos de las comunas insinúan entonces que los niveles de ingreso tienen, sobre el nivel de vida de los habitantes rurales, una incidencia incluso mayor que la de la disponibilidad de servicios sociales básicos. Ello se debe a la influencia que ejercen sobre el grado en que la población rural utiliza los servicios sociales a que tiene acceso. El alto costo de oportunidad que la educación representa para las familias más pobres de este medio puede explicar en parte que algunos de sus miembros no concurran a los planteles de enseñanza o que los abandonen prematuramente. Por otro lado, el costo de traslado a los centros de atención médica o los ingresos que se dejan de percibir cuando se recurre a los servicios de salud, por ejemplo, son factores que pueden condicionar el aprovechamiento de los recursos de salud disponibles.

Se trata sin duda de un aspecto de especial trascendencia para el diseño y aplicación de políticas de erradicación de la pobreza rural, ya que estaría indicando que no basta con expandir la oferta de recursos sociales para elevar los niveles de vida rural, si los niveles de empleo y productividad y por tanto, los ingresos de la población, continúan siendo insuficientes.

/C. Conclusiones

C. Conclusiones

Ha parecido de interés formular en esta sección algunas consideraciones generales que se desprenden de los resultados de este trabajo. Se relacionan ellas con algunos de los criterios fundamentales que habría que tener en cuenta en el diseño de una estrategia de desarrollo rural orientada a la erradicación de la pobreza. No es nuestro objetivo sin embargo discutir aquí todos los elementos más importantes 1/, sino tan sólo aquéllos que se desprenden de las conclusiones más relevantes de esta investigación.

Resulta imprescindible en primer término tomar conciencia de la complejidad del fenómeno porque éste reviste distinta magnitud según el indicador que se utilice para medirlo y porque no se concentra en una zona determinada del país sino que se distribuye prácticamente a lo largo de todo el territorio. A ello se suma la existencia en el medio rural de una gran diversidad de grupos sociales. La implementación de políticas selectivas se ve de ese modo limitada por el escaso conocimiento que se tiene acerca de esos grupos y de sus características específicas. Estas van a influir en los resultados de las políticas que se adopten ya que es evidente que un determinado instrumento puede generar resultados disímiles si se aplica en contextos distintos. Es preciso avanzar entonces en el estudio de los diferentes sistemas de producción propios de los grupos sociales más pobres, en lo que se refiere al tipo de actividades que desarrollan, a los mecanismos de comercialización que utilizan, a los factores que determinan el nivel

---

1/ Algunos aportes significativos en esta dirección pueden encontrarse en OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial, Ginebra, 1976; C.L.G. Bell y J.H. Dunlop, "Rural Target Groups", en H. Chenery et. al., Redistribution with Growth, Oxford University Press, 1975; World Bank, Rural Development, Sector Policy Paper, febrero, 1975; Foxley y Muñoz, cit. y Griffin, "Rural Development: The Policy Options", en E. Edwards (ed.), Employment in Developing Nations, Columbia University Press, Nueva York, 1974.

/y estructura

y estructura del empleo agropecuario, etc. No menos importante es dilucidar toda la compleja trama de relaciones sociales de tipo personal en que se encuentran insertos y los mecanismos de dominación a que se hallan sometidos. Cabe mencionar por último la importancia que tiene el conocimiento de los sistemas de valores, aspiraciones y patrones de conducta que los diversos grupos desarrollan como forma de adaptación a las condiciones en que se desenvuelven. Ellos pueden llegar a tener una influencia determinante sobre la efectividad de las acciones que se implementen.

Una segunda conclusión que fluye de este trabajo es que en la raíz misma de la pobreza rural están el minifundio y, por sobre todo, la mala calidad de los recursos naturales. Ambos factores tienden a superponerse: las áreas más pobres exhiben por lo común una mayor densidad de minifundios y suelos de inferior calidad. La insuficiente dotación de tierra que afecta a los sectores minifundistas se traduce en diversas formas de desocupación y subempleo, que son una de las principales fuentes de pobreza y bajos ingresos. Con todo, hay también zonas donde, aun cuando la densidad de minifundios no es demasiado elevada, la mala calidad de los suelos no permite que se generen suficientes ocupaciones productivas, con lo que los niveles de bienestar resultan altamente insatisfactorios.

En cuanto a los minifundistas, el principal problema que les afecta es, como se ha visto, la subutilización de la fuerza de trabajo de que disponen. Es probable que existan factores culturales muy hondamente arraigados que hagan imposible la solución más drástica, que sería liquidar estas explotaciones para constituir en su reemplazo unidades productivas de mayor viabilidad económica. De allí entonces que las políticas en favor de este sector han de dirigirse principalmente a la elevación de productividad a través del fomento de la constitución de cooperativas u otras modalidades institucionales que faciliten el acceso de los minifundistas a los insumos, la asistencia técnica, el crédito y los canales de comercialización.

/Sin embargo,

Sin embargo, el problema de la subutilización de la mano de obra, que en el campo se manfiesta casi exclusivamente en el subempleo, afecta no sólo a los minifundistas, sino que a vastos sectores del resto de la fuerza de trabajo agrícola como consecuencia principal de la mala calidad de los suelos. La elevación de la capacidad productiva de éstos constituye por lo tanto uno de los objetivos básicos de toda política de erradicación de la pobreza rural. Ello exige la realización de obras de infraestructura (sistemas de regadío, caminos, bodegas, silos, etc.), que contribuyan a pasar de una agricultura extensiva a una más intensiva. La construcción misma de estos proyectos permite la absorción de grandes contingentes de fuerza de trabajo y crea las condiciones necesarias para su ulterior retención en el medio rural.

No obstante, es previsible que la agricultura propiamente tal no pueda absorber en forma productiva a la enorme masa de mano de obra que hoy se encuentra subempleada, por mucho que se mejore la calidad de los suelos y aunque se de preferencia a tecnologías altamente intensivas en mano de obra 1/. De allí entonces que sea imprescindible también promover la instalación en el medio rural de nuevas actividades económicas, que signifiquen incorporar algún grado de elaboración a las materias primas (plantas agroindustriales, industrias forestales, etc.), y que absorban parte de la mano de obra redundante.

Es necesario asimismo realizar esfuerzos por superar la situación de aislamiento en que se encuentran las zonas rurales más pobres. El mejoramiento de las vías de comunicación que las unen con las grandes ciudades permitirá no sólo absorber mano de obra; hará también más expedito el acceso de los habitantes rurales tanto al mercado que representan las concentraciones urbanas, como a

---

1/ A. Corvalán, cit.

/los recursos

los recursos de infraestructura social existentes en ellas. Por otra parte, ello resulta imprescindible para el desarrollo de nuevas actividades rurales.

Las medidas mencionadas apuntas fundamentalmente a eliminar los obstáculos que enfrentan los estratos más pobres para obtener empleo o para aumentar sus ingresos a través de una elevación de su productividad. Sin embargo, el énfasis en el aumento de las oportunidades de trabajo no significa que deba descuidarse el esfuerzo por mejorar directamente las condiciones de vida de estos grupos. Los resultados de este trabajo ponen de manifiesto una vez más la estrecha interdependencia que existe entre ambos tipos de políticas. Resulta imperioso entonces promover una expansión y distribución más equitativa de los recursos sociales, teniendo en cuenta que no serviría de mucho ampliar las oportunidades ocupacionales en el campo e inducir de esa forma una elevación de los ingresos de la fuerza de trabajo, si el acceso de la población a esos servicios siguiera siendo insuficiente y discriminatorio. De igual modo, resultaría de escasa utilidad expandir la oferta de servicios sociales básicos si no se incrementan, simultáneamente, los requerimientos de mano de obra y sus niveles de ingreso.

Estos dos tipos de políticas deben ser abordados en forma simultánea, no sólo porque dan respuesta a problemas diferentes y porque sus efectos tienden a reforzarse entre sí, sino porque el esfuerzo simultáneo en ambos frentes permite compatibilizar la eliminación de la extrema pobreza con la aceleración de la tasa de crecimiento de la economía. La magnitud de los recursos requeridos para expandir las oportunidades ocupacionales y proporcionar más bienes y servicios a los pobres exige como requisito <u>sine qua non</u> acelerar el ritmo de crecimiento del producto. La compatibilización de ambos objetivos, sin embargo, sólo se logra cuando: i) el desarrollo de la agricultura se apoya en una mejor utilización de la tierra y de la mano de obra, y ii) la elevación de los niveles

/de bienestar

de bienestar de los sectores más pobres se busca mediante el suministro de ciertos bienes y servicios que representan en último término una inversión reproductiva con efectos positivos sobre la tasa de crecimiento de la economía.

La implementación de una estrategia como la esbozada requiere de inversiones de gran envergadura. No hay que olvidar que las zonas rurales donde se concentra la extrema pobreza son áreas económicamente atrasadas. En el corto plazo es en la práctica casi imposible que puedan efectuar por sí solas las inversiones en infraestructura social y económica imprescindibles para la incorporación de nuevos recursos agrícolas.

La eliminación de la pobreza que afecta a estas regiones exige pues que se produzcan en su favor importantes transferencias de capital desde otras áreas o actividades económicas. Necesariamente, al Estado le corresponde asumir esta responsabilidad, porque no existe otro agente que lo pueda sustituir, al menos en el corto y mediano plazo; y mientras no se cuenta con instrumentos poderosos para influir sobre el destino de los flujos de inversión, el mayor esfuerzo deberá recaer sobre la inversión estatal directa. Tradicionalmente ha sido de su responsabilidad el suministro de bienes y servicios sociales básicos. Otro tanto puede decirse de las obras de infraestructura que generan externalidades (electrificación, caminos, medios de transportes, almacenajes, sistemas de regadío, etc.) y cuya realización constituye en muchos casos un requisito indispensable para la elevación de la capacidad productiva de los suelos agrícolas y para la instalación de nuevas actividades en el ámbito rural.

La participación del Estado en estas inversiones es mucho más imperiosa en las áreas más postergadas, en las cuales, como es obvio, la capacidad de generar excedentes es escasa. Sin embargo, la presencia del Estado también es necesaria en las zonas que disponen de más y mejores recursos. Muchas veces puede ser más conveniente,

/desde el

desde el punto de vista de sus efectos sobre el empleo y la producción, realizar inversiones que induzcan un desplazamiento de la población hacia esas áreas en lugar de destinar los recursos para que una región deprimida se expanda económicamente. Cabe señalar no obstante, que si bien las zonas más prósperas exhiben mayor capacidad de acumulación, no siempre es posible vía instrumentos indirectos de política económica compatibilizar una alta rentabilidad con una elevada absorción de mano de obra, ni siquiera en el evento de que se los utilice deliberadamente con tal propósito.

De lo dicho hasta ahora se desprende que cualquier política que se proponga aliviar la extrema pobreza en el campo, deberá necesariamente insertarse en el marco más amplio de una estrategia de desarrollo rural integral; sólo de ese modo las políticas podrán ser manejadas en forma coherente hacia los objetivos señalados. Las acciones aisladas que se propongan corregir aspectos parciales del problema, cuando logren algún éxito, tendrán efectos poco duraderos. Especial importancia reviste el establecimiento de medidas que incentivan la contratación de mano de obra y desestimulan la mecanización innecesaria. Con frecuencia la introducción de equipos y tecnologías más avanzadas tiene como único resultado el ahorro del factor productivo abundante, sin ni siquiera inducir un aumento de la producción. De otra forma es posible que la elevación del empleo generado por inversiones en obras de infraestructura, como obras de regadío, por ejemplo, se vea más que compensado por la mecanización que esta política puede inducir en los grandes predios.

No es el caso entrar aquí a un análisis de los cambios estructurales que deberán llevarse a cabo ni del marco político-institucional requerido para hacer viable el objetivo de erradicar la extrema pobreza rural. Cabe advertir, sin embargo, que sólo se tendrá éxito en la medida que este objetivo llegue a impregnar la estrategia misma de desarrollo del país.

/CONDICIONANTES CULTURALES

CONDICIONANTES CULTURALES Y SOCIALES DE LAS POLITICAS DE ERRADICACION DE LA POBREZA 1/

René Cortázar
Ernesto Moreno
Crisóstomo Pizarro

Los estudios en torno a la pobreza en América Latina han corroborado la necesidad, tantas veces reconocida en el campo de las ciencias sociales, de elaborar enfoques capaces de compatibilizar las proposiciones que sobre un mismo problema pueden derivarse del trabajo de distintas disciplinas.

Las investigaciones económicas convencionales sobre el fenómeno han tendido a proponer estrategias dotadas de mayor coherencia técnica, pero no han considerado la viabilidad que tienen de ser implementadas, aspecto que podría esclarecerse a la luz del aporte de la ciencia política. Las estrategias se han elaborado así sin examinar su impacto sobre los distintos sectores sociales, ni el apoyo o resistencias que podrían suscitar.

Particularmente notoria es la brecha observable entre ciertos planteamientos de política económica y las conclusiones que se inferirían de algunos estudios antropológicos efectuados en América Latina. En concreto, muchas veces se comprueba que los primeros no se compadecen con los valores y actitudes que asumirían los estratos pobres. Gran parte de las políticas propuestas suponen

---

1/ René Cortázar y Crisóstomo Pizarro iniciaron este trabajo cuando se desempeñaban como profesores-investigadores del Centro de Estudios de Planificación Nacional (CEPLAN), de la Universidad Católica. Ernesto Moreno, sociólogo de la Escuela de Trabajo Social de esa misma universidad, fue el responsable principal de la realización de las entrevistas que sirven de base al análisis empírico efectuado aquí. Se agradece la colaboración prestada por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

/la existencia

la existencia de una fuerte motivación por el logro, de una constante racionalidad económica, de una definida orientación por el trabajo organizado y, en general, de un conjunto de actitudes que estarían, no obstante, lejos de corresponder a las aspiraciones y conductas imperantes en la vida individual y social de muchos pobres.

Resulta indiscutible que en los últimos años se han registrado avances apreciables en cuanto al diseño de políticas económicas más eficientes desde el punto de vista técnico para hacer frente al problema 1/. A ello han contribuido el esfuerzo realizado en orden a identificar en términos más rigurosos quiénes deberían ser sus potenciales beneficiarios y el reconocimiento de que han de utilizarse instrumentos selectivos. Sin embargo, aparentemente buena parte de tales políticas carecen de viabilidad, ya que no serían compatibles con los valores culturales y sociales de importantes grupos del universo al que pretenden favorecer.

Esta presunta incongruencia nos movió a efectuar una investigación empírica destinada a establecer el grado en que las aspiraciones y normas de conducta de los grupos sumidos en situación de pobreza pueden condicionar las políticas orientadas a la erradicación del fenómeno. Tal vez no resulte ocioso dejar sentado que el hecho de prestar atención a los rasgos culturales y sociales no implica de manera alguna suponer que ellos son los causantes de la pobreza.

Los estudios realizados en América Latina han postulado por lo general que este fenómeno deriva de la incapacidad de la estructura económica, social y política de los países de la región para asegurar el pleno empleo y un determinado nivel de bienestar,

---

1/ Véase, por ejemplo, H. Chenery, et al., Redistribution with Growth, Oxford University Press, 1974.

/siquiera mínimo,

siquiera mínimo, a sus habitantes. Dentro de esta concepción global, hay quienes han tratado de interpretar la pobreza en términos de la teoría de la marginalidad, arguyendo que en definitiva no se explica sino en función del tránsito de una sociedad tradicional a otra de perfil moderno 1/. Otros cientistas sociales, en cambio, han tratado de relacionar el fenómeno con la dinámica de la acumulación del capital en las economías de la región 2/.

La mayoría de los estudios han puesto de relieve la gravitación de las determinantes estructurales. Ello no debería restar importancia, empero, al examen de los patrones perceptivos, motivacionales y grupales que aparecen asociados a la pobreza una vez que ella se ha generado como fenómeno de precariedad material. La trascendencia de los aspectos culturales no puede ser desconocida ni minimizada. Aunque el objetivo de las políticas de erradicación de la pobreza consista en remover los factores estructurales que la originan, ellas deben adecuarse, como ya se ha dicho, a las características sociales y culturales de sus potenciales beneficiarios 3/.

1/ Véase O. Mercado, P. de la Fuente y F. Uribe, La marginalidad urbana: origen, proceso y modo, DESAL, Santiago, 1968.

2/ Véase J. Nun, "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", Revista Latinoamericana de Sociología, 1969, y F. Cardoso, "Comentarios sobre los conceptos de superpoblación relativa y marginalidad", Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, junio-diciembre de 1971.

3/ Para una discusión de las perspectivas culturalistas vs. estructuralistas, véase Ch. Valentine, Culture and Poverty: Critique and Counterproposals (obra de la cual hay versión castellana en Amorrortu, B.A., 1972) y H.J. Gans, "Poverty and Culture: Some Basic Questions about Methods of Studying Life Style of the Poor", en The Concept of Poverty, Peter Townsend (ed.), American Elsevier Publishing Co. Inc., Nueva York, 1970.

/El análisis

El análisis de los rasgos culturales plantea una serie de dificultades y suscita numerosas dudas. Es necesario, antes de iniciarlo, disponer de alguna forma de conceptualización de tales factores y del método que podría usarse para examinarlos. Se requiere asimismo dilucidar cuál es la perdurabilidad de los rasgos conductuales a través del tiempo; especial trascendencia reviste establecer si existe o no transmisión intergeneracional de esas características y, en caso que así ocurra, a través de qué mecanismos se produce. Otra interrogante que debe ser despejada, supuesto que los rasgos aludidos asuman el carácter de elementos culturales, dice relación con su grado de autonomía respecto de las condiciones materiales que les dieron origen. La respuesta que se obtenga es crucial para establecer si basta con que las políticas de erradicación de la pobreza se limiten a la remoción de los factores estructurales o si deben ellas promover simultáneamente todo un esfuerzo de resocialización de los afectados. Por último, aun en el evento de que los rasgos conductuales de los pobres no alcanzarán la categoría de elementos culturales, cabría preguntarse hasta qué punto podrían entorpecer la implementación de políticas de erradicación del fenómeno. Planteado el problema en términos positivos, interesa averiguar qué rasgos podrían ser utilizados para asegurar la viabilidad y acrecentar la eficiencia de aquéllas.

Este trabajo pretende contribuir al esclarecimiento de sólo algunas de tales interrogantes. Nos concentraremos en la conceptualización de los rasgos culturales y sociales de los pobres, tratando de sugerir la forma en que dichos factores condicionan la viabilidad y eficiencia de las políticas de erradicación de la pobreza. No se discutirán aquí, en consecuencia, el supuesto carácter cultural de los rasgos, ni su grado de autonomía respecto de las condiciones que los originan.

En la Sección A se formula una hipótesis de trabajo referente a algunas de las dimensiones culturales y sociales de los grupos pobres. La Sección B presenta los resultados de una encuesta

/efectuada con

efectuada con el objeto explícito de examinar en forma empírica esas dimensiones en una situación específica de pobreza. Finalmente, en la Sección C se discuten las implicaciones que la vigencia o ausencia de determinados tipos de percepciones, motivaciones conductuales y formas de organización de los grupos pobres tendría sobre las políticas diseñadas con el objeto de erradicar el fenómeno.

A. Hipótesis sobre algunas dimensiones culturales y sociales de los grupos pobres

No corresponde hacer aquí una enumeración, que sería forzosamente extensa, de los rasgos asignados a los grupos pobres en términos de sus conductas y actitudes más típicas y notorias [1/].

Lo que sí interesa, desde un punto de vista sociológico, es esbozar una caracterización que, presentando algunas hipótesis acerca de esos supuestos rasgos, en términos de sus relaciones y ordenamiento, sirva para identificar el tipo de indicadores susceptibles de ser utilizados en una investigación empírica.

Algunas de las principales críticas formuladas a los trabajos orientados por una perspectiva cultural ponen de relieve la ambigüedad de sus conceptualizaciones claves. Consideramos que para efectos de implementar una investigación empírica es indispensable

---

1/ Diversos autores han puesto de relieve la escasa especificidad con que se suele utilizar la noción de cultura en el análisis de algunas características de los grupos pobres. Véase, por ejemplo, J. Roach y G. Orviller, "An Evaluation of the Concept of Culture of Poverty", en Social Forces, Chapell Hill, marzo de 1967. Una revisión de los trabajos de O. Lewis, citados en la nota siguiente, permitiría llegar a mencionar más de 50 atributos. Pero el problema no es el número, sino que la yuxtaposición que se hace entre características sociales, culturales y materiales.

/definir con

definir con alguna rigurosidad ciertas formas de adaptación de los grupos pobres, originadas en sus condiciones materiales de existencia, sin que ello involucre comprometerse en la contienda de si tales rasgos constituyen o no una cultura propia.

Teniendo in mente estas consideraciones, nos proponemos examinar aquí las características conductuales de los pobres a partir de tres niveles asociados: grado de autopercepción de quienes están expuestos al fenómeno, y efectos que éste podría tener tanto sobre las motivaciones conductuales como sobre las formas de vida grupal 1/.

La caracterización de las pautas de autopercepción debería basarse en la capacidad de los afectados de reconocer i) las formas objetivas en que se manifiestan sus carencias, ii) la identidad del grupo a que pertenecen, iii) los orígenes de la pobreza, y iv) los medios más eficientes para superar sus actuales condiciones de vida. En este sentido, parece interesante verificar hasta qué

1/ Estas tres dimensiones pueden inferirse de la lectura de los trabajos sobre la caracterización de la conducta y motivaciones de los pobres. Ver especialmente O. Lewis, Antropología de la pobreza, FCE, México, 1961; Los hijos de Sánchez, FCE, 1964, y La yida, E.J. Mortiz, México, 1969. A un nivel teórico, y con diferente orientación a la de Lewis, dos trabajos importantes que tratan el problema de la generación de la cultura de la pobreza son los de A. Quijano, "Cultura y dominación", Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, junio-diciembre 1975, y "La constitución del mundo de la marginalidad urbana", EURE núm. 5, julio 1972, vol. II. También se examinaron otros estudios, de procedencia europea, entre los cuales destacan los de J. Klanfer, El subdesarrollo humano, Plaza y Janes S.A., Barcelona, 1969, los de Debuyst en Francia y F. Merskey y L. Tonge en Inglaterra, incluidos en Klanfer, op. cit., y un interesante examen efectuado en Austria por L. Rosenmaye, "Culture Poverty of Working Class Youth", en P. Townsend, The Concept of Poverty, op. cit. También en Estados Unidos hay un abundante material que daría cuenta de la existencia de estos rasgos; ver a este respecto el informe de R. Wades, "A Culture of Poverty", en IDS Bulletin, octubre de 1973.

/punto las

punto las situaciones de pobreza llegan a afectar la propia capacidad intelectual de quienes la padecen, impidiéndoles visualizar sus componentes básicos, orígenes y posibles soluciones. La hipótesis extrema a este respecto, derivada de la interpretación culturalista del fenómeno, sería que los afectados afrontan condiciones tan rigurosas que no son capaces de identificar los elementos objetivos de su situación ni las acciones que permitirían removerlos, lo que anula toda posibilidad de que emprendan acciones en tal sentido. Al respecto, un indicio muy revelador lo constituye la frecuencia con que los pobres recurrirían a elementos de naturaleza determinística para explicar lo que les ocurre 1/. Estos aparecen como sustitutos de las deficiencias en la capacidad de objetivización del fenómeno por parte de quienes lo sufren. Así, cuando no pueden explicarse las causas que lo provocan, atribuirían la pobreza a la intervención de diversos factores, difícilmente discernibles, pero que tienen en común el hecho de ser ajenos por completo al control humano (voluntad de Dios), destino (suerte, etc.).

Esta forma de percepción de la pobreza estaría asociada a las orientaciones más profundas del individuo, vale decir a aquéllas que rigen el comportamiento y definen las predisposiciones conductuales. Los grupos pobres tenderían a exhibir entonces una fuerte dosis de resignación, un evidente conformismo, una falta de predisposición para planificar el futuro y una tendencia a la satisfacción de las necesidades más inmediatas y vitales. Incluso el objetivo del bienestar se reformularía en términos menos ambiciosos y hasta se haría no perceptible, si bien debe señalarse que

---

1/ Esta característica ha sido atribuida frecuentemente a grupos pobres del medio rural. Entre otros, véanse los trabajos de G. Foster, "Interpersonal Relations in Peasant Society", en Human Organization, núm. 19, 1960-61, y "Peasant Society and the Image of Limited Goods", en American Anthropologist, núm. 67, 1965.

/algunos autores

algunos autores consideran que más que abandonarlo totalmente, los pobres lo readecuarían en función de las oportunidades reales que el medio les ofrece 1/.

No es necesario suministrar demasiados argumentos para comprender la incompatibilidad entre este hipotético tipo de conducta y una propensión por los cambios radicales 2/. Poniendo el acento en las implicaciones que este comportamiento tendría desde el punto de vista social, se ha llegado a postular la existencia de una "cultura de dominación", la cual se legitimaría sólo porque los pobres se han resignado subjetivamente a su condición de tales 3/.

Un último aspecto que interesa mencionar se refiere a las posibles implicancias de la pobreza sobre la vida grupal. Suele afirmarse que los grupos pobres participan activamente en formas de organización comunitaria locales y particularistas 4/, exhibiendo al mismo tiempo patrones conductuales conflictivos en el ámbito doméstico, causantes muchas veces de la desorganización

---

1/ Véase Miller, Parker y Kleiner, a quienes hace referencia Wades en su op. cit.

2/ Lewis habla de la contradicción que existiría entre "cultura de pobreza" y "conciencia de clase". Véase La vida, Introducción, cit.

3/ Véase A. Quijano, "Cultura y dominación", op. cit. Wades emplea el término "cultura de la alienación", en su op. cit.

4/ Usamos la expresión "particularista" en la acepción parsoniana, esto es como pauta de conducta según la cual una persona es tratada, en la relación social respectiva, en tanto se le atribuya un significado afectivo. En la relación universalista, en cambio, se trata a los individuos de acuerdo a principios universales, con franco predominio de los criterios cognoscitivos sobre los afectivos.

/del núcleo

del núcleo familiar. En términos menos descriptivos, tal vez resulte pertinente visualizar estos rasgos como manifestaciones de diversos grados de anomia. Como se sabe, al nivel microsocial en que se está operando aquí, ella se traduce en situaciones de desorganización tanto en los valores, en términos de objetivos y estándares que orientan la conducta - anomia cultural -, como en los roles, fenómeno que se asimila a la anomia social.

En este estudio no será posible examinar la probable influencia de la desorganización social sobre el desarrollo de un patrón de percepción y motivacional característico de los pobres. Estrictamente, para analizar este aspecto sería necesario disponer de grupos de control, elemento con el cual no contamos. Podrá establecerse aquí, no obstante, si en el caso específico que nos preocupa se da o no la supuesta relación entre pobreza material y desorganización social.

De existir efectivamente, la solidaridad particularista con que se tiende a caracterizar a los grupos pobres debería visualizarse como un atributo que cumple una función de protección en estados de indigencia y que refuerza los vínculos familiares cuando ellos se dan, o que los suple parcialmente en caso contrario. La mencionada solidaridad representaría en todo caso formas de interacción altamente espontáneas e informales.

Los rasgos culturales y sociales a que se ha hecho referencia de manera tan sumaria arrojan dudas acerca de la efectividad que podrían alcanzar las políticas de erradicación de la pobreza propuestas convencionalmente. En su mayor parte, ellas apuntan a abrir nuevas posibilidades, a ofrecer mejores oportunidades a los pobres. Por ejemplo, desde el punto de vista de la calidad de la oferta de mano de obra y del consumo de bienes públicos, se proponen objetivos tales como ampliar la cobertura de los sistemas de educación primaria y de salud pública y la de los servicios básicos (agua potable, electricidad, alcantarillado). Respecto, de la demanda de mano de obra, se propone ofrecer mejores

/oportunidades a

oportunidades a las empresas de baja productividad (incluyendo dentro de esta categoría a los trabajadores por cuenta propia), a través de un mayor acceso al crédito, la tecnología y los insumos importados, etc.

Sin embargo, si entre los pobres el objetivo de bienestar se encuentra retraído o si ellos son incapaces de identificar las causas y las posibles soluciones de los problemas que les afectan, es evidente que dichas oportunidades no serán utilizadas en forma adecuada. Por otra parte, para que el Estado sostenga políticas como las propuestas, requiere en alguna medida contar con el apoyo social y político de sus eventuales beneficiarios. Ello exige la organización de estos grupos, requisito que difícilmente podría ser satisfecho si prevaleciese una tendencia a la anomia grupal.

Por último, las políticas que buscan erradicar la pobreza vía absorción del sector tradicional por parte del sector moderno se basan en el supuesto de que todos los trabajadores del primero reúnen las aptitudes requeridas para ocuparse en el otro. No obstante, de asumir el carácter de dominantes, los rasgos descritos impedirían la integración de los pobres a una masa laboral estable y a un sistema de relaciones laborales de estímulos y control, como es el que impera en las empresas del sector moderno.

Dilucidar la presencia o ausencia de estas aspiraciones y normas de conducta constituye pues un requisito indispensable para el diseño e implementación de políticas viables, desde el punto de vista social y cultural. Los resultados de este tipo de investigaciones sugieren las restricciones que han de tenerse en cuenta y los factores que pueden ser aprovechados para alcanzar mayor eficiencia en el esfuerzo tendiente a erradicar la pobreza.

Intentaremos ahora, en la Sección B, establecer cuáles son los rasgos característicos de la conducta de los habitantes pobres de una gran área metropolitana del continente, como es Santiago de Chile.

/B. El caso

B. El caso de Santiago de Chile

1. Peculiaridades del método utilizado

Los estudios existentes hasta ahora en América Latina sobre las dimensiones sociales de la pobreza son de carácter antropológico y proceden básicamente de los trabajos emprendidos por O. Lewis en México y Puerto Rico. Los análisis sociológicos sobre el tema se han planteado en torno a una problemática distinta a la que aquí nos preocupa y deben visualizarse más bien como investigaciones sobre las actitudes políticas.

En cierto sentido, se ha seguido en este trabajo un procedimiento diferente al de Lewis 1/, aunque no asimilable por completo a los métodos usuales de las encuestas de opinión. Tres rasgos pueden señalarse como característicos del método que hemos utilizado.

En primer lugar, a diferencia de los análisis de tipo antropológico, no se ha recurrido aquí al examen intensivo de las familias, sino que a una entrevista estructurada. Para llevarla a cabo fue necesario, sin embargo, determinar las dimensiones culturales y sociales a que se ha hecho referencia y que debían someterse a examen, y asignar a cada pregunta una función específica en su medición. Esta labor de abstracción teórica priva en parte al trabajo del vigor y la riqueza del enfoque antropológico,

---

1/ Dado el carácter intensivo de los estudios antropológicos, el número de familias que abarcan es muy reducido. Por ejemplo, en Antropología de la pobreza, Lewis incluye el examen pormenorizado de un día en la vida de cinco familias mexicanas. El propósito que persigue al utilizar en ese y otros estudios a la familia como unidad analítica es salvar "la brecha entre los extremos conceptuales de la cultura por un polo y el individuo por el otro; nosotros contemplamos ambos, la cultura y la personalidad, conforme se interrelacionan en la vida real". En Los hijos de Sánchez, cit., Lewis se concentra sólo en una familia, y en Una muerte en la familia Sánchez, J. Mortiz, S.A., México, 1970, se reduce a la vida de un miembro de esa familia y a un hecho específico, que es la muerte. En La vida, cit. presenta a la familia Ríos, que incluye a 17 personas de cuatro generaciones.

/que sobredimensiona

que sobredimensiona la peculiaridad de cada caso al exaltar el carácter cualitativo de los rasgos de las familias estudiadas; se gana, en cambio, en cuanto a uniformidad, elemento que para el análisis de carácter sociológico asume mayor importancia.

En segundo lugar, el proceso de abstracción y homogeneización hizo posible expandir considerablemente la muestra considerada.

Por último, cabe señalar que si bien la entrevista se estructuró de acuerdo a la pauta diseñada, el rapport surgido entre quienes la efectuaron y las familias que la respondieron le confiere un carácter muy distinto al de las encuestas de opinión practicadas normalmente por la sociología, y tan criticadas por los antropólogos 1/. La comunicación personal que se produjo entre los pobladores entrevistados y quienes realizaron la labor de terreno surgió como consecuencia del conocimiento previo que estos últimos, por razones que se mencionarán más adelante, tenían de ese medio social, y del tiempo y dedicación con que se abocaron a esta tarea 2/. En la casi totalidad de los casos las familias respondieron en forma espontánea y con ánimo de cooperación las preguntas que se les plantearon, suministrando muchas veces más información que la solicitada. No obstante las limitaciones usuales del estudio de opiniones vis à vis el examen de conductas manifiestas, es posible suponer, con fundamento, que las respuestas obtenidas son en este caso altamente confiables.

1/ Nos estamos refiriendo a lo que R. Wades describe como "data obtained in a shot interviews by foot-in-the-door sociologists", lo que podría traducirse, libremente, como "informaciones conseguidas a vuelo de pájaro por entrevistadores, mientras impiden con la punta del pie que su interlocutor les dé con la puerta en las narices".

2/ Las entrevistas fueron realizadas por Ana M. Díaz y Cecilia Pizarro, alumnas de la Escuela de Trabajo Social en la Universidad Católica de Chile.

/2. Constitución de

2. Constitución de la muestra de las familias pobres

Las familias que conforman la muestra utilizada en este estudio pertenecen a una población marginal del área oriente de la ciudad de Santiago. El conocimiento acumulado por los talleres de práctica que la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica mantiene allí, al igual que en otras poblaciones marginales, permitían identificar al colectivo que en definitiva se seleccionó como más o menos típico desde el punto de vista de las características económicas y sociales de las familias pobres del país.

Con el objeto de que los 900 hogares que integraban el colectivo tuviesen la misma probabilidad de ser incluidos en la muestra, se utilizó un catastro existente en el consultorio local del Servicio Nacional de Salud, con la individualización de cada familia. Mediante procedimientos aleatorios se eligieron de este universo 102 hogares, número superior al requerido para conferir representatividad a la muestra.

El análisis de los seleccionados demostró inequívocamente que la muestra correspondía a una población conformada por familias pobres. Desde el punto de vista de sus ingresos, por ejemplo, los hogares encuestados se sitúan sin excepción alguna en la mitad inferior de la estructura distributiva; y el 80 por ciento de los jefes de familia percibe menos de 35 dólares al mes, ubicándose por lo tanto en el estrato constituido por el 20 por ciento de los trabajadores más pobres del país [1]. Agréguese a ello que al momento de efectuarse la encuesta, la cesantía en la población de

---

1/ Véase I. Heskia, "La distribución del ingreso en Chile", en CEPLAN, Bienestar y pobreza, Ediciones Nueva Universidad, 1974, y J. Ramos, "El costo social: hechos e interpretaciones", en Estudios de Economía, núm. 6, Universidad de Chile, 1976.

/la muestra

la muestra no sólo era muy elevada (30 por ciento de la fuerza laboral), sino que excedía ampliamente la imperante en el Gran Santiago (18 por ciento). En cuanto a la realidad educacional, puede señalarse que alrededor del 70 por ciento de los jefes de hogar no ha completado el ciclo de instrucción básica, y que de éstos uno de cada tres es analfabeto. Las casas en que estas familias habitan son todas de deficiente calidad. Ninguna de ellas cuenta con alcantarillado, en un país en que el 57 por ciento de las viviendas urbanas dispone de este servicio. La tasa de hacinamiento es de 2 personas por pieza, que se compara con 1.5 que es el promedio nacional 1/.

3. Análisis de los resultados de las entrevistas

a) Autopercepción de la pobreza

i) Autoidentificación social y aspiraciones de ascenso

Ya se ha visto que, de acuerdo a las hipótesis de trabajo, una de las dimensiones sobresalientes al nivel de la percepción del fenómeno que nos ocupa está representada por la inconsistencia entre la realidad objetiva de la pobreza y el reconocimiento que hacen de ella los grupos que la sufren. Una forma de verificar la validez de este aserto consiste en pedir a los mismos pobres que se pronuncien acerca de su ubicación en la estructura social.

Ninguno de los encuestados se autoidentificó como rico. El 61 por ciento dijo que era pobre o que se encontraba al nivel de mera subsistencia (muy pobre). Del resto, un 35 por ciento afirmó pertenecer a los estratos medios. No se observa, por otra parte, un retraimiento en las aspiraciones de ascenso social, toda vez que sobre el 85 por ciento desearía pertenecer a los estratos rico o acomodado (cuadros 1 y 2).

1/ Véase INE, XIV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, 1975.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AUTOIDENTIFICACION SOCIAL DE LOS ENTREVISTADOS

Estrato al que dicen pertenecer	Porcentajes de entrevistados
Rico	-
Acomodado	2.9
Medio	35.3
Pobre	41.2
Muy pobre	19.6
No responde	1.0
Total	100.0

Cuadro 2

ESTRATO SOCIAL AL QUE LOS ENTREVISTADOS DESEARIAN PERTENECER

Estrato deseado	Porcentaje de entrevistados
Rico	8.8
Acomodado	48.0
Medio	10.8
Pobre	-
Muy pobre	-
No responde	32.4
Total	100.0

/ii) Visualización de

ii) Visualización de los orígenes de la pobreza y de los medios para resolverla

Las respuestas a las preguntas anteriores arrojan dudas respecto de la validez de las hipótesis esbozadas en el capítulo inicial. El examen de la comprensión que los encuestados tienen de las causas de su situación añade nuevos antecedentes para postular que no asumen las características culturales atribuidas por lo común a los grupos pobres.

Los elementos determinísticos y no racionales aparecen con una gravitación escasa entre los factores reconocidos como causantes de la pobreza. En efecto, la "mala suerte" es mencionada apenas 12 veces entre un total de 128 respuestas - los entrevistados podían aducir más de una causa - y la alusión al "deseo de Dios" es enteramente desestimable. El factor más invocado - con más del 50 por ciento de las respuestas - es, en cambio, la falta de trabajo, seguido por la deficiente preparación educacional (cuadro 3).

La evaluación que la mayoría de los interrogados hace del origen de la pobreza no revela, por cierto, incapacidad intelectual para ofrecer una explicación racional de su estado y los coloca por lo tanto en una situación muy distinta de la que se esperaría de quienes se encuentran sumidos en estas condiciones.

Concordante con el diagnóstico anterior, el medio señalado más frecuentemente como el apropiado para erradicar la pobreza es la oferta de buenos trabajos (se le menciona 59 veces sobre un total de 108). Le siguen en importancia la acción de las autoridades y la solidaridad de la población (cuadro 4).

La casi totalidad de los entrevistados sostienen que la oportunidad de salir del estado que les aflige les debe ser brindada. Poco más del 50 por ciento de ellos reconocen, empero, que una vez conseguida, la responsabilidad por el cambio de situación recae exclusivamente sobre los jefes de hogar y sus familias. El porcentaje restante percibió en cambio un agente

/Cuadro 3

Cuadro 3

ORIGEN DE LA POBREZA: FRECUENCIA CON QUE LOS ENTREVISTADOS HACEN ALUSION A DIVERSAS CAUSALES

Causales invocadas	Frecuencia Nº de veces
Mala suerte	12
Falta de trabajo	57
Siempre tiene que haber pobres	4
Falta de educación	18
Despreocupación de las autoridades	6
Voluntad divina	1
Ausencia de solidaridad y cooperación	2
Falta de interés de los mismos pobres	5
Otras ("la política", "no hay control de natalidad", etc.)	16
Total menciones	121

/Cuadro 4

Cuadro 4

SUPERACION DE LA POBREZA: FRECUENCIA CON QUE LOS ENTREVISTADOS HACEN ALUSION A DIVERSOS MEDIOS

Medios mencionados	Frecuencia Nº de veces
Mayor preocupación por parte de las autoridades	18
Ganarse el premio mayor de la Lotería	1
Obtener un buen empleo	59
Mayor solidaridad y cooperación	16
Mayor empeño personal	6
Otras respuestas	8
Total menciones	108

más complejo que el solo individuo y la familia, e identificó a la comunidad organizada de todos los pobres como la principal vía para emprender las transformaciones dirigidas a superar su situación. Alrededor del 5 por ciento de los encuestados no dieron respuesta. Merece señalarse que cada una de estas dos últimas opciones - familia o individuo, en un caso; comunidad, en el otro - denota una ponderación diferente de la importancia otorgada a los distintos agentes de cambio social. El hecho de que la mayoría se haya inclinado por una solución individual es una demostración directa de la confianza que ellos depositan en sus propios recursos para superar la situación que les afecta, si les son otorgadas las oportunidades de trabajo. Es probable que de incluirse una pregunta relativa al valor otorgado a la comunidad en la obtención de dichas oportunidades, la ponderación de ésta se hubiese visto incrementada. En todo caso, el comportamiento observado aleja aún más a este universo de pobres de lo postulado por las hipótesis introductorias.

/b) Conformismo: aspiraciones

b) Conformismo: aspiraciones laborales y educacionales

Las aspiraciones laborales y educacionales de los entrevistados, respecto de sí mismos y de sus hijos ofrecen un buen campo de análisis para establecer si se observa o no en este grupo el conformismo supuestamente típico de los pobres.

Casi el 58 por ciento de los jefes de hogar expresó su anhelo de llegar a tener especialización técnico-industrial. Quienes manifiestamente no desean más educación que la poca o nada que poseen en la actualidad 1/ representan apenas el 6 por ciento de la muestra, si bien hay un significativo 23 por ciento que no fue capaz o no quiso responder esta interrogante (cuadro 5).

Cuadro 5

ASPIRACIONES EDUCACIONALES DE LOS ENTREVISTADOS

Aspiraciones	Porcentajes de entrevistados
No tiene	5.9
Aprender a leer	6.9
Completar ciclo básico	1.0
Alcanzar nivel medio	4.9
Obtener especialización técnico-industrial	57.8
Llegar a la Universidad	1.0
No responde	22.5
Total	100.0

1/ Recuérdese que sobre el 70 por ciento de los jefes de hogar ni siquiera han concluido la educación básica y que alrededor de la tercera parte es analfabeto.

/En cuanto

En cuanto a la educación que desean alcancen sus hijos, alrededor de un 9 por ciento de los entrevistados no supo o no quiso responder, mientras que un 37 por ciento expresaba aspiraciones vagas, como "lo que más se pueda", "algo más que yo", etc., las cuales, en todo caso, son altas en relación a los logros de quienes las formulan. Otro 26 por ciento desea que sus hijos lleguen a la universidad, mientras que un cuarto grupo, con casi el 26 por ciento del total, aspira a que tengan acceso a la enseñanza técnico-industrial o a la escuela secundaria (cuadro 6) 1/.

Casi la mitad de los entrevistados expresó, por otra parte, deseos de que sus hijos alcanzaran la calificación de profesionales o técnicos. Otro 9 por ciento dijo que aspiraba a que fuesen empleados o afines. Un porcentaje similar mencionó la categoría de obreros. Si se repara en la condición ocupacional de los jefes de hogar entrevistados, queda de relieve la intensidad de las aspiraciones de ascenso (cuadro 7).

Las respuestas obtenidas no abonan pues, de modo alguno, la hipótesis del conformismo supuestamente característico de los pobres. Muy por el contrario, revelan la existencia de fuertes motivaciones por el logro.

1/ Es probable que, comparadas con los otros estratos sociales, estas aspiraciones no sean tan altas como parecen a primera vista. Una encuesta practicada en diciembre de 1964, en la que se distingue entre las aspiraciones educacionales de pobladores de "callampas" y de la ciudad de Santiago, indica que las de los primeros son en general inferiores. Véase G. Briones y F. Waisanen, "Educational Aspirations, Modernization and Urban Integration", en P. Moslows y E.H. Mizruchi, eds., Urbanism, Urbanization, and Change: Comparative Perspectives, Addison-Wesley Publishing Company, 1969. Una razón que podría explicar las aspiraciones relativamente más altas observadas en nuestra muestra (1975) tiene que ver con el tiempo de exposición de los pobladores a políticas sociales y a ideologías proclives al cambio. Ambos factores prácticamente no existían antes de 1964, año en que se desata un proceso de integración de los grupos marginales urbanos, y especialmente de Santiago, con el resto de la sociedad.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ASPIRACIONES EDUCACIONALES DE LOS ENTREVISTADOS RESPECTO DE SUS HIJOS

Aspiran a que sus hijos obtengan enseñanza	Porcentajes de entrevistados
Básica	2.0
Media	4.9
Técnico-industrial	20.6
Comercial	-
Universitaria	25.5
Respuestas vagas ("lo que más se pueda")	37.3
No responde	8.7
Total	100.0

c) La orientación por el futuro

La conclusión anterior se relaciona estrechamente con otro rasgo de este grupo de pobres. Se trata de su eventual comportamiento ante un cambio repentino de la situación en que se encuentran. A fin de indagar el grado de su capacidad previsora, a los entrevistados se les preguntó qué harían si recibiesen una alzada suma de dinero ganada al azar. Las alternativas propuestas fueron: gastarla en una fiesta, pero teniendo la previsión de dejar lo suficiente para atender las necesidades básicas hasta por un año, o bien invertirla por completo en la satisfacción de esas y otras necesidades. En rigor, ninguna de tales alternativas mide la falta o presencia de capacidad previsora, sino que el grado en que ella se da.

/Cuadro 7

Cuadro 7

ASPIRACIONES OCUPACIONALES DE LOS ENTREVISTADOS RESPECTO DE SUS HIJOS

Aspiran a que sus hijos lleguen a ser	Porcentaje de entrevistados
Profesionales, técnicos, etc.	46.1
Empleados	7.8
Vendedores	1.0
Conductores de vehículos motorizados	2.0
Obreros	7.8
Trabajadores de servicios	2.0
Respuestas vagas ("lo que más se pueda")	19.6
No responde	13.7
Total	100.0

Cerca del 70 por ciento de los interrogados optó por la segunda alternativa. Entre los que se inclinaron por ella, la abrumadora mayoría adujo que no gastando en la fiesta podría destinar un monto de mayor de recursos a "inversiones más importantes", referidas a necesidades de la familia en general o, en particular, al mejoramiento de la educación de los hijos, el arreglo de la casa, la compra de un sitio, etc. 1/ Otros señalaron

1/ Es probable que este pronunciamiento tan abrumador en contra de la fiesta no represente el sentir auténtico de los entrevistados, en la medida que hayan tenido miedo o vergüenza, en caso de haber optado por la alternativa contraria, de la reacción del entrevistador.

/que era

que era preferible, antes que gastar en una fiesta, hacer una donación en favor de servicios que favoreciesen a un mayor número de personas de la población.

El 4 por ciento de los interrogados no se decidió por alternativa alguna, en tanto que el 26 por ciento restante no estuvo dispuesto a renunciar al festejo. De estos últimos, un 40 por ciento sostuvo que la fiesta era una forma de "compartir y alegrarse", lo que le parecía razón suficiente para proveer sólo por un año, mientras que otros opinaron que de esa forma "se ayudaba a la gente" (cuadro 8).

Los pobres que forman parte de nuestro universo de entrevistados han mostrado, pues, que no se comportan de acuerdo a las pautas culturales asociadas a la pobreza, en lo que concierne a las actitudes de los jefes de familia frente a las aspiraciones educacionales para sí y para sus hijos; a los deseos de logros laborales para sus hijos; a la autopercepción de su posición en la estructura social y aspiraciones de ascenso; al rol que se autoasignan en la transformación de sus condiciones de vida; a la identificación de los orígenes de la situación de pobreza y a la capacidad para diferir recompensas en el presente con el objeto de satisfacer aspiraciones y necesidades en una perspectiva de más largo plazo. Sin embargo, debe reconocerse que un porcentaje significativo de los entrevistados presenta los patrones culturales descritos en el capítulo anterior.

d) Estructura familiar y anomia grupal

El análisis de los antecedentes sobre la estructura de las familias estudiadas revela que la gran mayoría de ellas (sobre el 70 por ciento) se encuentra, al menos jurídicamente, constituida de acuerdo a las normas sociales preestablecidas. El número de convivientes alcanza al 27 por ciento de los encuestados, existiendo no más de un 5 por ciento de solteros, viudos y separados (cuadro 9).

/Cuadro 8

Cuadro 8

DESTINO QUE LOS ENTREVISTADOS DARIAN A UNA FUERTE SUMA DE DINERO GANADA AL AZAR Y RAZONES QUE ADUCEN

Alternativa 1	Nº de entrevistados
Asegurar por un año la satisfacción de las necesidades básicas y, con el resto, dar una fiesta	27
Razones aducidas	
a) Porque es bueno compartir con los amigos y alegrarse	12
b) Porque así se ayuda a la gente	5
c) Otras	3
d) No las da	7
Alternativa 2	
No dar fiesta alguna, dedicando todos los recursos a la satisfacción de otras necesidades	71
Razones aducidas	
a) Porque primero está la familia	61
b) Porque es más conveniente donar una parte a servicios comunitarios	4
c) Otras razones	6
No responden:	4 entrevistados
Total:	102 entrevistados

/Cuadro 9

Cuadro 9

ESTADO CIVIL DE LOS ENTREVISTADOS

Estado civil	Porcentaje
Casado	69
Conviviente	28
Soltero	2
Viudo	1
Separado	2
Total	102 a/

a/ Los porcentajes son aproximados. Por eso el total no da exactamente 100.

El número de miembros de estas familias no es demasiado numeroso si se le compara con el promedio nacional, que es de 5.1 1/. Así, cerca del 44 por ciento de ellas tienen 2 hijos o menos, el 40 por ciento entre 3 y 5, el 14 por ciento entre 6 y 8, y el 2 por ciento entre 9 y 11 (cuadro 10). La mayoría de las familias no tiene integrantes ajenos, aunque el 28 por ciento da albergue a allegados, por lo general, parientes cercanos. Por otra parte, sólo un 18 por ciento de estos hogares mantiene hijos propios en casas ajenas.

La situación legal de la familia, así como su tamaño y composición no acusan, pues, grandes desviaciones con respecto a lo que podría considerarse normal en la clase media. De acuerdo a estos criterios, no se estaría entonces ante una situación anómala, conclusión que se ve reforzada cuando uno trata de profundizar en

1/ IHE, op. cit.

/Cuadro 10

Cuadro 10

NUMERO DE HIJOS DE LAS FAMILIAS DE LOS ENTREVISTADOS

Número de hijos	Porcentaje de familias de entrevistados
0 - 2	43.7
3 - 5	39.8
6 - 8	14.6
9 - 11	2.0
Total	100.0

las normas que rigen los roles familiares. En general, se dan en los hogares pobres pautas de relaciones interconyugales claras, establecidas y aceptadas por todos sus miembros, las cuales no sólo no atentan contra las comúnmente aceptadas por la moral familiar prevaleciente en otros ambientes sociales, sino constituyen más bien un reforzamiento de ellas.

Un aspecto notable en este sentido es la percepción que el cónyuge o conviviente masculino tiene del rol que debe desempeñar la mujer. Las dos tareas más frecuentemente indicadas por los hombres - 174 referencias de un total de 277 - fueron criar a los hijos y atender al marido. Entre las mujeres, la alusión a estos roles es igualmente habitual, como que fueron mencionados en 181 de 301 respuestas. El segundo lugar en la frecuencia de los roles femeninos esperados por uno y otro sexo correspondió al manejo de los ingresos familiares, ubicándose después la atención de los quehaceres domésticos (cuadro 11).

La exitosa socialización recíproca de la definición del rol deseado para la mujer es ciertamente un resguardo a la integridad y continuidad del matrimonio, en la forma en que la sociedad lo

/Cuadro 11

Cuadro 11

ROL DE LA MUJER EN EL HOGAR: FRECUENCIA DE RESPUESTAS DE LOS ENTREVISTADOS Y SU PAREJA, POR SEXOS

Rol	Frecuencia de respuestas (Nº de veces) Hombres	Mujeres
Decidir en los problemas familiares	2	4
Criar los hijos	89	94
Trabajar para aumentar el ingreso de la familia	2	5
Atender al marido	85	87
Manejar la plata de la casa	52	61
Decidir en conjunto con el marido los gastos familiares	12	12
Quehaceres domésticos	31	35
Total respuestas	277	301

concibe, al anularse así un posible campo de desavenencias conyugales. En la actitud del hombre y de la mujer frente a la norma de la obediencia se advierte también con mucha claridad una socialización recíproca en las expectativas del rol de la mujer. Alrededor del 60 por ciento de los entrevistados - hombres y mujeres - sostuvieron que ella estaba en todo momento obligada a obedecer al marido. La mayoría "justificó" su respuesta aduciendo simplemente que "la mujer debe obedecer al marido". Es decir, se trata de una actitud internalizada tan fuertemente que quienes la sustentan no son capaces ni siquiera de cuestionar sus fundamentos. Esto revela una vez más la exitosa transmisión de los valores deseados por la sociedad, con el objeto de regular la relación

/matrimonial. Otro

matrimonial. Otro 30 por ciento de los cónyuges partidarios de la obediencia irrestricta de la mujer intentó dar razones más elaboradas, entre las cuales las más frecuentes fueron "que el hombre sabe más" o que "obedeciendo se evitan conflictos". Con todo, casi el 40 por ciento de los entrevistados - hombres y mujeres - rechazó la sistemática subordinación femenina a los dictados del varón. Dijeron que éste se podía equivocar y que era necesario respetar las opiniones ajenas (cuadro 12). En todo caso, merece destacarse el acuerdo existente al interior de las parejas en cuanto a su concepción de las relaciones mutuas.

Otro aspecto en el cual se advierte una suerte de subordinación consentida de la mujer al hombre es en la reacción que uno y otro tendría en el caso de enterarse de un acto de infidelidad de su pareja. Mientras que el 45 por ciento de las mujeres dice que no le importaría o que no haría nada, sólo el 20 por ciento de los hombres tomaría similar actitud. Casi el 64 por ciento de los varones se separaría, mientras que sólo el 42 por ciento de las mujeres haría otro tanto (cuadro 13). Esta doble pauta, en virtud de la cual la propia mujer otorga más libertad al hombre, es frecuentemente señalada como una característica del machismo 1/. El hecho que esta actitud se observe en los grupos pobres no significa, empero, que sea un rasgo exclusivo de su comportamiento social sexual 2/. En todo caso, viene a reforzar el autoritarismo

---

1/ Esta diferencia entre las actitudes del hombre y aquéllas de la mujer que se observa en la muestra es estadísticamente significativa con más de un 99 por ciento de confianza.

2/ No obstante, las contestaciones masculinas a ésta y las siguientes preguntas de similar carácter deben ser analizadas con especial cautela. Es probable, en efecto, que muchos hombres que fueron entrevistados por mujeres hayan disimulado su real grado de machismo, temerosos de la reacción de su interlocutora.

/Cuadro 12

Cuadro 12

OBEDIENCIA QUE LA MUJER DEBE AL HOMBRE Y RAZONES QUE LA JUSTIFICAN, SEGUN LOS ENTREVISTADOS Y SU PAREJA, POR SEXOS

Alternativa 1	Hombres	Mujeres
La mujer está obligada siempre a obedecer a su marido	62	60
Razones aducidas		
a) Porque el marido manda	37	35
b) Porque el hombre sabe más y es el que da el dinero	8	4
c) Porque así hay más armonía y menos problemas	10	16
d) No da razones	7	5
Total	62	60
Alternativa 2		
La mujer no está obligada a obedecer siempre a su marido	35	42
Razones aducidas		
a) Porque no siempre el hombre tiene la razón	18	33
b) Porque hay que respetar todas las opiniones	17	9
Total	35	42

Total de entrevistados: 199 (102 mujeres y 97 hombres a/), de los cuales 122 propician una obediencia irrestricta, y los restantes una más bien razonada.

a/ En cinco casos el jefe de familia era una mujer, ya sea por soltería, separación de su cónyuge o viudez.

/Cuadro 13

Cuadro 13

REACCION DE LOS ENTREVISTADOS Y SU PAREJA ANTE LA INFIDELIDAD DE LA CONTRAPARTE, POR SEXOS

Reacción	Hombres	Mujeres
Se separaría	62	43
Buscaría un arreglo	14	34
Violenta, llegando incluso a la agresión	10	7
No le importaría	6	12
No responde	5	6
Total entrevistados	97	102

tradicionalmente concedido al hombre dentro del matrimonio, con el objeto de conferir más estabilidad a la institución familiar.

El autoritarismo se refleja también, fuertemente, en la actitud de hombres y mujeres frente al trabajo femenino fuera del hogar. Destaquemos que a este respecto los varones muestran una postura más tradicional. Ello queda de relieve al observar la significación de quienes piensan que la incorporación de la mujer a alguna actividad económica ocasiona graves dificultades al normal desarrollo de la vida del hogar. El 68 por ciento de los hombres opina de esta forma, contra sólo el 56 por ciento de las mujeres. Los demás entrevistados pensaban que era posible compatibilizar los roles de madre-esposa y trabajadora, y que ello era positivo "porque se ayudaba al marido" (cuadro 14).

Las parejas exhiben una menor dosis de tradicionalismo frente a la participación femenina en la vida de las organizaciones comunitarias de su población. El 60 por ciento de las mujeres y

/Cuadro 14

Cuadro 14

ACTITUD DE LOS ENTREVISTADOS Y SU PAREJA ANTE EL TRABAJO DE LA MUJER Y RAZONES QUE ADUCEN, POR SEXOS

Alternativa 1	Hombres	Mujeres
Rechaza el trabajo de la mujer fuera del hogar	66	57
Razones aducidas		
a) Porque cuando la mujer trabaja descuida el hogar y los hijos	56	44
b) Porque la mujer que trabaja cambia su modo de ser y pelea más con su marido	10	13
Alternativa 2		
Partidario de que la mujer trabaje fuera del hogar	31	45
Razones aducidas		
a) Porque se puede combinar el trabajo de la casa con el remunerado	14	25
b) Porque así se ayuda al marido y al hogar	5	10
c) Porque si la mujer "se sabe comportar" no hay problemas	5	5
d) No da razones	7	5

Total de entrevistados: 199 (123 en contra y 76 a favor)

/El 70 por

el 70 por ciento de los hombres manifestó no tener reparos para participar o permitir que su mujer participara activamente en las organizaciones de base (cuadro 15).

Lo que resalta en todas estas respuestas, más que el mayor o menor grado de tradicionalismo, aspecto que no puede dilucidarse sin estudios comparativos que muestren cómo se presentan estas actitudes en otros medios sociales, es el alto grado de consenso acerca de los principales roles familiares que se observa en las parejas examinadas. No es posible, en consecuencia, hablar de una desintegración de las normas y valores que gobiernan la vida del hogar.

La vigencia de las actitudes anteriores en las parejas pobres no significa que las relaciones familiares no se vean alteradas nunca por la irrupción de conflictos. Aproximadamente la mitad de los hombres y mujeres entrevistados reconocieron que éstos se suscitaban, aunque con poca frecuencia y por razones bastante definidas: discrepancias con respecto a las relaciones con otros familiares, la crianza de los hijos, los celos de uno y otro, la insuficiencia de los ingresos familiares y la propensión del varón a emborracharse. Sin embargo, en la casi totalidad de los casos, estas desavenencias no derivan en agresiones físicas, según las respuestas de los entrevistados.

e) Historia organizacional y solidaridad espontánea

Cabría examinar ahora el grado de integración de estas familias a las diferentes instituciones de base y servicios comunitarios de la Municipalidad y el Estado con los cuales podrían mantener alguna forma de asociación estable.

Los resultados de la encuesta no hacen más que confirmar la situación general de debilitamiento por la que atraviesan hoy en día los organismos de base, que en el pasado reciente exhibieron un alto nivel de actividad. El estudio de este fenómeno en la actualidad no es indicativo, por lo tanto, del real nivel de

/Cuadro 15

Cuadro 15

ACTITUD DE LOS ENTREVISTADOS Y SU PAREJA ANTE LA PARTICIPACION DE LA MUJER EN ORGANIZACIONES COMUNITARIAS Y RAZONES QUE ADUCEN, POR SEXOS

Alternativa 1	Hombres	Mujeres
Rechazo a la participación de la mujer en organismos comunitarios	26	41
Razones aducidas		
a) La mujer debe estar en su casa	11	21
b) La mujer no entiende de estas cosas	9	10
c) No da razones	6	10
Alternativa 2		
Partidario de que la mujer participe en organismos comunitarios	71	61
Razones aducidas		
a) La mujer es libre de sus actos	19	19
b) Es bueno que se incorpore a entidades que le pueden ser útiles	35	15
c) Tiene derecho a hacerlo, siempre que cumpla primero en la casa y no haya pelambres	4	5
d) No da razones	13	22

Total de entrevistados: 199 (67 en contra y 132 a favor)

/integración y

integración y participación alcanzado por los habitantes de esta población a lo largo de su historia, desde que fuera formada a fines de los años cincuenta, nivel que estuvo en constante ascenso hasta llegar a su punto culminante durante las dos administraciones que antecedieron al actual régimen. La organización vecinal de base que parece concitar mayor apoyo son los clubes deportivos del lugar, de los cuales son socios el 27 por ciento de los entrevistados. Un 10 por ciento está afiliado a alguna cooperativa, un 9 por ciento participa en las actividades de la parroquia del área, un 8 por ciento en sus sindicatos y un 6 por ciento en la respectiva Junta de Vecinos (cuadro 16).

Cuadro 16

PARTICIPACION DE LOS ENTREVISTADOS EN ORGANIZACIONES COMUNITARIAS: FRECUENCIA DE ALUSIONES a/

Organizaciones	Frecuencia con que se las menciona (Nº de veces)
Junta de Vecinos	6
Parroquia	9
Cooperativas	11
Clubes deportivos	28
Centros de padres y apoderados	1
Sindicatos	8
Otras	1
Total alusiones	64

a/ 49 entrevistados no mencionaron organización alguna. Entre los 53 restantes, hubo varios que mencionaron más de una entidad.

/La fuerte

La fuerte y masiva política social orientada a integrar a diversos grupos de pobres a la sociedad nacional llevó en el pasado reciente a una intensa participación de estos estratos, situación que contrasta en términos sustanciales con la imperante en la actualidad, según informantes calificados y opiniones vertidas por los propios pobladores 1/. El Estado desarrolló incluso un aparato especial - la Consejería Nacional de Promoción Popular - con el objeto específico de atender los principales requerimientos de organización comunal y formación del liderazgo local, así como las necesidades básicas de vivienda, educación, salud y servicios comunitarios. Si se toman en cuenta entonces la historia social del universo bajo análisis y el marco general de las políticas gubernamentales en que se desenvolvió la vida de éste y muchos otros conglomerados marginales de la capital, es posible apreciar algunas de las condiciones que, probablemente, actuaron en contra de una situación generalizada de anomia.

El 87 por ciento de las familias de la encuesta reconoció mantener relaciones de amistad con personas ajenas a su hogar, principalmente con otros pobladores del sector (cuadro 17). El 78 por ciento de los amigos y vecinos, por otra parte, admitió intercambiar habitualmente dinero, herramientas y alimentos, siendo estos últimos los mencionados con mayor frecuencia (61 veces dentro de un total de 110 alusiones).

1/ En este sentido, merecen citarse los estudios de A. Aldunate, "Participación y actitud de los pobladores ante las organizaciones poblacionales", ELAS-CLACSO, mimeo, Santiago, 1971, y las encuestas del CIDU citadas por M. Castells en "Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile", EURE, vol. III, abril de 1973, núm. 7. Ambas coinciden en señalar que un número muy elevado de habitantes de poblaciones marginales - de 48 y 58 por ciento, en uno y otro caso - participaba por aquel entonces en sus respectivas juntas vecinales.

/Cuadro 17

Cuadro 17

LOCALIZACION DE LAS AMISTADES DE LOS ENTREVISTADOS:
FRECUENCIA DE ALUSIONES a/

Tienen amigos en el (entre)	Frecuencia alusiones (Nº de veces)
Barrio en que viven	63
Lugar donde trabajan	38
Parientes	13
Otros ambientes	9
Total alusiones	123

a/ Fueron consideradas únicamente aquellas personas - 87 en total - que dijeron tener amigos. Las clasificaciones no son excluyentes, lo que explica que el número de alusiones sea muy superior al total de entrevistados.

A este nivel de análisis fueron detectadas inequívocas manifestaciones de la habitual presencia - 85 por ciento de los entrevistados - de otro mecanismo de interacción social, el compadrazgo, indicativo de una relación social más fuerte y estable y que robustece los vínculos preexistentes en el núcleo familiar. En efecto, en la mitad de las respuestas bajo análisis - cada entrevistado podía dar más de una contestación - el compadrazgo se establece entre personas ya parientes. En la otra mitad, se origina en las amistades del trabajo y en el vecindario (cuadro 18).

El compadrazgo se basa en una forma de interacción social de naturaleza muy distinta de la prevaleciente en otras organizaciones de la comunidad. En efecto, no apunta a la consecución de objetivos muy específicamente delimitados, consistiendo más bien en una suerte de estrecha e incondicional amistad; por otra parte, los

/Cuadro 18

Cuadro 18

LOCALIZACION PRINCIPAL DE LOS "COMPADRES" DE LOS ENTREVISTADOS

Tienen "compadres" principalmente entre	Porcentaje de entrevistados
Amigos del barrio	29.1
Amigos del trabajo	12.8
Parientes	48.8
En otros ambientes	23.3
Total	100.0

criterios que le dan origen son de tipo particularista, con un fuerte contenido afectivo. Los participantes del compadrazgo no se eligen sobre la base de pautas universales, ni, tampoco, son reemplazables; sus obligaciones no están codificadas, como las que derivan de la afiliación a un sindicato, un club deportivo o una compañía de bomberos. Lo que interesa no es el desempeño, sino que la persona per se, en sus cualidades subjetivamente adscritas. Por lo mismo, las demandas que surgen de este tipo de relaciones son con frecuencia más exigentes, y mucho más severas las sanciones a la deslealtad. Si opera efectivamente, el compadrazgo resulta muy útil en circunstancias de apremio y cumple una función supletoria de los beneficios y servicios que los pobres podrían obtener de su participación en modalidades de organización más formalizadas y para fines específicos.

Este puede ser el medio que protege a las familias en los momentos de escasa participación en la vida social de la comunidad. Se trata de una especie de solidaridad de los pobres que los

/salva de

salva de la desorganización total y los reafirma afectiva y humanamente, haciéndoles más soportable su condición de indigencia. La solidaridad e identidad surgida de la situación común que les afecta constituye un elemento social que los preserva de la anomia, evitando que ellos caigan en la desintegración completa, el abandono y la resignación irremediable.

f) Categorías ocupacionales y características de los pobres

Si diferenciamos los resultados de la encuesta según la categoría ocupacional de los jefes de hogar, vale decir en función de si son obreros o trabajadores por cuenta propia [1/], observaremos que en los segundos se presentan con más intensidad las características consideradas propias de la cultura de la pobreza. Es probable que estos rasgos tiendan a influir en la elección de ese tipo de ocupaciones, lo que a su vez refuerza dichas características culturales y sociales, configurándose una relación circular.

Los cuatro aspectos en que nos pareció de mayor trascendencia examinar comparativamente las características de los obreros y los trabajadores por cuenta propia fueron: la confianza que el jefe de hogar tiene en la comunidad organizada como mecanismo para la superación de la pobreza; la participación de aquél en entidades de base, su orientación por el futuro y, por último, el grado en que la estructura familiar se adapta a las normas prevalecientes en el resto de la sociedad.

1/ En el momento de la encuesta, alrededor del 30 por ciento de los jefes de familia se hallan cesantes, tasa anormalmente elevada y que supera con creces la que se anota en el Gran Santiago (18 por ciento), la cual también, a su turno, es muy superior a la registrada tradicionalmente en esa área. Aparte del considerable incremento debido a razones ligadas a la coyuntura económica, el grupo de los cesantes exhibe en el caso de la muestra una fuerte heterogeneidad, por lo que no es aconsejable analizarlo en forma separada.

Fueron excluidas también del análisis las categorías ocupacionales de "empleador", "empleadores" y "familiares no remunerados", por su escasa significación dentro de la muestra.

/El 62 por

El 62 por ciento de los obreros y sólo el 48 por ciento de los trabajadores por cuenta propia asignan un rol de importancia a la comunidad organizada en la solución de sus problemas (cuadro 19). Vale decir, predomina en los segundos una clara orientación individualista que es típica del fenómeno cultural discutido antes. No es de extrañar entonces que exhiban también una mayor tendencia a la atomización, según comprobamos al inquirir acerca del grado de participación que les cabe en las organizaciones comunitarias de base. Esta diferencia es estadísticamente significativa con un 86 por ciento de confianza.

Cuadro 19

PERCEPCION QUE TIENEN LOS ENTREVISTADOS, POR CATEGORIA OCUPACIONAL, ACERCA DE LOS AGENTES PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA

Agente de superación	Categoría ocupacional	
	Obreros	Trabajadores por cuenta propia
El propio entrevistado y su familia, exclusivamente	14	13
La comunidad organizada	23	12
No responde	5	-
Total	42	25

En cuanto a la capacidad de previsión, recuérdese que se preguntó a los entrevistados qué harían en la eventualidad de ser beneficiados por el azar con una considerable suma de dinero. El 74 por ciento de los obreros dijo que destinaría el total de los recursos a satisfacer necesidades presentes y futuras de los suyos.

/Sólo el

Sólo el 60 por ciento de los trabajadores por cuenta propia hizo suya esta alternativa, que implicaba renunciar a la celebración de una gran fiesta (cuadro 20). A nivel de la constitución legal de la familia, son ellos, también, los que se encuentran en mayor medida (44 por ciento en relación a un 17 por ciento de los obreros) en una situación de unión libre no sancionada por la sociedad (cuadro 21). Las diferencias entre los dos grupos que estamos considerando aquí son significativas con un 89 y 99 por ciento de confianza, respectivamente.

Pese a estas discrepancias entre uno y otro grupo, cabe señalar que en ninguno de ellos predominan los rasgos conductuales que serían propios de la cultura de la pobreza. En todo caso, las dimensiones cuya vigencia se ha tratado de someter a prueba han resultado útiles para ordenar esta investigación, darle un sentido teórico a los hallazgos y mostrar la intensidad que exhiben en el universo analizado.

Cuadro 20

DESTINO QUE LOS ENTREVISTADOS, POR CATEGORIA OCUPACIONAL, DARIAN A UNA FUERTE SUMA DE DINERO GANADA AL AZAR

Destinarían el dinero a	Categoría ocupacional	
	Obreros	Trabajadores por cuenta propia
Asegurar por un año la satisfacción de las necesidades básicas, y el resto a dar una fiesta	11	10
Asegurar por el máximo tiempo posible las necesidades de la familia (no al festejo)	31	15
Total	42	25

/Cuadro 21

Cuadro 21

ESTADO CIVIL DE LOS ENTREVISTADOS, SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL

Estado civil	Categoría ocupacional	
	Obreros	Trabajadores por cuenta propia
Casado	35	14
Conviviente	7	11
Total	42	25

Si se hace caso omiso del tipo de ocupación en que se desempeñan y se trata de dilucidar si existen entre las familias de distintos niveles de ingreso diferencias importantes en la estructura social y en las actitudes, se llega a conclusiones negativas. Esto se debe, probablemente, a que en la población considerada la dispersión de ingresos es muy pequeña.

Los resultados generales de este estudio, en términos de las supuestas características de los pobres con relación a su escasa capacidad perceptiva, retraimiento del objetivo del bienestar y anomia grupal, corroboran los hallazgos de otras investigaciones efectuadas en Chile hacia fines del pasado decenio. Los pobres de la capital del país revelarían, por lo tanto, una persistente actitud favorable al cambio de su situación. Esta predisposición

/no debe

no debe confundirse, como muy claramente lo indican los estudios anteriores, con una orientación proclive a cambios políticos de naturaleza drástica 1/.

C. Requisitos que deben satisfacer las políticas de erradicación de la pobreza

Los resultados expuestos en el capítulo anterior revelan que un porcentaje ampliamente mayoritario de los pobres que conforman el universo de nuestro estudio presentan rasgos culturales y sociales que no constituyen en sí un impedimento para la aplicación de políticas convencionales para erradicar la pobreza. Sin embargo, se deduce también de tales antecedentes que un grupo significativo - como que representa alrededor del 30 por ciento del total - exhibe un comportamiento y actitudes compatibles con las hipótesis planteadas en el capítulo inicial. Se trata de una comprobación de enorme trascendencia, que no puede ser ignorada en el diseño de una estrategia de desarrollo orientada a atenuar la intensidad del fenómeno.

1/ Los resultados de nuestra investigación difieren en algunos aspectos particulares de los obtenidos por dos encuestas anteriores en áreas marginales de la capital. Nos referimos a la de Alejandro Portes, "Informe preliminar sobre la situación y aspiraciones de grupos marginales en el Gran Santiago", CESO, 1969, y a la efectuada ese mismo año por el Equipo Poblacional del Centro de Desarrollo Urbano y Regional, CIDU. Para una síntesis y un análisis comparativo de los resultados de estas dos encuestas, véase F. Vandershueren, cit.

No obstante, nuestro estudio coincide con los dos trabajos a que se ha hecho referencia en el sentido que los grupos examinados muestran una tendencia claramente favorable al cambio de sus condiciones de vida. Jorge Montaño también ha argumentado en el sentido de que una revisión de la literatura sobre actitudes políticas en los asentamientos urbanos pone al descubierto el escaso potencial revolucionario de los "pobres de la ciudad", conclusión que además se aplicaría también al caso mexicano. Ver del mencionado autor, "Las actitudes políticas en los asentamientos espontáneos", en El Trimestre Político, año 1, núm. 1, julio-septiembre de 1975.

/De los

De los antecedentes contenidos en el capítulo anterior se pueden derivar, asimismo, algunos otros criterios que contribuyan a un mejor diseño de las políticas.

1. Urgencia

La urgencia de erradicar la pobreza obedece prioritariamente no sólo a consideraciones de orden ético, sino también a la intensa presión que ejercen o pueden llegar a generar los grupos que afrontan desmedradas condiciones de vida.

Los resultados de nuestro estudio confirman las conclusiones obtenidas por trabajos anteriores, en el sentido de las fuertes aspiraciones al ascenso social existentes en los grupos de pobres urbanos del país. Es así como más de dos tercios de los entrevistados expuso el deseo de que sus hijos alcanzasen un nivel educacional y ocupacional sustantivamente superior.

Pero el inconformismo y las pretensiones de ascenso no sólo se refieren a las generaciones futuras. Recuérdese que casi el 70 por ciento de los entrevistados dijo que desearía pertenecer a grupos sociales significativamente más altos, mientras que alrededor del 60 por ciento de los jefes de hogar aspiraban a obtener especialización técnico-industrial.

Una estrategia de desarrollo debe reconocer, si desea ser viable, las aspiraciones de los diversos grupos sociales y, por lo tanto, las exigencias mínimas que éstos querrán ver satisfechas para otorgarle su apoyo social y político. El nivel de aspiraciones que se observa en la encuesta, lo mismo que en otros estudios anteriores, es muy alto, por lo que parece escasa la viabilidad de las estrategias que pretendan seguir postergando el acceso de los pobres a los beneficios del desarrollo.

Todo retraso en la solución del problema envuelve además el riesgo de que la precariedad material que afecta a los grupos pobres se traduzca en determinados valores y costumbres

/disfuncionales a

disfuncionales a su incorporación posterior a empleos de mayor productividad y a una sociedad económica y culturalmente más desarrollada.

Debe tenerse en cuenta que las estrategias que postergan la solución del problema de la pobreza para cuando el país alcance estadios más avanzados de desarrollo involucran con frecuencia no sólo la mantención de los bajos niveles de vida de quienes lo sufren, sino también un deterioro de éstos o un incremento del universo afectado.

Es evidente que la agudización de la pobreza en un país aumenta las posibilidades de que entre los afectados surjan o se afiancen los patrones culturales descritos en el capítulo inicial. Quienes soportan el estado de privación pueden terminar perdiendo su sentido de identidad social y su autopercepción de las causas de la situación que afrontan y de los mecanismos de solución existentes, lo cual redundaría en una retracción del objetivo de bienestar, llegándose incluso a un grado considerable de desorganización social.

El punto anterior debe ser tenido en cuenta toda vez que se discuta la implementación de políticas que impliquen conceder escasa importancia relativa, en el corto y mediano plazo, a la lucha contra la pobreza. Ello es especialmente válido cuando se trata de decidir entre estrategias de desarrollo. Hay algunas que, en síntesis, postulan concentrarse durante una primera etapa, de varios años de duración, en elevar la tasa de incremento del producto, y sólo posteriormente privilegiar los esfuerzos redistributivos. Al mismo género pertenecen las políticas de corto plazo que, con el objeto de solucionar determinados desajustes monetarios, provocan deliberadamente tasas de desempleo superiores a las normales.

Por lo común, este tipo de políticas y estrategias suponen una reversibilidad absoluta e integral de los procesos históricos. Se sostiene, en forma implícita, que, reducidos los ingresos de

/determinados grupos

determinados grupos sociales - los más pobres -, como consecuencia del mayor énfasis en el crecimiento, y concentrados esos recursos en manos de quienes exhiben una propensión más alta al ahorro, o bien alcanzada la estabilidad financiera, es posible retornar a la situación original y, después, empezar a mejorarla en forma sostenida. Todo ello se haría sin mayores costos de transición o, al menos, nunca se los explicita. Sin embargo, hay indicios que mueven a pensar que después de estrategias y políticas de esta naturaleza, los trabajadores y sus familias que han sufrido el "costo social" de la transición no siguen exhibiendo las características que presentaban originalmente. Es posible que sus aspiraciones y normas de conducta resulten a esas alturas disfuncionales a las ocupaciones y desempeños que la sociedad les ofrece o espera de ellos. Es que los valores y actitudes no son sólo resultado de la situación presente en que se desenvuelve una persona. Responden también a patrones aprendidos o a experiencias pretéritas. El individuo no puede así abstraerse tan fácilmente de su pasado. De allí que un cambio en las oportunidades no asegure de ninguna manera la sustitución inmediata y automática de valores y actitudes tradicionales por otras más funcionales a las nuevas circunstancias.

No es posible entonces suponer la reversibilidad perfecta de los fenómenos sociales. Todo proceso de transición del tipo a que hemos hecho referencia involucra en alguna medida un período de resocialización o cambio de las aspiraciones y pautas conductuales; y esto tiene costos, a veces muy elevados.

Por otra parte, las posibilidades de que la transformación de las condiciones externas acarree una modificación en los valores y actitudes de los grupos pobres configura un tema que, si bien de enorme trascendencia, ha sido poco explorado hasta ahora. La insuficiente claridad teórica y la falta de evidencia empírica se reflejan en una serie de preguntas que permanecen sin respuesta.

/Es poco

Es poco lo que se puede decir, por ejemplo, acerca del ritmo a que se adecúa el comportamiento de quienes sufren la pobreza cuando varían las condiciones estructurales que dan origen a ese fenómeno, y acerca de cuáles son los agentes o instituciones que contribuyen más eficazmente a esa resocialización.

Es probable que algunos grupos de pobres no estén en condiciones de alterar sus motivaciones más profundas y sus pautas de comportamiento, sino al cabo de un lapso muy extenso. Es el caso de quienes han sido denominados "pobres por herencia" o "pobres clínicos", términos acuñados respectivamente por Labbens y H. Lewis. Los primeros son hijos, nietos y padres de pobres, mientras que los "clínicos" no han sido emocionalmente capaces de soportar su situación, lo que ha repercutido en severos trastornos psíquicos 1/.

Obviamente, este tipo de argumentación, lejos de favorecer un cambio basado exclusivamente en el proceso de resocialización, pone de manifiesto cuán vulnerable puede llegar a ser el comportamiento humano a factores procedentes de las oportunidades de las estructuras sociales; destaca por lo tanto la urgencia de los cambios en los parámetros más generales dentro de cuyos límites se dan las condiciones de pobreza.

Sin embargo, sólo el análisis empírico permitirá saber qué características del estilo de vida de los pobres son persistentes y cuáles constituyen sólo una respuesta situacional a la incertidumbre, inestabilidad y falta de oportunidades que caracterizan la situación en que viven.

1/ Ver S. Parker y R. Kleiner, "The Culture of Poverty: An Adjustive Dimension" en American Anthropologist, núm. 72, 1970; y J. Klanfer, "Comentarios de los trabajos de F. Merskey y L. Longe, de la Universidad de Sheffield, sobre el efecto que las condiciones de vida de los pobres tienen sobre la angustia y el desequilibrio psíquicos", pp. 110-153, en op. cit.

/No son

No son éstas, por cierto, las únicas razones que hacen urgente la aplicación de políticas tendientes a erradicar la pobreza. Hay numerosos otros acontecimientos, de distinto orden, que tampoco son reversibles y que es necesario tener en cuenta cuando se hace referencia a plazos en el diseño de las estrategias de desarrollo de largo alcance. Considérense, a modo de ilustración, los efectos de la desnutrición infantil sobre la capacidad física e intelectual futura de los trabajadores. En la medida que ella provoca en el niño un deterioro físico e intelectual irrecuperable, puede concluirse que la pobreza, que es su causa última, acarrea muchas veces en quien la sufre secuelas irreversibles, cualquiera sea la transformación de las condiciones que se consiga a posteriori. Desde el punto de vista político, el apoyo de las grandes masas sumidas en condiciones en extremo precarias a una determinada estrategia de desarrollo exige adoptar medidas que las favorezcan desde un principio e inequívocamente. Si en aras de un crecimiento del producto se descuidan en el corto plazo los esfuerzos en tal sentido, lo más probable es que se suscite entre los pobres una seria desconfianza hacia el Gobierno, en perjuicio de la viabilidad política de esta estrategia.

2. Características de las políticas

Las preferencias expresadas por los entrevistados sugieren que las políticas de erradicación de la pobreza deberían consultar una fuerte participación de la comunidad organizada y conceder gran prioridad a los cambios en la condición ocupacional de los afectados por el fenómeno.

a) Rol de la comunidad organizada

Diversos estudios en América Latina reconocen la enorme heterogeneidad de los grupos pobres en cuanto al grado de satisfacción de sus distintas necesidades básicas, a su situación

/ocupacional y

ocupacional y a la dispersión geográfica en que se encuentran. Ello dificulta grandemente la identificación de los pobres por parte del Estado, con el objeto de convertirlos en beneficiarios de sus políticas sociales. De allí entonces que para que la acción del Gobierno Central resulte más selectiva es necesaria la participación de los propios pobres. Aparte de incrementarse la eficiencia del aparato estatal, economizándose recursos materiales y administrativos, esta fórmula provee un estímulo motivacional sobre los pobres, haciéndolos en buena medida protagonistas del cambio de su situación, en lugar de meros espectadores. Se consigue además, al conferirles responsabilidades y atribuciones muy concretas, reforzar las organizaciones de base, infraestructura indispensable para llevar adelante un proceso de resocialización con la participación activa de sus destinatarios así como para encauzar el apoyo de los pobres a las políticas que los favorecen.

Dicha participación debe darse en dos niveles. El primero consiste en la identificación precisa de las personas que respecto de una determinada necesidad se encuentran en condiciones de mayor indefensión; por ejemplo, los propios pobladores pueden ayudar a definir cuáles son los hogares que requieren con más urgencia que su jefe consiga un trabajo o cuáles son los niños que requieren de una atención médica preferente. El otro nivel a que debe expresarse la participación de la comunidad organizada es en la implementación misma de las políticas gubernamentales. En un programa de alimentación suplementaria, por ejemplo, el reparto de los alimentos a cada familia necesitada podría hacerse a través de las organizaciones de base, debidamente asesoradas, con lo cual el Estado ahorraría una cantidad apreciable de recursos y la distribución sería probablemente más eficiente. Esta participación de la comunidad puede ser también de enorme trascendencia en todo esfuerzo destinado a transmitir conocimientos útiles - como, por

/ejemplo, normas

ejemplo, normas de higiene y seguridad, nociones sobre industrias caseras o huertos familiares, campañas de alfabetización - o a preservar la conservación o asegurar el funcionamiento de ciertos bienes o servicios comunes, como plazas, árboles, letrinas, agua potable, etc.

Un ejemplo de lo que las organizaciones comunitarias de los pobres son capaces de hacer lo constituyen los "comedores populares" y "las bolsas de trabajo" surgidos en el último tiempo en Chile. Con el apoyo de la Iglesia Católica, han tratado de paliar los efectos de la crisis económica sobre los grupos económicamente más débiles.

Las posibilidades que ofrece la organización de base de contribuir al éxito de una estrategia antipobreza son aún más amplias, rebasando pues el área de las políticas propiamente sociales. Pueden ellas, en efecto, incursionar en el campo productivo. La complementación, por ejemplo, entre empresas pequeñas, muchas veces de tamaño familiar, permitiría un abaratamiento del precio a que adquieren sus insumos y un mejor aprovechamiento de economías de escala y les abriría perspectivas más favorables de acceso al crédito y a la asistencia técnica.

La proposición de que la lucha contra la pobreza se realice en forma descentralizada, transfiriendo el Estado a la comunidad muchas de las decisiones y responsabilidades que dicho esfuerzo involucra, se basa en buena medida en los resultados de éste y anteriores estudios. Como ya se ha señalado, se observa entre los pobres una adecuada identificación social, un evidente inconformismo con sus condiciones de vida y una correcta percepción de las causas que las originan; se detecta además una tendencia mayoritaria

/a proveer

a proveer el futuro y no a un inmediatismo en el consumo 1/. Hay en ellos entonces un potencial enorme que, con la asesoría adecuada, puede ser de gran utilidad en la lucha contra la pobreza.

Las mayores restricciones a la participación activa de los grupos de base en este tipo de esfuerzos derivan del individualismo exagerado de sus integrantes y de la falta de experiencia en el trabajo colectivo. Los resultados de nuestro estudio sugieren, sin embargo, que la mayoría de los pobres tiene confianza en soluciones de tipo comunitario. Por otra parte, han acumulado experiencia de participación y exhiben un alto nivel de solidaridad, sobre todo cuando se les propone acciones o afrontan desafíos comunes.

No es posible ignorar, sin embargo, que alrededor de un 30 por ciento de los encuestados manifestó actitudes y tendencias del tipo de las esbozadas en la hipótesis inicial. Si el objetivo de bienestar se encuentra retraído o los pobres no son capaces de identificar debidamente las causas de su situación, no bastará con crear nuevas oportunidades, ya que, si no se adoptan otras medidas, difícilmente serán aprovechadas en forma adecuada. Y si existe una intensa anomia grupal, las soluciones comunitarias resultarán imposibles, al menos en el corto plazo, y no se obtendrá de parte de los beneficiarios todo el apoyo que en otras condiciones se lograría.

1/ Ello no significa, sin embargo, que muchos pobres no desvíen hacia objetivos superfluos, recursos que podrían destinar a la satisfacción de necesidades más imprescindibles. Esta realidad condiciona, por cierto, el grado de descentralización que es aconsejable alcanzar, a la vez que corrobora la necesidad de operar no sólo por la vía de elevar los ingresos, sino también al margen del mercado, a través del suministro directo de bienes y servicios, en especial de carácter colectivo. Véase R. Ffrench-Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso", en A. Foxley (ed.), Distribución del ingreso, CEPLAN-Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1974.

/Respecto de

Respecto de este grupo, las políticas de erradicación de la pobreza tendrían que asumir un carácter global, drástico y muy intenso y afectar no sólo la estructura de oportunidades que ellos enfrentan, sino también sus valores y percepciones.

En América Latina existen experiencias exitosas respecto de este tipo de políticas, orientadas hacia grupos que han exhibido desde tiempos inmemoriales los rasgos típicos de la cultura de la pobreza. Bajo la influencia sostenida e intensa de agentes externos, lograron al cabo de un período relativamente corto - alrededor de un lustro - modificar sus hábitos y costumbres. Uno de los casos más conspicuos lo constituye el proyecto Vicos, desarrollado durante la década del cincuenta en una hacienda de los Andes peruanos, bajo la supervisión de la Universidad de Cornell. Comentando los resultados de esta experiencia, R. Wades afirma que "las pautas y normas de comportamiento pueden cambiar en forma muy rápida, aun en el caso de pueblos que han sufrido 400 años de opresión".

Sin embargo, un estudio detallado de la experiencia revela que si tuvo éxito fue porque los "consejeros técnicos" y los "planificadores" no se limitaron a desempeñar esos papeles, sino que se comprometieron vitalmente en la empresa, utilizando además todos los abundantes recursos disponibles. Cabe preguntarse entonces si con un agente no tan comprometido o incapaz de una movilización tan amplia de recursos podría obtenerse un cambio significativo y con la rapidez requerida en las pautas de comportamiento de los grupos pobres.

/b) Mejoramiento de

b) Mejoramiento de la capacitación [1] y productividad laborales

Se ha visto que los trabajadores por cuenta propia presentan, en relación a los asalariados, una mayor tendencia a asumir actitudes disfuncionales a las políticas de erradicación de la pobreza. Recuérdese que de acuerdo a los resultados de la encuesta exhiben, por ejemplo, una menor capacidad de previsión del futuro y una menor confianza en la comunidad organizada como vía para la solución de sus problemas. En otras palabras, este grupo observa un comportamiento que se acerca bastante más al postulado en nuestras hipótesis iniciales de trabajo. Las características ocupacionales aparecerían entonces como una variable explicativa del surgimiento de actitudes disfuncionales a la erradicación de la pobreza. La significación de esta hipótesis, en caso de que fuese suficientemente comprobada, queda en evidencia a la luz de estimaciones según las cuales en los países subdesarrollados cerca de un 40 por ciento de los pobres son trabajadores por cuenta propia. Se sabe, además, que gran parte de los asalariados labora en pequeños talleres y otras ocupaciones que presentan niveles de inestabilidad y desorganización similares a los de los empleos independientes [2]. Es posible que su permanencia en ese tipo de labores favorezca la formación de aspiraciones y normas de conducta como las descritas, o las consolide. Este es uno de los argumentos que es posible esgrimir para postular que las políticas de erradicación de la pobreza deben afectar de manera sustantiva la situación ocupacional de los trabajadores de menores ingresos. Resulta imprescindible, en efecto,

---

1/ Dentro del término capacitación incluimos toda actividad que tienda a mejorar la productividad de los trabajadores, es decir, tanto la educación formal como la calificación en el empleo. Por otra parte, también influyen sobre la productividad de los trabajadores los programas de mejoramiento de las condiciones nutricionales, de vivienda, etc., especialmente aquéllos que aseguran a los niños un nivel adecuado de satisfacción de sus necesidades básicas.

2/ Véase R. Webb, On the Statistical Mapping of Urban Poverty and Employment, World Bank Staff, Working Paper, núm. 227, enero 1976.

/incorporarlos a

incorporarlos a empleos estables y de una productividad superior a la que han tenido tradicionalmente, objetivos que pueden alcanzarse ya sea absorbiendo a estos trabajadores en sectores modernos o elevando la productividad de las labores que desempeñan en la actualidad 1/. Cabe tener en cuenta asimismo las preferencias y anhelos de los entrevistados, en términos de educación, calificación y productividad laboral.

De lo anterior se deduce que las políticas tendientes a erradicar la pobreza basándose únicamente en transferencias de ingresos no son las más eficientes, aparte de que sus efectos son muchas veces efímeros, porque no atacan las raíces mismas del fenómeno, entre las cuales se cuentan la escasa calificación y la reducida productividad de quienes lo sufren.

Poner de relieve la conveniencia de concentrarse en la remoción de las causas estructurales de la pobreza - tarea de largo aliento indudablemente - no significa de modo alguno restar importancia a los esfuerzos orientados a asegurar en el plazo más breve posible a todos los miembros de una comunidad la satisfacción de al menos sus necesidades más imprescindibles (alimentación, salud, vivienda, educación, etc.). Estas políticas constituyen un complemento obligado de las primeras, sobre todo cuando se parte de una situación en que la miseria es extrema.

1/ Existen al menos dos mecanismos principales para elevar la demanda de empleo por parte de las empresas formales: i) el encarecimiento del capital en relación al del trabajo, de manera que uno y otro reflejen más cercanamente sus respectivos precios sociales, y ii) la introducción de cambios en la estructura productiva, privilegiando aquellas actividades más intensivas en mano de obra. El mejoramiento de los niveles de productividad laboral en los empleos del sector tradicional puede conseguirse, entre otras vías, asegurando a las empresas un acceso más expedito al crédito, a la asistencia técnica y a los canales de comercialización.

3. Síntesis

Del análisis detenido de los resultados de nuestro estudio se concluye en primer término que no es posible diferir las transformaciones estructurales con el argumento de que éstas serían inadecuadas o inoportunas, debido, supuestamente, a que sus eventuales beneficiarios estarían impedidos de reaccionar ante la oferta de nuevas oportunidades.

Queda también de manifiesto que la transformación de la estructura de oportunidades reviste un carácter de gran urgencia, puesto que las privaciones actuales importan no sólo un costo social inmediato, sino que atentan también contra la viabilidad misma de toda acción futura encaminada a solucionar la pobreza. Mientras más tiempo deba soportársela, mayor puede ser el número de afectados que reduzca sus aspiraciones, pierda las esperanzas y se resigne a vivir en condiciones incompatibles con la dignidad humana.

Finalmente, cabe señalar que los aspectos culturales de las políticas de erradicación de la pobreza no deberían reducirse a programas de educación formal o de capacitación para nuevos empleos. Es necesario que promuevan además otras formas de resocialización e incentiven y encaucen capacidades más complejas y poco explotadas hasta ahora, pero que están latentes en sus eventuales beneficiarios. Se trata de inducir la participación de los propios pobres en algunas o todas las instancias de las políticas destinadas a favorecerlos.

En el caso concreto de Chile, ignorar o no tomar debidamente en cuenta la tradición organizacional y de participación que han acumulado los pobres puede significar el no aprovechamiento del recurso tal vez más seguro del cambio social: el que sus propios beneficiarios sean sus protagonistas o agentes principales.

/LAS MUJERES

LAS MUJERES POBRES LATINOAMERICANAS: UN ESBOZO DE TIPOLOGIA

Irma Arriagada */

Presentación

A partir del Año Internacional de la Mujer han proliferado los estudios sobre la situación de la mujer. Algunos han intentado determinar la multiplicidad de aspectos en los cuales la mujer es discriminada pero, finalmente, la atención se centró en la educación, la ocupación y los ingresos que contaban con la ventaja de ser mensurables y permiten situar a las mujeres en el contexto de sus respectivas clases sociales, junto con apreciar la diversidad y complejidad de las mismas.

El objetivo de este artículo es, justamente, presentar algunos antecedentes sobre los rubros ya mencionados referidos a las mujeres de América Latina y luego desarrollar una tipología que dé cuenta, no sólo de los aspectos puramente diferenciales en relación con los hombres, sino que también señale los aspectos sociales subyacentes a las diferencias sexuales, para finalmente centralizar la discusión en el grupo de las mujeres de estratos ocupacionales bajos.

1. La situación educacional, ocupacional y de ingresos de las mujeres de América Latina

Se ha señalado el mejoramiento del nivel de instrucción durante la década, en América Latina. Pese a ello, las diferencias entre los niveles educativos femeninos y masculinos se han mantenido y sólo a partir de 1970 se observan esfuerzos tendientes a disminuir la brecha entre unos y otros.

---

*/ Este trabajo fue realizado bajo la supervisión de Jorge Graciarena.

/Las cifras

Las cifras de UNESCO respecto de las matrículas para América Latina en los niveles de educación básica, media y superior muestran esta evolución para el período 1960-1972. (Ver Cuadro 1.)

El cuadro 1 permite ver que el mayor aumento, durante la década, se dio en la matrícula de nivel superior, en especial a partir de 1970 que triplica la matrícula de 1960, para las mujeres. Sin embargo, la matrícula femenina en ese nivel alcanzaba, hacia 1971, sólo al 37 por ciento del total de los matriculados. Para el nivel básico los índices de crecimiento de la matrícula femenina son menores o iguales al de los hombres. (Ver cuadros 2 y 3.)

La mayor presión por educación se ha dado en los niveles socio-económicos medios y superiores, siendo los sectores medios los más favorecidos por la ampliación del sistema educativo.

No obstante, la orientación de la educación superior femenina, pese al aumento de sus matrículas, no ha variado sustancialmente durante la década. Las mujeres siguen eligiendo aquellas carreras que son una prolongación de los roles femeninos en el hogar, que se caracterizan por su menor duración, y, consecuentemente, por ser más baratas 1/.

Otro aspecto interesante es que la ampliación educacional ha llegado a sectores que posteriormente no ingresarán o no permanecerán por mucho tiempo en la fuerza de trabajo, reforzando de esta manera el carácter de reproducción social de la educación, es decir manteniendo la división por sexo en el trabajo y la discriminación de la

---

1/ Las carreras preferidas por las mujeres latinoamericanas son Letras, Educación y Enfermería. Ver cuadro 1 en Marshall Wolfe, "La participación de la mujer en el desarrollo de América Latina", en CEPAL Mujeres en América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 16-17.

/mujer en

mujer en la sociedad [1], por cuanto este sector "educado" cumplirá exclusivamente los roles tradicionales de madres y esposas.

Resulta evidente que la dimensión educacional muestra mayor elasticidad ante las presiones sociales que el empleo o los ingresos. La educación es el bien social más "barato" a repartir, sin atentar contra la estabilidad de las instituciones sociales básicas. En términos puramente económicos, por ejemplo, ampliar la educación básica es bastante más fácil que instalar una industria que ofrezca mayores oportunidades de empleo. Aún más difícil todavía es lograr una distribución más equitativa del ingreso.

Incluso, como se indicará, la educación es un logro - en ciertos casos como el de muchas mujeres profesionales por ejemplo - que una vez conseguido no se usa efectivamente; para los hombres, en cambio, el mayor acceso a la educación se traduce en un aumento de los antecedentes educacionales para acceder a los puestos de trabajo.

La participación laboral femenina ha aumentado durante las últimas décadas en América Latina [2] (ver cuadros 4 y 5), lo que ha sido asociado con un mayor desarrollo económico. Diversos estudios han comprobado que la educación es importante de tener en cuenta en

---

1/ M. Teresita De Barbieri, "La condición de la mujer en América Latina: Su partitipación social: Antecedentes y situación actual en CEPAL", Mujeres en América Latina, op. cit.

2/ Una mujer con educación universitaria tiene 3 veces más probabilidades de estar empleada que una mujer con menos de 4 años de educación primaria, según Sylvana Saia Maccan y Michael Bamberger, "Employment and the Status of Women in Venezuela" en Development Digest, vol. XIII, núm. 3, julio, 1975.

/la decisión

la decisión de ingresar al mercado de trabajo [1], es fácil comprobar que la población femenina de mayor educación, es la que más participa en el mercado de trabajo.

Teniendo presente que los niveles educativos de la población femenina total son inferiores a los niveles de la población masculina, puede advertirse que la situación se invierte en el caso de la población económicamente activa, como se muestra en el cuadro 6 (ver anexos).

Este cuadro permite hipotetizar que, para optar a puestos de trabajo donde compiten con la población masculina, las mujeres deben poseer niveles educativos superiores que los hombres [2]. Se ha señalado

---

1/ Los estudios demográficos han prestado atención preferente a los factores que determinan la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, señalando la influencia de la edad, el estado civil y el número de hijos. Ver al respecto Victor Gómez, Argentina, Costa Rica, México y Venezuela: Algunos resultados de las encuestas comparativas de fecundidad en América Latina relacionadas con la participación femenina en actividades económicas, CELADE, Serie C.N/145, Santiago, 1972; Angel Fuccaracio, Desarrollo económico y social, participación de la fuerza de trabajo y fecundidad, Esquema de investigación, CELADE, Santiago, 1973; María Eugenia Baltra, Participación de la mujer en actividades económicas en Chile (1960): Un análisis de las variables demográficas en particular la fecundidad, CELADE, Santiago, 1971; Aída Rodríguez y Susana Schkolnik, Chile y Guatemala: Factores que afectan la participación femenina en la actividad económica, CELADE, Santiago, 1974; Ana María Rothman, La participación femenina en actividades económicas en su relación con el nivel de fecundidad en Buenos Aires, CELADE, Santiago, 1967; Juan Carlos Elizaga, "Participación de la mujer en la mano de obra en América Latina: La fecundidad y otros determinantes", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 89, núms. 5-6, mayo-junio de 1974.

2/ Se caracteriza al sector informal urbano como a aquél "... que concentra a aquellas actividades poco productivas, con baja tecnología, que operan en pequeña escala, que no están institucionalizadas y que generan bajos ingresos para la población ocupada en él". Véase Gunvor Velagapudi, La mujer y el empleo en América Latina, PREALC, Santiago, Documento de Trabajo núm. 99, junio 1976, p. 16.

/que la

que la mayoría de las mujeres ni siquiera compiten en el mismo mercado de trabajo que los hombres sino en uno paralelo, que ha sido denominado informal, donde optarían por ocupaciones "femeninas" 1/. Corroborando parcialmente esta afirmación se observa que, en América Latina, las ocupaciones que absorben la mayor cantidad de mano de obra femenina corresponden al sector "informal" de servicios, como muestra el cuadro 7.

Pese a que los países de América Latina comparados en el cuadro están en distintos niveles de desarrollo, no hay grandes diferencias en lo que se refiere a los porcentajes de la población económicamente activa que se ubican en los que se han denominado estratos bajos en actividades terciarias. La diferencia por sexos es notoria y no ha cambiado sustancialmente durante el decenio, si bien la participación de las mujeres asalariadas en esa categoría ha tendido a disminuir aunque en forma muy leve.

La información estadística muestra también una participación creciente de las mujeres de estratos medios y altos, especialmente como profesionales, profesionales dependientes, técnicos, vendedores y afines.

La mantención de más de un tercio de la PEA femenina en los estratos bajos y en el sector servicios, especialmente doméstico, se explica en parte por el ingreso del sector medio y alto al mercado de trabajo. Para poder trabajar una mujer del sector medio o alto

---

1/ Para Venezuela "los censos de 1941, 1950 y 1961 muestran que, en cada caso, al menos 70 por ciento de las mujeres trabajan en ocupaciones donde ellas están sobrerrepresentadas. En ninguno de los casos constituían más del 18.7 por ciento de la fuerza de trabajo; pero en cada censo al menos 60 por ciento de las que trabajaban lo hacían en ocupaciones donde las mujeres representaban más del 76 por ciento de la fuerza de trabajo" en Maccan y Bamberger, op. cit.

/deberá liberarse

deberá liberarse de las tareas domésticas, lo que hace del servicio doméstico asalariado uno de los prerrequisitos de su ingreso al mercado de trabajo 1/.

Interesa destacar también la percepción de ingresos diferenciales por trabajadores hombres y mujeres. En general existe consenso en cuanto a que la mujer es discriminada a este respecto 2/. Se intenta justificar dicha diferencia, argumentando que las mujeres están menos capacitadas, asumen menos responsabilidades en sus trabajos, ocupan cargos en empresas más pequeñas, son en promedio más jóvenes que los hombres por cuanto al tener el primer hijo abandonan el mercado de trabajo, se agrupan en un número limitado de oficios y trabajan durante menos tiempo efectivo debido a sus obligaciones domésticas. Se desempeñarían en fin, en ocupaciones menos atractivas, más rutinarias y que, por consiguiente, generan ingresos menores. No obstante hay que considerar que el empleo de mujeres en ciertos tipos de industria, como la electrónica y textil por ejemplo, no sólo obedece a que es mano de obra más barata, sino a la precisión para desarrollar cierto tipo de tareas. Hechos que se fundamentan en una socialización diferente, incluso si se aceptan los razonamientos de los empleadores, habría que hacer un análisis más profundo de ellos, y en ese sentido hay que tener presente las distintas situaciones de clases que están también condicionando la educación recibida, y la socialización que transmite valores que enfatizan que los roles adecuados para las mujeres son los de una dueña de casa y madre de familia.

1/ Véase Jorge Graciarena, "La desigualdad sexual en sociedades de clases", en Mujeres en América Latina, op. cit. p. 33.

2/ Véase Evelyne Sullerot, "Igualdad de remuneración entre hombres y mujeres en los estratos de Europa miembros de la CEE" en Revista Internacional del Trabajo, vol. 92, núms. 2-3, agosto-septiembre 1975.

/La discusión

La discusión tal vez sería más interesante si pudiera distinguirse entre el efecto provocado tanto por la demanda como por la oferta de mano de obra femenina, la oferta estaría dada por factores generales como el crecimiento y composición por edades de la población, ubicación geográfica, composición familiar, socialización y valores respecto al trabajo femenino, tanto de la mujer como de su grupo familiar, y por la educación y el nivel de ingreso percibido por la familia. Hay que tener presente que en el caso de la mujer de estratos bajos existe, además, una cierta compulsión para ingresar al mercado de trabajo, cuando su situación familiar es inestable, como en el caso de las madres solteras, esposas abandonadas, viudas, separadas, etc.

La demanda de fuerza de trabajo femenina estaría dada a su vez por las condiciones generales de desarrollo y la estructura de la economía. En ese sentido, se sostiene que en las sociedades donde la agricultura es el sector económico básico, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo sería mayor que en las sociedades con mayor nivel de industrialización. 1/

La demanda de fuerza de trabajo femenina también estaría condicionada por la legislación social imperante. Está demostrado que la mayor protección (en especial durante el embarazo y lactancia) o la prohibición para las mujeres de realizar ciertos trabajos (como turnos de noche), desanima a los empresarios a contratar mano de obra femenina, lo que fundamentan aduciendo el menor rendimiento de la mujer y las repetidas ausencias al trabajo debido a sus obligaciones domésticas.

Sin embargo, sólo en contadas oportunidades se han enfatizado las diferencias de clases que subyacen en las diferencias por sexo 2/

1/ Véase discusión entre Ester Boserup, "Women's Role in Economic Development" y Suellen Huntington, "Issues in Woman's Role in Economic Development: Critique and Alternatives" en Journal of Marriage and the Family, noviembre 1975.

2/ Así se plantean interrogantes como con quiénes se quiere igualar a las mujeres: a los hombres en general o a los hombres de su misma clase social. Véase en este sentido a J. Graciarena, "La desigualdad ...", op. cit.

/En tal

En tal sentido, es interesante entonces destacar un estudio realizado en Venezuela, que señala que la educación es uno de los elementos más importantes a tener en cuenta en lo que se refiere al ingreso percibido, indicando que el salario medio de una mujer con educación universitaria es 6.9 veces mayor que el de una mujer sin educación, anotando de paso que la diferencia interna entre hombres alcanza sólo a 3.7 veces. La mayor diferencia interna en el grupo de las mujeres debe residir en que ellas, especialmente las de estratos bajos, se incorporan al mercado de trabajo percibiendo menores ingresos que un hombre en su misma situación. Este estado de cosas tendería a acentuarse, por cuanto las ocupaciones que emplean mujeres han aumentado más y, al mismo tiempo, el crecimiento de los salarios (en términos absolutos y en relación a los salarios masculinos) ha sido mucho menor 1/.

Considerando exclusivamente el caso de las empleadas domésticas, hay que tener presente la dificultad que enfrentan para organizarse y, por tanto, la ausencia de organizaciones que les permitan negociar y ejercer algún tipo de presión tendiente a hacer subir sus salarios. Lo mismo puede decirse de los vendedores ambulantes. Más aún, la mayoría de las mujeres trabajadoras de estratos bajos lo hacen principalmente por urgencia económica y no tanto por un deseo genuino de ingresar al mercado de trabajo. Ello hace que estén dispuestas a aceptar cualquier salario por bajo que éste sea 2/.

1/ Para Venezuela se ha encontrado, tanto en 1961 como en 1971, que el promedio de ingresos masculinos era 60 por ciento mayor que el promedio de ingresos femeninos. Véase Maccan y Bamberger, op. cit.

2/ En el Gran Santiago, los ingresos de las mujeres jefes de familia son notoriamente inferiores al de los hombres jefes de familia, dado que su ingreso al mercado de trabajo es tardío y derivado de la muerte o separación del marido o conviviente. Véase G. Rama. y N. Schlaen, El estrato popular urbano, Borrador, División de Desarrollo Social, CEPAL, julio de 1973.

/Desgraciadamente, la

Desgraciadamente, la información disponible sobre ingresos es muy reducida, merece dudas respecto a su confiabilidad, y no ha sido desglosada por sexo. Pese a ella se puede afirmar que las mujeres perciben salarios y sueldos notoriamente menores que los hombres y ocupan cargos de menor prestigio, si bien como se ha señalado para los países mencionados, los promedios educacionales son superiores 1/.

En suma, la información presentada muestra la situación de las mujeres en América Latina, en los aspectos educacionales, ocupacionales y de ingreso. De su revisión surge la necesidad de enfocar el problema en términos de un análisis de la discriminación por sexo según clases sociales. Parece necesario estudiar grupos de mujeres pertenecientes a determinadas clases sociales, las que presentan diferentes situaciones de vida, formas de incorporación al sistema productivo, niveles educativos e ideologías. Así, no existe "la mujer latinoamericana" como entidad global y abstracta sino diversas situaciones de mujeres, insertas en estructuras con distintos estilos de desarrollo y pertenecientes a distintas clases sociales.

2. Tipología de las mujeres pobres

Hasta ahora se ha eludido una definición concreta sobre lo que se entiende por pobreza. Algunos trabajos han hecho notar la dificultad de definir a los pobres 2/, sea que se entienda la pobreza 3/ como una

---

1/ Véase Henry Kirsch, "La participación de la mujer en los mercados latinoamericanos", en Mujeres en América Latina, op. cit. especialmente cuadro 2, Distribución del ingreso por sexo en siete países latinoamericanos.

2/ Marshall Wolfe, La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo, CEPAL, mayo 1976 y Rolando Franco, Los problemas de la definición y mensura de la pobreza, ILPES, Santiago, noviembre 1976.

3/ Se ha señalado que incluso la elección del término "pobreza" tiene un trasfondo ideológico. Véase M. Wolfe, La pobreza ..., op. cit.

/situación, desde

situación, desde una perspectiva consumista, sea que se la defina como una relación, es decir, teniendo presente las desigualdades sociales. Cuando se considera la pobreza como una situación, el énfasis se pone en la existencia de un grupo denominado "pobre" que no tiene los recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Considerar la pobreza como una relación significa plantear una concepción de la desigualdad social y la interdependencia entre los grupos pobres y no pobres.

Hecha esta opción, quedan aún problemas por resolver. En el primer caso, por ejemplo, se plantea cuáles deben ser los rubros de lo que se ha denominado "calidad de la vida", "necesidades básicas", "necesidades esenciales" y sus umbrales cuantitativos. En el segundo caso, la dificultad reside en la necesaria toma de posición frente a la repartición social de los bienes producidos, que se basa en el problema de fondo de la orientación valórica y ética asumida por el investigador. En ese sentido y para ambas posiciones, se identifican algunas fuentes de "subjetivismo" del estudioso, entre ellas: el hecho que el concepto de pobreza es necesariamente relativo y cambiante y está estrechamente ligado a la clase social a la que pertenece aquél que efectúa la definición; el que cada clase social tienda a percibir a los pobres como aquéllos que están en una situación cuantitativa y no cualitativamente diferente de la propia; y, por último, el que cualquiera definición implica una afirmación sobre el resto de la sociedad "no pobre" 1/.

Por otra parte, hay que considerar que las mujeres pobres constituyen un objeto de estudio como grupo social, en la medida que comparten los problemas planteados a todo un grupo más inclusivo, que se define como "pobre", al mismo tiempo que el hecho de ser mujeres, les señala y especifica otra serie de problemas diferentes.

1/ Véase Rolando Franco, op. cit., especialmente pp. 10 y 11.

/Para efectos

Para efectos de este trabajo, y una vez indicadas algunas de las fuentes de dificultad para definirlas, se considerará como mujeres pobres a aquellas pertenecientes a estratos ocupacionales bajos, eligiendo en forma pragmática la inserción en el mercado de trabajo - que queda definida por la ocupación y la categoría ocupacional - y la residencia urbana o rural como las variables más importantes de tener en cuenta. De esta forma, se intenta una aproximación a lo que se denomina situación de clase de la mujer. En la medida que se cuente con información sobre educación e ingresos, se irán incorporando como especificaciones, de cada situación de clase.

Uno de los objetivos ya señalados de este trabajo consiste en separar y distinguir diferentes situaciones de mujeres pobres. El método que parece más adecuado para hacerlo es construir una tipología a base de las variables: forma de inserción en el mercado de trabajo y residencia urbana y rural. Esto permite homogeneizar grupos y mostrar sus variaciones. No debe perderse de vista, sin embargo, que los tipos resultantes son abstracciones de una realidad más rica y que, de alguna manera, exageran características reales. También hay que tener presente que no se cubrirán todos los tipos posibles, sino los considerados más representativos en términos numéricos y que pueden encontrarse en la mayoría de los países de la región.

El espacio de propiedades de la tipología sería el siguiente:

	Sector Económico	Residencia Rural	Residencia Urbana
Estratos ocupacionales bajos en actividades	No incorporado	1	2
	) - agrícolas	3	4
	) - secundarias	5	6
	) - terciarias	7	8

Al cruzar las dos variables se tienen ocho posibles tipos de mujeres pobres. Para operacionalizar lo que se denomina estratos ocupacionales bajos se han considerado como mujeres pobres a las asalariadas, familiares sin remuneración y trabajadoras por cuenta propia que trabajan como agricultores, ganaderas, pescadoras, en

/minería y

minería y ocupaciones afines, las que conformarían el tipo de estratos bajos en actividades primarias. Las personas ocupadas como conductoras de medios de transporte, artesanas de hilandería, otras artesanas, trabajadoras manuales y jornaleras corresponderían a los estratos ocupacionales bajos en actividades secundarias. Finalmente, las empleadas en ocupaciones domésticas y de servicios configurarían el estrato ocupacional bajo en actividades terciarias.

Por tanto, habrían dos tipos de mujeres de estratos pobres que no trabajan y cuya calificación como tal queda definida por la inserción ocupacional del marido. Este es el caso de la mayoría de las mujeres en edad teórica de trabajar, por cuanto la participación femenina en el trabajo alcanzaba en 1975 a sólo 19.6 por ciento para América Latina, según estimaciones de la OIT. (Ver también cuadros 4 y 5.) 1/

El tipo 1 analizará a la dueña de casa campesina, que en una primera aproximación, parece ofrecer un conjunto más homogéneo de características que el presentado por la dueña de casa urbana (tipo 2).

a) La dueña de casa campesina. Este tipo generalmente no se encuentra en forma pura, ya que las madres, esposas o hijas de campesinos están también incorporadas al trabajo agrícola en forma estacional o, en otros casos, efectuando lo que podría denominarse "ampliación del trabajo doméstico" 2/. Ello corresponde a la atención

---

1/ Según OIT, América Latina es la región que presenta menor porcentaje de participación femenina en el trabajo, pero hay que tener presente que estadísticas de otras regiones contabilizan el trabajo doméstico y la actividad agrícola de las mujeres.

2/ En este sentido es importante tener en cuenta la diferencia entre trabajo doméstico entendido como "aquel que se realiza en la unidad de vivienda y para el consumo de los miembros o el mantenimiento de la unidad de vivienda" y trabajo social que se definiría por exclusión como "todo aquel que no es trabajo doméstico". Véase Carlos Borsotti, "Notas sobre la familia como unidad socioeconómica", Revista Paraguaya de Sociología, Año 13, núm. 36, mayo-agosto 1976.

/de pequeñas

de pequeñas huertas de subsistencia, la molienda del grano, el acarreo del agua desde el pozo, la recolección de leña, fruta o hierbas, lo que se realiza además de las obligaciones estrictamente domésticas y la crianza de los hijos.

Las encuestas oficiales, en su mayoría, omiten el trabajo productivo realizado por mujeres en las zonas rurales, incluyéndolo, en la mayoría de los casos, como trabajo doméstico sin valor económico 1/.

Las situaciones de vida y organización del trabajo doméstico de la mujer campesina que no desarrolla un trabajo social estarían dados entonces por la inserción que el hombre jefe de familia (padre, esposo o hijo) tengan en el sistema productivo. Tentativamente, se podrían distinguir las situaciones de trabajador agrícola asalariado, pequeño productor minifundista, trabajador incorporado a la hacienda o latifundio como inquilino o trabajador obligado y, por último, la combinación posible de las dos primeras categorías.

A su vez, podrían agruparse según formen parte de lo que se puede denominar un "sistema tradicional" de tenencia de la tierra o un "sistema moderno-capitalista" 2/. El primer caso correspondería al trabajador obligado de la hacienda o latifundio y al pequeño productor minifundista; el segundo caso, al trabajador agrícola asalariado.

En el caso del trabajador obligado y minifundista es dable suponer que las mujeres realizan trabajo doméstico esporádico en las casas patronales, o participan también de las actividades agrícolas

---

1/ Para una discusión sobre el valor económico del trabajo doméstico véase Elizabeth Jelin, "La Bahiana en la fuerza de trabajo: actividad doméstica, producción simple y trabajo asalariado en Salvador, Brasil", en Demografía y Economía núm. 24, vol. VIII, 13, 1974.

2/ La distinción se basa en que la tendencia histórica a largo plazo ha sido una creciente mercantilización de las actividades productivas y una pérdida paulatina de la importancia de la producción doméstica; no hay carga valorativa en el uso de los términos tradicional y moderno.

/en los

en los momentos en que existe mayor demanda de mano de obra, dada la estacionalidad de los cultivos, esto es, durante la cosecha, la recolección de la fruta, la vendimia, etc.

En el segundo caso la esposa o hija del asalariado participa también del trabajo productivo agrícola, en la producción simple de mercancías o en el trabajo doméstico asalariado. Sin embargo, la información censal muestra diferencias entre países respecto a la participación de la mano de obra en el sector primario, y también en el caso de las mujeres. (Ver cuadro 8.)

De dicha información puede inferirse que la mayoría de las mujeres que viven en el campo, no desarrollan una actividad productiva contabilizada en los censos; en ese sentido se justifica quizás, el hecho de que se hable en el caso de la agricultura como de "la actividad productiva de varones" 1/.

Teniendo presente esta situación, había que profundizar el estudio de la mujer campesina que trabaja en el sector primario, intentando obtener información más ajustada sobre su participación laboral. Se puede insistir también en que la carga total de trabajo a la que está sometida es notablemente mayor, ya que, aparte del trabajo en los campos, debe realizar su trabajo doméstico, y que la precariedad de las instalaciones y artefactos domésticos les dificulta y demora la realización de las tareas domésticas.

b) La trabajadora agrícola. El grupo de mujeres de estratos bajos que aparece registrado como trabajando en el sector primario es numéricamente el más reducido. Su participación adopta generalmente la forma de trabajadora por cuenta propia o de familiar sin remunerar, siendo muy pequeña la proporción de mujeres asalariadas.

1/ Véase críticas a este concepto en R. Iturra, B. Iturra y N. Tapia, "Exploración sobre la situación de la mujer en la agricultura". Documento de Trabajo Nº 1, Centro de Estudios Agrarios y Campesinos. Universidad Católica de Chile, Sede Regional de Maule, Talca, julio 1973. También en E. Jelin, op. cit.

/(Ver cuadro 9.)

(Ver cuadro 9.) Asimismo, presenta también los promedios educacionales más bajos. En los países seleccionados, su nivel promedio de educación no alcanza a superar el analfabetismo funcional, excepto en Argentina donde, en 1970, mostraba un promedio de 4 años de educación. (Ver cuadro 10.)

Es necesario recalcar, especialmente en el caso de la mujer rural, que el separarla de su unidad familiar puede inducir a errores. Es en la familia rural donde se muestra más claramente la división de roles, y su complementariedad. La familia rural pobre es también una pequeña unidad productiva, en que cada miembro tiene asignada funciones, según sexo y edad.

c) La dueña de casa urbana. La dificultad de encontrar pautas comunes para las mujeres pobres que no trabajan y viven en la ciudad, complica la realización de un análisis de su situación. En todo caso, puede hacerse notar la heterogeneidad de sus situaciones de vida, la dificultad de considerarlas aisladamente de la relación con su familia de origen y de procreación. Obviamente, cualquier intento de sistematización debe comprender estos factores, además de la diversidad de estratos sociales a los que pertenecen. En este sentido, como ejemplo, se pueden señalar dos casos extremos, el de la pobladora marginal y el de la mujer del obrero del sector secundario moderno, que muestran la amplitud de lo que se considera la mujer pobre urbana que no participa en el mercado de trabajo.

Pese a estas reservas, se pueden identificar algunos aspectos que las asemejan. Uno de ellos es que su situación de dueña de casa y madre de familia le define una serie de roles bien establecidos. En este caso es más clara la diferencia entre trabajo doméstico y la producción de bienes y servicios para el mercado. El trabajo doméstico le corresponde en su totalidad, y es también aceptado como obligación ineludible 1/. La organización de este trabajo doméstico generalmente

---

1/ Aunque no se lo perciba como trabajo, y se haga referencia a él como "mi lucha", "mi deber", "mis cosas", etc.

/rutinario, ha

rutinario, ha sido aprendido observando las actividades realizadas por la madre anteriormente y las posibles innovaciones sólo se deberán a influencias escolares (si hay un nivel de escolaridad mínimo) y las influencias de los medios de comunicación de masas como la radio y la televisión. También en este sentido pueden influir las posibilidades de comunicación que pueda establecer con otras dueñas de casa y la transmisión de experiencias comunes.

Otro aspecto fundamental en la situación de la dueña de casa urbana reside en que el ingreso percibido por el marido, padre o conviviente, no le permite cubrir las necesidades mínimas de alimentación, vestuario y vivienda. Las posibilidades de hacerlo dependen de su habilidad para administrar el presupuesto familiar.

Sin embargo, se necesitan mayores antecedentes para poder determinar en forma más precisa los aspectos de la vida y organización de la dueña de casa urbana, que permitan mostrar las pautas comunes y al mismo tiempo las diferencias al interior de este sector.

d) La mujer obrera. La asalariada del sector secundario ha sido considerada como el grupo más moderno y dinámico, en el sentido que su participación laboral en el sector le permitiría una mayor exposición a los medios de comunicación de masas, una mejor comunicación y contacto con trabajadores en su misma situación y, por tanto, una visión más completa de la sociedad en que se encuentra el del rol que cumple en ella.

Si bien su nivel de instrucción es más alto, y la calificación requerida mayor, no por ello posee mayor conciencia de su posición en la estructura social. Se sabe que las mujeres son usadas para quebrar movimientos reivindicativos, por ser las que mayor temor tienen de perder su puesto de trabajo. No obstante, se requieren más antecedentes para señalar la posición más válida, si han habido variaciones en la actitud de las mujeres, y en qué sentido.

/En este

En este grupo se comprueba que las mujeres optan por ocupaciones que son una prolongación de su rol doméstico: la mayoría de las mujeres obreras trabajan en la industria textil y de confección de ropa [1].

Es interesante anotar que, contrariamente a lo esperado, este sector de obreras no aumenta relativamente en la misma proporción que los otros y por el contrario, durante la década mostró - en los países seleccionados - una baja en su tamaño relativo, a excepción de Guatemala que muestra un leve aumento de la participación de este estrato. Esto podría deberse al hecho de tratarse de un sector tradicional de la industria manufacturera que no presenta el mismo dinamismo que los otros sectores, de ahí que la participación femenina en el sector secundario no presente aumentos porcentuales.

Nuevamente se puede destacar la doble tarea a la que se ve enfrentada la mujer que trabaja. Si bien en algunas empresas - las más modernas y de mayor tamaño - existen guarderías infantiles y salas-cuna, esto no ocurre en la mayoría de los casos, obligando a la trabajadora a realizar diversos arreglos para la vigilancia de los hijos durante su jornada de trabajo. Los usos más frecuentes parecen ser la delegación de ese cuidado en los hijos mayores o, de ser éstos demasiado pequeños, acudiendo a la buena voluntad de parientes o vecinos. Por otra parte, no siempre las empresas pequeñas cuentan con comedores, por lo que la organización y ejecución del trabajo doméstico para ella y su núcleo familiar es también su responsabilidad. Han habido intentos para que la trabajadora tuviera acceso a comida preparada para su familia y a bajo costo, pero han sido intentos aislados y al parecer sin éxito [2].

1/ Se ha hecho notar que los líderes sindicales escogidos en empresas netamente "femeninas" como la actividad textil son siempre varones Véase J. Graciarena, op. cit. y T. de Barbieri, op. cit.

2/ Una de las razones puede ser la localización de comedores y guarderías en las empresas y no en la zona de residencia de las obreras.

/Sin embargo,

Sin embargo, dentro del conjunto de estratos que se han distinguido, es éste el que se encuentra en mejor posición relativa, por cuanto cuenta - en el caso de las empresas de tamaño medio y grande - con algunos servicios básicos, recibiendo además salarios comparativamente superiores, si se los mira en relación con los ingresos percibidos por las campesinas y las mujeres de los estratos ocupacionales pobres de servicios.

e) La empleada doméstica. Entre las mujeres que trabajan en el sector servicios y pertenecen a los estratos bajos, se pueden distinguir dos tipos mayoritarios: las empleadas domésticas y las vendedoras ambulantes. Se centrará la atención en el primer caso que abarca a algo más del 90 por ciento de las mujeres de los estratos bajos que trabajan en el sector terciario.

Este estrato es el más numeroso de los considerados. Concentra la actividad de casi un tercio de las mujeres que trabajan, y ha tendido a disminuir en la década, pero en forma muy leve. (Ver cuadro 3.) La educación promedio alcanzada difiere según los países, pero va desde 1 año en Guatemala a 5 años en Argentina, en 1970. Vale decir que es inferior a la educación promedio de la mujer obrera, pero superior a la alcanzada por la mujer campesina.

La mayor parte de la absorción de mujeres migrantes desde zonas rurales se realiza vía trabajo doméstico 1/. Es interesante comprobar que en este sector se agrupa la mayor cantidad de mujeres menores de 20 años que trabajan. Ello se debe a que tanto el trabajo de empleada doméstica como el de vendedora ambulante pueden efectuarse con poca o ninguna calificación, ésta se logra durante el desempeño mismo de la ocupación. Por otra parte, la demanda de empleadas domésticas es bastante elástica y, al mismo tiempo, presenta gran fluidez, de modo

---

1/ El 88 por ciento de las empleadas domésticas de Lima son migrantes. Véase Alberto Rutté García, Simplemente explotadas. El mundo de las empleadas domésticas de Lima, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1973.

/que es

que es posible pasar del trabajo doméstico en la propia vivienda al trabajo doméstico para otros y reducir o ampliar el número de horas de trabajo en forma relativamente fácil 1/. Por el lado de la oferta, el trabajo doméstico es el que presenta la mano de obra más barata, dada la falta de calificación ya señalada, y el continuo fluir de mujeres desde las áreas rurales hacia la ciudad.

En el trabajo de empleada doméstica hay que distinguir dos modalidades básicas: "puertas adentro" y "puertas afuera", según implique la estadía o no en la vivienda de los patrones. El primer tipo de trabajo implica un horario más extenso y una mayor integración con las personas para las cuales trabaja. De esta forma, sus posibilidades de organizarse una vida independiente, de formar un grupo familiar propio son menores 2/. Esta modalidad de trabajo "puertas adentro" es también mayoritaria en el conjunto del trabajo doméstico.

La continua interacción con las personas para quines trabaja lleva a una identificación con los valores que ellas sustentan, desplazando sus propios intereses de clase lo que, dada la dificultad de conexión con otras trabajadoras en su misma situación, les dificulta la percepción de sus propios intereses 3/.

1/ Véase E. Jelin, "Migración a las ciudades y participación en la fuerza de trabajo de las mujeres latinoamericanas: El caso del servicio doméstico", Estudios Sociales núm. 4, CEDES, Buenos Aires, diciembre, 1976.

2/ Una investigación sobre las empleadas domésticas realizada en Chile indica que el 80 por ciento de ellas son solteras. P. Alonso, M. Larraín y R. Saldías, Realidad de las empleadas domésticas en Chile, Depto. de Práctica y Asistencia Legal, Universidad Católica de Chile, Escuela de Derecho, Santiago, 1975.

3/ E. Jelin, op. cit., p. 14, plantea las siguientes interrogantes: "¿Hasta qué punto la servidumbre lleva a una idealización e identificación con los patrones, en lugar de sentimientos de explotación o de subordinación? ¿Hasta qué punto esta identificación impide el desarrollo de una identidad de la clase trabajadora, aislando así a la empleada doméstica de la interacción con otros trabajadores? ¿No está propensa a desarrollar aspiraciones mucho más altas que otros miembros de la clase trabajadora?"

/En el

En el caso de la empleada "puertas afuera", la situación puede ser distinta en la medida que vive y se relaciona con personas de su mismo estrato social, que necesariamente modificarán su visión de la sociedad.

Ya se había señalado la escasa significación social y económica que se otorga al trabajo doméstico, tanto en el caso de la mujer que lo realiza para su propio núcleo familiar, como el de la que lo desempeña para otras personas. Es el tipo de trabajo que aparece como el más bajo en términos de prestigio ocupacional, situación que se agrava en países de tradición indígena o esclava, el que ofrece menor satisfacción, recibiendo además una remuneración baja. Algunos antecedentes indican que, para el Gran Santiago, el sueldo de la empleada doméstica correspondería, en términos relativos, al 41 por ciento del ingreso medio nacional de 1970, frente al 47 por ciento de los obreros y al 139 por ciento de los empleados. El salario de la empleada doméstica está muy por debajo del promedio nacional diario, alcanzando hacia 1972, sólo al 50 por ciento de lo que la ley otorga como mínimo para empleadas y obreros 1/.

f) La vendedora indígena. La dificultad para obtener información adecuada sobre todas las mujeres latinoamericanas que dedican parte de su tiempo al comercio de sus productos agrícolas y artesanales sólo permite anotar algunos rasgos salientes extraídos de estudios de corte antropológico 2/, los que, como se sabe, tienden a destacar sólo los aspectos específicos encontrados en cada comunidad.

1/ Véase P. Alonso, M. Larraín y R. Saldías, op. cit., pp. 54-55.

2/ Se puede ver la parte especialmente referida a las actividades comerciales de las mujeres en Hans Buechler y Judith-María Buechler: The Bolivian Aymara, Holt, Rinehart and Winston, Inc., USA, 1970. Véase también el artículo de S. Minzt, "The Employment of Capital by Market Women in Haití", en R. Firth y B. S. Yamey, Capital Saving and Credit in Peasant Societies, George Allen and Unwin Ltda., Londres, 1964 y Lourdes Arizpe, Indígenas en la ciudad de México. El Caso de las "Marías", sept./Setentas, México, 1975; Judith-María Hess Buechler, "Las negociantes-contratistas en los mercados bolivianos", en Estudios Andinos núm. 12, Año 5, vol. V, núm. 1, 1976.

/Un rasgo

Un rasgo esencial es que la mayoría de las mujeres latinoamericanas que pueden incluirse bajo este tipo, pertenecen a poblaciones indígenas y son numerosas en Bolivia (aymarás y quechuas), Perú y Ecuador, especialmente en la zona altiplánica.

Su actividad se organiza en función de uno o más viajes semanales entre la comunidad a la que pertenecen, en la cual puede trabajar su familia y ella misma en las actividades agrícolas, o sólo sirven como intermediarias que compran los productos agrícolas y artesanales y los venden en los mercados más cercanos a su lugar de origen.

El adiestramiento necesario para desempeñar esas actividades se logra observando a la madre o a otra parienta. Uno de los aspectos más importantes y que cuentan también para el prestigio de la vendedora y su mejor desempeño, es su necesidad de dominar el castellano, el tener una amplia red de relaciones sociales en la comunidad en la que comercia y alguna pequeña habilidad para los números y cuentas. Se ha indicado que el abandono de la ropa artesanal y el uso de la ropa de la ciudad es otro de los signos de mayor status.

Se trata de una actividad por cuenta propia, lo que les proporciona cierta autonomía de decisiones. Pueden definir a quién vender y comprar, y fijar los precios 1/. Al mismo tiempo, la llegada al mercado de otras vendedoras, les proporciona la oportunidad de intercambiar experiencias y comunicarse con personas de otras zonas o comunidades, si bien se ha señalado que también entre ellas se produce la lucha por lograr una cierta clientela fija (las caseras) y por ciertos lugares privilegiados para la ubicación de sus productos.

En el estudio mencionado de Bolivia, se indica la coexistencia de dos formas de localización en el mercado, según se trate de vendedoras fijas, que han comprado un local, o que gracias a su afiliación

---

1/ Sin embargo, se ha señalado que en el caso de las migrantes indígenas a la ciudad de México, la actividad comercial desarrollada está bajo control del marido, conviviente o núcleo familiar masculino. Véase Lourdes Arizpe, op. cit., al parecer en Bolivia esta actividad es de gran autonomía, véase Judith-María Hess Buechler, op. cit.

/a los

a los sindicatos han llegado a acceder a ellos, o de vendedoras más nuevas en el oficio, que recién comienzan sus actividades comerciales, y que carecen de lugar fijo para desarrollarlas.

La organización de sus actividades domésticas durante la ausencia de un día o de dos a la semana, puede recaer en las hijas mayores. Si los hijos son demasiado pequeños, viajará con ellos a efectuar sus actividades comerciales.

Desgraciadamente, no se cuentan con mayores antecedentes acerca de las formas que asume esta modalidad de inserción en el trabajo de la mujer rural. Un estudio más acabado de su situación sería de importancia, ya que podría permitir determinar los efectos que este tipo de actividad puede tener en la decisión de migrar definitivamente hacia la ciudad.

3. Conclusión

Con los tipos de mujeres señalados, se pretendió cubrir parcialmente, algunos aspectos importantes relacionados con las mujeres latinoamericanas, y especialmente, las variaciones existentes en sus situaciones de vida. Algunos tipos no se tocaron por considerar que son difíciles de encontrar y que, cuando se producen, corresponden a un grupo bastante reducido de mujeres. Es el caso de las mujeres que viven en el campo y pertenecen a los estratos ocupacionales bajos en actividades secundarias, el de la mujer que trabaja en el campo y vive en la ciudad.

Pese al esfuerzo de sintetizar algunas diferencias internas entre mujeres que se definen como pertenecientes a los estratos bajos y, al mismo tiempo destacar los rasgos genéricos de cada tipo, subsisten dos graves problemas sin resolver: la dificultad que implica estudiar a las mujeres separadas de su unidad familiar, y la escasez de información relevante que permita un análisis más profundo de cada tipo.

/En cualquier

En cualquier caso algunos rasgos genéricos a todos los tipos siguen siendo importantes, entre ellos la falta de poder, la discriminación abierta a la que están sometidas, las dificultades para su incorporación al trabajo en actividades de mayor productividad y, por ende, la baja calificación y los bajos ingresos a los que pueden acceder.

Es imperioso, entonces, definir mejor el tema y diseñar técnicas más adecuadas para aproximarse a él. En la medida que las mujeres pobres continúen siendo una entidad abstracta, indefinible, inidentificable e incontable, las posibilidades de acción concreta para mejorar su situación, son cada vez más lejanas.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INDICE DE INCREMENTO DE LAS MATRICULAS POR NIVEL EDUCATIVO Y SEXO

1960 = 100

		Total		1º nivel		2º nivel		3º nivel	
	Año	H y M	M	H y M	M	H y M	M	H y M	M
América Latina	1960	100	100	100	100	100	100	100	100
	1965	135	135	129	129	169	172	161	176
	1970	179	179	164	163	266	273	283	336
	1971	191	190	173	171	292	301	338	419
	1972	203	202	180	179	331	340	386	497

Fuente: UNESCO, Statistical Yearbook, 1974.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE MATRICULAS POR NIVEL EDUCACIONAL Y SEXO 1960-1972

	Matrícula total				Matrícula femenina			
Años	Total	1er. nivel	2do. nivel	3er. nivel	Total	1er. nivel	2do. nivel	3er. nivel
1960	100.0	85.3	12.9	1.8	100.0	86.4	12.5	1.1
1965	100.0	81.7	16.1	2.2	100.0	82.6	16.0	1.4
1970	100.0	77.9	19.2	2.9	100.0	78.8	19.1	2.1
1971	100.0	77.1	19.7	3.2	100.0	77.6	19.9	2.5
1972	100.0	75.6	21.0	3.4	100.0	76.2	21.0	2.8

Fuente: UNESCO, Statistical Yearbook, 1974.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE MUJERES MATRICULADAS EN EL TOTAL Y POR NIVEL EDUCACIONAL 1960-1972

Años	Total	1er. nivel	2do. nivel	3er. nivel
1960	48	49	47	30
1965	48	49	48	33
1970	48	49	48	35
1971	48	48	48	37
1972	48	49	48	38

Fuente: UNESCO, Statistical Yearbook, 1974.

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN EL TOTAL DE LA POBLACION POR SEXO - 1960

País	Año	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	1960	37.6	58.8	16.4
Brasil a/ b/	1960	32.3	53.1	11.5
Colombia	1964	29.4	47.6	11.6
Costa Rica	1963	29.6	49.5	9.6
Cuba	1953	33.8	57.5	9.0
Chile	1960	32.4	51.3	14.2
Rep. Dominicana b/	1960	26.9	47.7	5.9
Ecuador a/	1962	32.3	54.0	10.5
El Salvador	1961	32.1	53.6	11.3
Guatemala b/	1964	31.3	54.6	7.9
Honduras	1961	30.1	52.7	7.7
México	1960	32.4	53.4	11.6
Nicaragua	1963	30.9	50.0	12.3
Panamá a/	1960	33.3	51.4	14.5
Paraguay a/	1962	32.2	50.7	14.4
Perú a/	1961	31.5	49.6	13.6
Uruguay	1963	39.0	58.9	19.3
Venezuela	1961	31.3	50.5	11.4

Fuente: OIT Anuario de Estadísticas del Trabajo 1970.

a/ Excluye la población indígena de la selva.

b/ Muestra de boletines del censo.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN EL TOTAL DE LA POBLACION POR SEXO - 1970

País	Año	Total	Hombres	Mujeres
Argentina a/	1970	38.5	57.9	19.4
Brasil b/	1973	38.5	53.7	23.6
Colombia b/	1970	29.5	44.0	15.4
Costa Rica	1973	31.3	50.3	12.1
Cuba c/ d/	1970	30.8	49.2	11.5
Chile a/	1970	29.5	46.4	13.3
Rep. Dominicana a/	1970	31.0	46.1	15.9
Ecuador e/	1974	31.5	49.8	13.2
El Salvador	1971	37.0	52.8	21.5
Guatemala a/	1973	29.9	51.4	8.2
Honduras d/	1974	28.0	-	-
México f/	1974	27.4	43.0	11.6
Nicaragua a/	1971	26.6	42.4	11.4
Panamá	1970	34.2	50.2	17.8
Paraguay a/	1972	32.1	50.8	13.6
Perú e/	1972	28.6	45.3	11.8
Uruguay	1963	39.0	58.9	19.3
Venezuela	1971	28.1	43.7	12.6

Fuente: OIT Anuario de Estadísticas del Trabajo 1975.

a/ Muestra de boletines del censo.

b/ Estimaciones basadas en encuestas de hogares.

c/ No incluye empleados domésticos.

d/ Provisional.

e/ Excluye población indígena de la selva.

f/ Estimaciones oficiales.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA PEA FEMENINA Y MASCULINA PARA ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA a/

1960 - 1970

	Argentina		Chile		México		Guate-mala	Rep. Dom.
	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1970	1960 1970
PEA masculina	4.9	6.9	4.7	5.6	2.5	3.3	1.9	2.6
PEA femenina	5.7	7.7	5.2	6.7	3.5	3.9	3.3	3.8

Fuente: OMUECE CEPAL-UNICEF: Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina. Cuadros Básicos.

a/ Cuando no se tome en cuenta el total de América Latina se continuará tomando como casos ilustrativos a estos cinco países (hasta donde exista información disponible) porque ellos reflejan de una u otra forma estilos distintos de desarrollo de la región.

/Cuadro 7

Cuadro 7

HOMBRES Y MUJERES ASALARIADOS EN LOS ESTRATOS OCUPACIONALES BAJOS EN ACTIVIDADES TERCIARIAS a/

1960 - 1970

(Porcentajes sobre PEA total)

Países	1960		1970	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Argentina	24.4	3.8	25.0	3.6
Brasil	23.5	2.9	-	-
Costa Rica	40.2	2.8	37.5	5.2
Chile	39.2	4.1	30.2	3.5
Ecuador	23.7	2.1	-	-
El Salvador	35.6	1.4	b/	b/
Guatemala	35.7	1.3	34.4	1.9
Honduras	42.1	2.3	-	-
México	29.2	3.7	14.7	2.5
Nicaragua	-	-	33.8	2.5
Panamá	29.1	4.1	28.3	4.6
Paraguay	19.2	3.7	24.7	1.9
Perú	-	-	20.1	4.0
Rep. Dominicana	40.3	1.5	c/	c/
Uruguay	29.3	5.6	-	-

Fuente: OMUECE: CEPAL-UNICEF: Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina. Cuadros Básicos. La información está basada en muestras estandarizadas de los censos.

a/ Corresponde esencialmente a las empleadas domésticas y otras asalariadas de servicios como camareras y garzones.

b/ En El Salvador 1970 la categoría "otros" es de 45 por ciento en las mujeres por lo que no se la consideró.

c/ En República Dominicana 1970 la categoría "otros" alcanza al 42 por ciento del total por lo que no se la consideró.

/Cuadro 8

Cuadro 8

PARTICIPACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
EN EL SECTOR PRIMARIO

(Hacia 1970)

	Argentina	Chile	México	Rep. Dom.	Guatemala
% PEA total	15.2	23.1	37.4	33.1	57.0
% del total de la PEA femenina dedicada a la agricultura	3.8	3.0	7.5	4.5	7.2

Fuente: OMUECE. CEPAL-UNICEF: Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina. Cuadros Básicos.

/Cuadro 9

Cuadro 9

DISTRIBUCION DE LAS MUJERES EN LOS ESTRATOS OCUPACIONALES BAJOS PARA ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1960 Y 1970

	Argentina		Chile		México		Rep. Dominicana		Guatemala	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970a/	1960	1970a/	1960	1970
Estratos ocupacionales bajos act. secundarias	20.4	16.6	20.5	18.2	14.3		14.5		27.7	28.5
Trabajador asalariado	14.5	11.8	12.6	10.7	13.6		7.8		7.8	7.9
Trabajador por cuenta propia y familiares sin remunerar	5.9	4.8	7.9	7.5	0.7		6.7		19.9	20.6
Estratos ocupacionales bajos act. terciarias	26.1	27.2	42.7	33.3	29.5		43.4		38.4	36.3
Trabajador asalariado	24.4	25.0	39.2	30.2	29.2		40.3		35.7	34.4
Trabajador por cuenta propia y familiares sin remunerar	1.7	2.2	3.5	3.0	0.3		3.1		2.7	1.9
Estratos ocupacionales bajos act. primarias	4.1	3.2	4.1	2.4	3.8		10.3		9.7	6.1
Trabajador asalariado	1.8	1.3	2.1	1.2	0.4		2.7		4.7	3.8
Trabajador por cuenta propia y familiares sin remunerar	2.3	1.9	2.0	1.2	3.4		7.6		5.0	2.2
Total estratos bajos	50.6	47.0	67.2	53.9	47.6		68.2		75.8	70.9

a/ México y República Dominicana en 1970 presentan 32 por ciento y 65 por ciento respectivamente de no respuestas para este ítem, por lo que no se los consideró.

/Cuadro 10

Cuadro 10

AÑOS PROMEDIO DE EDUCACION DE LAS MUJERES DE ESTRATOS OCUPACIONALES BAJOS PARA ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1960 Y 1970

	Argentina		Chile		México		Rep. Dominicana		Guatemala	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970a/	1960	1970a/	1960a/	1970
Estratos ocupacionales bajos act. secundarias	4.7	6.7	5.1	5.6	3.9		3.3			2.0
Trabajadores asalariados	4.7	6.7	5.0	5.5	3.9		3.1			3.4
Trabajador por cuenta propia y familiares sin remunerar	4.7	6.8	5.5	5.8	3.4		3.7			1.4
Estratos ocupacionales bajos act. terciarias	3.4	5.4	3.4	4.2	2.0		2.2			1.8
Trabajadores asalariados	3.4	5.4	3.4	4.2	2.0		2.2			1.8
Trabajador por cuenta propia y familiares sin remunerar	3.2	6.4	3.4	4.2	2.3		1.8			2.1
Estratos ocupacionales bajos act. primarias	2.5	4.3	2.5	3.2	1.7		0.9			0.5
Trabajadores asalariados	2.8	4.4	2.2	3.2	2.3		0.8			0.6
Trabajador por cuenta propia y familiares sin remunerar	2.7	4.3	2.8	3.0	1.4		0.9			0.4
Promedio PEA femenina	5.7	7.7	5.2	6.7	3.5		3.8			3.3
Promedio PEA total	5.1	7.1	4.9	5.8	2.7		2.6			2.0

a/ No se consideran México 1970, República Dominicana 1970 y Guatemala 1960 por presentar más del 30 por ciento de no respuestas en uno u otro rubro.

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS Y ESTRUCTURA DE LAS FAMILIAS EN LA CIUDAD DE SANTIAGO: CHILE, 1970

Luis Felipe Lira

A. Presentación

Desde hace pocos años los estudios demográficos de la familia han puesto en duda la hipótesis común en sociología acerca de la existencia de una relación inversa entre la urbanización e industrialización y la familia extendida. Según esta hipótesis a medida que se desarrolla una sociedad y pasa de una etapa tradicional a una moderna, la familia extendida, predominante en la primera etapa, tiende a reemplazarse por una nuclear independiente. Del mismo modo, es posible que en un momento determinado del tiempo, la familia extendida sea más frecuente en las regiones menos desarrolladas que en las más desarrolladas, en las áreas rurales que en las urbanas y en los grupos sociales menos favorecidos que en los más favorecidos.

Los estudios de Burch 1/, sin embargo, han observado que entre diversos países del mundo, con distintos grados de desarrollo, el tamaño de los hogares no ha variado demasiado, sin encontrarse en ninguno de ellos hogares excesivamente grandes que pueden representar el predominio de familias extendidas. Estudios realizados dentro de países han comprobado, por su parte, relaciones contradictorias. En Venezuela y Nigeria, por ejemplo, el número de hogares extendidos es claramente mayor en las áreas urbanas que en las rurales, mientras que en el Japón y la India, el

1/ T.K. Burch, El tamaño y la estructura de las familias: un análisis comparativo de datos censales, CELADE, S.160/30, septiembre, 1974.

/número de

número de hogares extendidos es mayor en las áreas rurales. En Filipinas y en la ciudad de Manila, por otro lado, se encontró que existía una mayor frecuencia de familias extendidas en las áreas y distritos de mayor ingreso que en las más pobres y en la India, la familia extendida prevalece más entre las castas altas que entre las bajas.

La interpretación de estas diferencias ha sido muy diversa aunque no definitiva. Burch sugiere que "... la clave para la resolución del problema puede estar en reconocer una fase de transición en el desarrollo durante la cual la familia urbana es temporalmente y en algunos aspectos, más extendida que la familia rural" 1/. Según esto, es posible afirmar que no sólo variarán las diferencias en la familia urbana y rural de los países en desarrollo, sino que entre las áreas urbanas mismas la existencia de la familia extendida será diferente de acuerdo a las fases de transición en que se encuentran. Del mismo modo, dentro de las áreas urbanas de estos países, será posible encontrar una heterogeneidad en la estructura familiar, que variará de acuerdo a las distintas condiciones de vida a las que se encuentran sometidos los individuos que habitan en las diferentes comunas o distritos que la componen.

El objetivo de este trabajo es estudiar las variaciones en la estructura de la familia en las comunas que componen el Gran Santiago y algunos factores demográficos y sociales asociados a estas variaciones. Los factores considerados son los siguientes: a) sexo y edad del jefe; b) presencia o ausencia del cónyuge; c) número de niños en el hogar; d) status migratorio del jefe; e) tasa de mortalidad infantil; f) nivel de instrucción del jefe; g) ocupación del jefe; h) participación femenina en las actividades económicas; e i) condiciones de vivienda.

1/ T.K. Burch, op. cit., p. 30.

/Para esto,

Para esto, se estudiarán primero las características socioeconómicas de las comunas de Santiago y se clasificarán en tipos, de acuerdo al grado de desarrollo. Luego, se estudiará la estructura de la familia considerando los miembros que la componen y el número de generaciones presentes. Y, en tercer lugar, se intentará relacionar las características socioeconómicas con la estructura de la familia, con el fin de detectar algunos determinantes de ella.

B. Características de la muestra y definiciones operacionales

La ciudad de Santiago es la capital del país y tiene una población que asciende a los 2 600 000 habitantes, lo que representa casi el 30 por ciento de la población del país. Este porcentaje indica una alta concentración de la población en la capital, que ha crecido rápidamente en los últimos 50 años: en 1920 había un 16 por ciento de la población que residía en Santiago.

Para este estudio se tomó una muestra de 26 929 hogares particulares que constituyeron el 5 por ciento del total de hogares del Gran Santiago y fueron distribuidos en las 16 comunas que lo componen [1/]. De ellos, el 5.2 por ciento son unipersonales, el 1.6 son hogares de una persona con algún otro no pariente, el 57.8 son hogares nucleares y el 32.5 por ciento son hogares extendidos. El resto lo constituyen hogares no clasificados (2.9 por ciento).

El censo chileno define el hogar particular como "un grupo de personas que viven en común, es decir, dos o más personas que se unen para proveer en grupo su alojamiento y alimentación".

1/ El Gran Santiago comprende las siguientes comunas: Providencia, Las Condes, Santiago, Ñuñoa, La Reina, Quinta Normal, Renca, La Florida, San Miguel, Maipú, San Bernardo, Conchalí, La Cisterna, La Granja, Barrancas y Quilicura.

/Este grupo

Este grupo puede estar compuesto de personas emparentadas entre sí, o de personas sin ningún vínculo de parentesco. Por este motivo, por razones operacionales, se ha definido la familia como "aquellos miembros del hogar emparentados entre sí por sangre, adopción o matrimonio" 1/.

Los hogares particulares se dividieron en cuatro grupos, que para los propósitos de este estudio se definirán de la siguiente manera:

1. Hogar unipersonal: incluye a una persona que vive sola en una vivienda o que comparte con otros una vivienda o cuarto separado de la misma, sin compartir las comidas con los demás ni tener un presupuesto común con ellos.

2. Hogar de una persona con otro no pariente: es el hogar de dos o más personas no emparentadas con el jefe del hogar.

3. Hogar nuclear: se compone de la pareja de esposos con o sin hijos solteros. Incluye además al jefe solo con uno o más hijos solteros.

Estos hogares pueden incluir o no otros no parientes, por lo cual los hemos subdividido en dos:

a) Nuclear sin no pariente: es el hogar nuclear que no incluye a otra persona no emparentada con el jefe del hogar. En la muestra del Gran Santiago estos hogares ascendieron al 47.9 por ciento del total de hogares particulares.

b) Nuclear con no pariente: es el hogar nuclear que incluye a otra persona no emparentada con el jefe del hogar. Estos hogares alcanzaron al 9.9 por ciento del total.

1/ Véase, Naciones Unidas, "Principios y recomendaciones relativos a los censos de población", Informes Estadísticos, Serie M, núm. 44, Nueva York, 1970, p. 22.

/En esta

En esta clasificación se ha tenido en cuenta la idea de algunos estudiosos como Murdock que suponen que la adhesión de otras personas individuales no alteran el carácter nuclear de la familia. En la práctica, en el censo chileno, los otros "no parientes" lo constituyen los sirvientes o empleadas domésticas que no fueron considerados como una categoría aparte dentro de la composición del hogar.

4. Hogar extendido: está formado por una familia nuclear a la que se agrega algún otro pariente que no sea hijo soltero. Este pariente puede ser un hijo casado o cualquier otro en la línea de parentesco vertical u horizontal.

Los hogares extendidos se han subdividido en dos grupos:

a) Extendido sin no pariente: que en la muestra del Gran Santiago comprende al 25.9 por ciento de los hogares particulares.

b) Extendido con no pariente: que alcanza el 6.5 por ciento del total de hogares particulares.

Esta clasificación se ha hecho con el objeto de descomponer y eliminar la clasificación de hogares compuestos que comprenden a la familia nuclear o extendida a la que se le agregan otra u otras personas no emparentadas con el jefe del hogar, incluso sirvientes o dos o más personas no emparentadas entre sí. De acuerdo con ello las familias nucleares y extendidas, por el solo hecho de poseer otros no parientes, incluso sirvientes, quedan clasificadas como compuestas, lo que lleva a subestimar la verdadera proporción de familias nucleares y extendidas. Así, por ejemplo, en las comunas de clase alta del Gran Santiago, donde una alta proporción de hogares tiene sirvientes, se observó que las proporciones de familias nucleares y extendidas eran considerablemente más bajas

/que en

que en las comunas de clase baja; mientras que la proporción de familias compuestas era bastante más alta 1/.

C. Condiciones socioeconómicas de las familias

Una de las características fundamentales que se observa en las ciudades latinoamericanas son los contrastes de extrema riqueza y pobreza entre los grupos sociales que la componen. Estos contrastes se observan, en primer lugar, al comparar las distintas ciudades, especialmente la capital con las del resto del país, pues existe en la primera una centralización de la mayoría de las instituciones políticas, religiosas, educativas, etc., y sus habitantes reciben los mayores beneficios del desarrollo económico y social. El segundo contraste se observa dentro de las ciudades mismas, entre los distintos estratos sociales que la componen y parecen ser más acentuados en las ciudades más desarrolladas, como la capital, que en las menos desarrolladas donde la estratificación social es más homogénea. En muchas de estas ciudades la heterogeneidad social tiene manifestaciones ecológicas observándose barrios residenciales de clase alta, barrios de clase media, sectores industriales y poblaciones marginales donde en muchos casos sus habitantes no poseen el terreno y una vivienda adecuada para desarrollar su vida de una manera digna.

En esta parte se ha confeccionado una tipología de las comunas de Santiago en base a algunas características socioeconómicas de las familias y se presentan los contrastes observados en la distribución de las familias según estas características dentro de cada tipo.

1/ La comuna de Providencia, por ejemplo, compuesta de estratos altos, tiene el 21.3 por ciento de familias nucleares, el 14.3 por ciento de extendidas y el 55.8 de compuestas. La comuna de Barrancas, en cambio, compuesta de estratos bajos, tiene el 58.4 por ciento de familias nucleares, el 27.7 por ciento de extendidas y el 6.9 por ciento de compuestas.

/Las variables

Las variables socioeconómicas utilizadas se han elegido de acuerdo a la posible incidencia que tienen en la estructura familiar y tienen la ventaja de que proporcionan información acerca de los grupos familiares, como células sociales básicas y unidades de consumo y no de los individuos aislados [1/].

Las variables e indicadores utilizados son los siguientes:

1. Nivel educacional:
   a) porcentaje de hogares sin ningún miembro analfabeto,
   b) porcentaje de hogares con jefes con menos de tres años de instrucción.
2. Características económicas:
   a) porcentaje de hogares con jefes no-manuales,
   b) porcentaje de mujeres de 12 años y más económicamente activas.
3. Características de salud:
   a) tasa de mortalidad infantil (1960).
4. Características de vivienda:
   a) porcentaje de hogares con hacinamiento: se consideraron como tales aquéllos que tenían más de dos personas por cuarto. Este número pareció conveniente dado que el censo consideró como cuartos no sólo los dormitorios sino también otras habitaciones como el living y el comedor.

Una vez obtenidos para las comunas, los valores de cada indicador, se crearon los tipos mediante el siguiente procedimiento: 1) en cada indicador se ha extraído la diferencia entre la comuna más favorecida y la menos favorecida; 2) esta diferencia se ha dividido por 10, es decir, en 10 estratos, colocándose a cada comuna

---

1/ Los datos han sido proporcionados por el programa OMUECE (Operación Muestras de Censos) del Banco de Datos de CELADE y se han confeccionado a partir de una muestra del censo de población de 1970.

/en el

en el estrato que le corresponde mediante los números de 1 a 10. El número 1 indica la mejor situación y el 10 la peor. Los límites de los estratos se obtuvieron sumando al valor inferior el valor obtenido por la división de la diferencia, sucesivamente; 3) los valores obtenidos en cada indicador se sumaron y se dividieron por el número de indicadores, obteniéndose valores promedios para cada comuna; 4) estos valores promedios finalmente se dividieron en 4 estratos, ordenándose las comunas en cuatro tipos de mayor a menor desarrollo 1/.

En el Cuadro 1 aparecen las comunas distribuidas en los cuatro tipos y los valores obtenidos para cada indicador. Figuran además otras variables demográficas que no han sido utilizadas para la confección de la tipología, pero que serán empleadas más adelante para correlacionarlas con la estructura familiar.

En este cuadro se observa que las comunas con mejores condiciones socioeconómicas son las de Providencia y Las Condes, con una mayor proporción de estratos ocupacionales medios y altos, mejores niveles de instrucción y una mayor proporción de mujeres activas. La mayor participación femenina en actividades económicas puede estar asociada a los niveles de instrucción más altos, la menor fecundidad y, al menos, en Providencia, la mayor proporción de hogares con jefe mujer. Existe, sin embargo, la posibilidad de que la participación femenina esté influida por la mayor presencia de empleadas domésticas que residen en los hogares, en comunas con niveles de vida más altos.

En las comunas con niveles de vida más bajos, llaman la atención el alto porcentaje de hogares con hacinamiento y los bajos niveles de instrucción. En efecto, en las comunas del tipo IV, alrededor

---

1/ Una metodología similar ha sido utilizada por DESAL en, "Tipología socioeconómica latinoamericana", Revista Mensaje, núm. 123, octubre 1963, Santiago, Chile, p. 667.

/Cuadro 1

Cuadro 1

TIPOLOGIA DE LAS COMUNAS DE SANTIAGO SEGUN ALGUNAS CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS Y SOCIOECONOMICAS DE LOS HOGARES, 1970

Comunas	Tipos	Características demográficas					Características socioeconómicas				
		Edad promedio del jefe	Porcentaje de hogares con jefe mujer	Porcentaje de hogares sin personas de 0-9 años	Porcentaje de hogares con jefe migrante	Tasa de mortalidad infantil (1960) (por mil)	Porcentaje de hogares sin ningún miembro analfabeto	Porcentaje de hogares con jefes con menos de 3 años de instrucción	Porcentaje de hogares con jefes no manuales	Porcentaje de mujeres activas (12 años y más)	Porcentaje de hogares con hacinamiento
Providencia	I	50.9	27.1	66.7	8.9	64.6	86.0	2.4	57.3	42.3	3.5
Las Condes		45.2	16.0	45.6	8.1	65.9	94.4	5.0	63.8	40.8	7.1
Santiago	II	48.7	30.9	60.1	6.6	73.1	80.5	9.0	36.7	31.0	13.0
Ñuñoa		45.9	18.2	45.5	7.2	81.9	69.0	12.5	39.2	28.4	17.0
La Reina		45.6	16.1	43.1	6.7	-	72.5	8.5	48.6	33.1	15.0
Quinta Normal	III	46.7	23.0	46.0	6.2	88.7	69.1	15.5	23.5	22.5	22.1
Renca		44.1	16.9	39.1	7.9	86.3	69.1	15.2	23.2	21.2	21.1
San Miguel		45.0	18.9	40.9	6.3	121.6	68.7	14.9	26.8	21.9	21.9
Maipú	IV	42.2	13.0	35.4	8.2	105.0	59.4	14.9	27.0	19.8	20.8
La Florida		42.5	15.5	30.6	7.8	88.5	59.5	21.3	23.5	25.9	30.1
San Bernardo		43.2	17.7	32.7	9.5	117.1	59.3	18.9	23.8	18.8	23.1
Conchalí		43.6	19.6	36.3	6.4	101.6	62.5	20.2	21.8	21.2	26.1
La Cisterna		44.2	17.5	34.7	5.8	121.7	62.2	18.7	21.0	19.4	27.5
La Granja		41.5	16.9	29.1	9.3	136.1	54.0	23.6	18.1	18.0	36.8
Barrancas		41.5	16.0	31.6	8.5	117.6	57.5	22.8	17.9	19.8	32.2
Quilicura		39.6	11.9	31.7	5.9	124.0	59.4	21.8	19.3	18.0	33.0

/de un

de un 30 por ciento de los hogares se encuentra en condiciones de hacinamiento y un 20 por ciento tiene el jefe del hogar con menos de 3 años de instrucción. Estas malas condiciones de vida se reflejan, a su vez, en altas tasas de mortalidad infantil que alcanzan a ser en muchos casos cerca del doble de las tasas presentadas en las comunas de niveles de vida más altos (64 contra 120 por mil). La participación femenina en actividades económicas es más baja, teniendo a su vez los mayores porcentajes de hogares con niños menores de 10 años y la menor proporción de hogares con jefe mujer.

Es interesante notar también que las comunas con niveles de vida más bajos presentan una edad promedio del jefe del hogar inferior a la de las comunas con mayores niveles de vida. Una posible explicación de esto es que los mayores costos de habitación en las comunas más ricas, no permiten a los jefes jóvenes residir en ellas o constituirse como unidades separadas de su familia de procreación.

Contrastes observados en el seno de los tipos

Si se agrupan los valores individuales para las comunas, en valores para cada tipo, será posible apreciar con mejor claridad los contrastes socioeconómicos observados entre ellos. Esta agrupación tiene la ventaja además, de que permite presentar la distribución de los hogares de acuerdo a los atributos de las variables consideradas, en vez de una medida resumen de cada indicador como en el caso del cuadro anterior.

En el Cuadro 2 se presenta la distribución de los hogares según el número de personas menores de 10 años de edad. Este indicador permite inferir el nivel de fecundidad dentro de los hogares y el grado de dependencia de niños que deben soportar los jefes de hogares que residen en comunas con distintos niveles socioeconómicos.

/Según se

Según se observa en el cuadro, a medida que se descienda en el desarrollo socioeconómico, mayor es la proporción de hogares que deben mantener un número de niños más alto. En efecto, en las comunas de menor desarrollo la proporción de hogares con 3 y más personas menores de 10 años asciende al doble de la proporción existente en las comunas más desarrolladas. En las comunas de mayor desarrollo, en cambio, más del 50 por ciento de los hogares no tienen ningún niño menor de 10 años.

Cuadro 2

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES CON PERSONAS MENORES DE 10 AÑOS, SEGUN NUMERO DE PERSONAS Y TIPO DE COMUNA. 1970

Nº personas 0 - 9 años	Tipo de comunas			
	I	II	III	IV
Ninguna persona	53.4	54.8	42.1	33.5
1 - 2 personas	34.2	33.9	40.6	42.3
3 - 4 personas	11.3	9.7	15.1	20.8
5 y más personas	1.1	1.6	2.2	3.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	(2 421)	(9 166)	(5 136)	(10 206)

/En los

En los cuadros 3 y 4, aparece la distribución de los hogares según el número de personas analfabetas y según el nivel de instrucción del jefe del hogar. El número de personas analfabetas aumenta a medida que se desciende en el nivel de desarrollo de las comunas. Esto, sin embargo, puede estar influido por el número de niños menores de 10 años que, como vimos, es mayor en las comunas menos desarrolladas. De todos modos, los contrastes observados son significativos, habiendo en las comunas del tipo I cerca de un 80 por ciento de hogares que no tienen ningún miembro analfabeto, en comparación con las del tipo IV donde este porcentaje asciende al 60 por ciento. Por otro lado, el 16 por ciento de los hogares del tipo IV tienen dos o más personas analfabetas, mientras que entre los del tipo I este porcentaje es del 4 por ciento.

El nivel de instrucción del jefe del hogar influye en las condiciones de vida de la familia y en sus posibilidades de ascenso social. En las comunas de mayor desarrollo (tipo I y II) cerca del 55 por ciento de los hogares tiene un jefe con más de tres años de instrucción secundaria o algún año de instrucción universitaria. En las comunas de menor desarrollo (tipo IV), en cambio, el 70 por ciento de los hogares tiene el jefe con menos de 10 años de estudios, correspondiendo esto a primaria o menos, o a los tres primeros años de secundaria.

/Cuadro 3

Cuadro 3

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES SEGUN NUMERO DE PERSONAS ANALFABETAS Y TIPO DE COMUNA. 1970

Nº personas analfabetas	Tipos de comunas			
	I	II	III	IV
Ninguna persona	78.6	76.6	68.9	59.6
1 persona	17.2	16.7	21.3	24.3
2 personas	3.3	4.6	7.0	10.7
3 personas	0.7	1.2	2.1	3.4
4 y más personas	0.1	0.8	0.6	2.0
N.D.	0.1	0.1	0.1	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	(2 421)	(9 166)	(5 136)	(10 206)

Cuadro 4

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION DEL JEFE Y TIPO DE COMUNA. 1970

Instrucción del jefe (años de estudio)	Tipos de comunas			
	I	II	III	IV
0 - 3 años	4.0	10.0	15.1	20.3
4 - 9 años	12.1	35.5	50.0	49.5
10 y más años	54.7	32.4	16.8	12.5
N.D.	29.2	22.1	18.1	17.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	(2 421)	(9 165)	(5 136)	(10 206)

/En el

En el Cuadro 5 se presenta la distribución de los hogares que habitan en una sola pieza, según el número de personas presentes. Este indicador tiene la ventaja de que informa acerca del estado o calidad de la vivienda y el grado de hacinamiento que existe en ella. Respecto a lo primero se puede suponer que, en general, los hogares que habitan en una pieza ocupan viviendas de tipo marginal, de mala calidad de construcción y sin los servicios mínimos necesarios, o residen en una pieza que forma parte de una vivienda más amplia de tipo conventillo. El hacinamiento se puede suponer que existe en todos aquellos hogares de dos o más personas que deben cumplir sus funciones de convivencia en una sola habitación.

Según se observa en el cuadro, las comunas de menor desarrollo tienen una proporción de hogares en una pieza seis veces mayor a las comunas más desarrolladas de tipo I. Del mismo modo, se puede apreciar que a medida que se desciende en el desarrollo, aumenta la proporción de hogares de 2 personas o más que residen en una habitación, alcanzando a un 11 por ciento en las comunas de tipo IV, en comparación con un 1.7 por ciento en las de tipo I.

/Cuadro 5

Cuadro 5

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES QUE HABITAN EN UNA PIEZA SEGUN NUMERO DE PERSONAS Y TIPO DE COMUNA. 1970

Número de personas	Tipos de comunas			
	I	II	III	IV
1 persona	0.6	2.9	1.6	1.1
2 personas	0.3	2.7	2.2	2.3
3 personas	0.8	2.8	3.5	3.3
4 personas	0.3	1.3	1.6	2.0
5 personas y más	0.3	2.1	2.6	3.3
Total de hogares en una pieza (por ciento)	2.3	11.8	11.5	12.0
Total de hogares	(2 400)	(8 966)	(4 997)	(9 932)

D. Estructura de las familias

La estructura de las familias se estudiará a través de la composición de los hogares, considerando los tipos de hogares y el número de generaciones presentes en ellos. La familia extendida se ha definido como aquélla que se compone de otros parientes, además del marido, mujer e hijos solteros. Existen, sin embargo, otras dimensiones de la familia extendida que no son posibles de estudiar en base a los censos de población, tales como: las pautas de interacción y asistencia recíproca entre los parientes, las actividades de producción en común y las relaciones de autoridad entre los miembros. Para un análisis de estas dimensiones se requiere de estudios específicos tales como estudios de campo o encuestas especiales.

/La presencia

La presencia de tres o más generaciones ha sido considerada por muchos como un rasgo distintivo de la familia extendida 1/. Esta dimensión, sin embargo, tiene el inconveniente de que es posible que existan familias de una o dos generaciones que también sean extendidas, como es el caso de las familias que se componen de los cónyuges con los hermanos de uno de ellos o de los padres con algún hijo casado, pero sin nietos.

En el Cuadro 6 se presenta la estructura de los hogares por comunas ordenadas según tipos. En él se observa que, salvo en las comunas de Las Condes y Ñuñoa, la proporción de hogares unipersonales es mayor en las comunas más desarrolladas (tipo I y II) que en el resto de las comunas. Las familias nucleares, en cambio, son más frecuentes en las comunas de menor desarrollo (tipo IV) que en las más desarrolladas, salvo en la comuna de Las Condes que presenta el porcentaje más alto de familias nucleares.

Dentro de las familias nucleares se observan grandes diferencias entre las familias con y sin "no parientes". En las comunas de mayor desarrollo existe una alta proporción de familias nucleares con "no parientes", que tiende a decrecer a medida que se desciende en el desarrollo. Esto se debe, probablemente, a la presencia de sirvientes en las familias de mayores niveles socioeconómicos, que en el censo chileno fueron considerados como "no parientes".

Los hogares extendidos son menos frecuentes en las comunas más desarrolladas (tipo I) en comparación con el resto, que presenta proporciones bastante parecidas a partir del tipo II y III y un poco menores en el tipo IV. Igual que en las familias nucleares, existe una correlación directa entre los hogares extendidos con "no parientes"

1/ Véase, G. Castillo, A. Weisblat y F. Villarreal; "The Concepts of Nuclear and Extended Family: An Exploration of Empirical Referents", International Journal of Comparative Sociology, vol. 9, núm. 1, marzo 1968, pp. 1-40.

/Cuadro 6

Cuadro 6

GRAN SANTIAGO: TAMAÑO Y COMPOSICION DE LOS HOGARES POR COMUNAS, 1970

Comunas	Tipos	Tamaño promedio hogares	Porcentaje de hogares unipersonales	Porcentaje de hogares de 1 persona con no parientes	Porcentaje hogares nucleares			Porcentaje hogares extendidos			Porcentaje de hogares no definidos	Total
					Sin no parientes	Con no parientes	Total	Sin no parientes	Con no parientes	Total		
Providencia	I	4.5	6.1	6.1	21.3	36.1	57.4	14.3	13.7	28.0	2.4	100.0
Las Condes		5.2	2.7	1.8	27.7	39.3	67.0	13.3	11.5	24.8	3.7	100.0
Santiago	II	4.1	10.4	3.2	39.4	8.9	48.3	26.8	8.4	35.2	2.9	100.0
Ñuñoa		5.0	3.1	1.3	45.8	13.8	59.6	25.4	8.1	33.5	2.5	100.0
La Reina		5.0	4.4	1.5	41.1	21.6	62.7	21.0	7.6	28.6	2.8	100.0
Quinta Normal	III	4.6	6.2	1.0	50.5	4.5	55.0	31.2	4.4	35.6	2.2	100.0
Renca		5.2	3.6	0.5	52.9	5.2	58.1	27.8	5.2	33.0	4.8	100.0
San Miguel		5.1	3.5	0.8	51.1	6.4	57.5	29.4	6.2	35.6	2.6	100.0
Maipú	IV	5.0	3.3	0.9	61.3	4.4	65.7	24.4	3.8	28.2	1.9	100.0
La Florida		5.2	3.2	1.5	56.7	4.1	60.8	24.1	5.4	29.5	5.0	100.0
San Bernardo		5.1	3.1	0.8	57.1	4.9	62.0	26.7	4.3	31.0	3.1	100.0
Conchalí		5.0	4.3	0.7	57.6	3.9	61.5	27.3	3.8	31.1	2.4	100.0
La Cisterna		5.5	3.2	0.8	56.3	5.2	61.5	26.6	4.8	31.4	3.1	100.0
La Granja		5.3	3.5	0.7	56.1	3.8	59.9	27.5	4.5	32.0	3.9	100.0
Barrancas		5.0	3.3	0.8	58.4	2.8	61.2	27.7	3.3	31.0	3.7	100.0
Quilicura		5.0	4.5	0.5	54.5	3.5	58.0	29.2	2.5	31.7	5.3	100.0

/y el

y el grado de desarrollo de las comunas, siendo éstos más frecuentes en las comunas más desarrolladas 1/.

El número de generaciones presentes en el hogar varía también según el grado de desarrollo de las comunas. Los hogares de una generación son más frecuentes en las comunas más desarrolladas y tienden a disminuir a medida que se desciende en el desarrollo. Esto concuerda con la mayor proporción de hogares unipersonales observado en las comunas del tipo I y II.

La proporción de hogares de tres generaciones y más, es menor en las comunas más desarrolladas (tipo I) y aumenta en las de menor desarrollo. Esto sugiere una mayor frecuencia de familias extendidas verticalmente en las comunas menos desarrolladas (véase Cuadro 7 y Tabla 2 del Anexo).

Cuadro 7

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES SEGUN NUMERO DE GENERACIONES Y TIPO DE COMUNA. 1970

Número de generaciones	Tipos de comunas			
	I	II	III	IV
1 generación	22.5	27.4	18.2	14.9
2 generaciones	65.5	58.7	65.4	70.8
3 y más generaciones	9.7	11.9	14.6	12.6
N.D.	2.4	0.2	1.8	1.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	(2 421)	(9 166)	(5 136)	(10 206)

1/ En la Tabla 1 del Anexo presentamos la estructura de los hogares agrupando los valores de las comunas en tipos, observándose los mismos resultados.

/1. Tamaño y

1. Tamaño y estructura de las familias

Se ha supuesto, por lo general, que existe una correlación entre el tamaño de la familia y el tipo de familia extendida. Así, la hipótesis sostenida por muchos de que la familia premoderna fue típicamente un grupo grande, se deriva del supuesto de que predominaba en esa época la familia extendida, de varias generaciones y parientes colaterales del jefe viviendo bajo un mismo techo.

El tamaño promedio de los hogares observado en la ciudad de Santiago (cinco personas por hogar), es relativamente grande si se compara con el de los países desarrollados, que tienen un promedio de alrededor de tres personas por hogar. En un intento por determinar si la presencia de otros parientes en el hogar es un factor que afecta el tamaño de los hogares, se correlacionó el tamaño promedio de las comunas con el porcentaje de hogares extendidos en ellas, encontrándose que no había ninguna correlación entre ambas variables (véase Gráfico 1 del Anexo). Del mismo modo, para determinar si además de los otros parientes, la presencia de otros "no parientes" influía en el tamaño, se correlacionó éste con el porcentaje de hogares extendidos con "no parientes" y se observó que no había ninguna correlación entre ambas variables (véase Gráfico 2, Anexo).

Estos resultados confirman lo propuesto por Burch, de que el promedio relativamente grande de los hogares se debe más al tamaño de la familia nuclear del jefe, que a la extensión por medio de la inclusión de otros parientes u otros "no parientes" en el hogar [1/]. Esto revela la importancia de las variables demográficas, fecundidad y mortalidad, en la determinación del tamaño de los hogares.

1/ Th.K. Burch, Estructura comparativa de la familia: un acercamiento demográfico, CELADE, S. 162/11, septiembre, 1974.

/2. Tipo de

2. Tipo de jefe y familia extendida

La presencia o ausencia del cónyuge dentro del hogar es un factor importante en la determinación del tipo de familia. Van der Tak y Gendell 1/ estudiaron las familias de los jefes masculinos, con y sin esposa y de los jefes femeninos, encontrando que la familia extendida prevalece entre los jefes masculinos sin esposa y entre los jefes mujeres, mientras que entre los jefes con esposa es más frecuente la familia nuclear. La importancia de esta variable es tal, que cuando se estudiaron las relaciones entre otros factores y el tipo de familia, éstos se anularon al introducir el tipo de jefe como variable de control.

Para estudiar la influencia del tipo de jefe en la estructura familiar, se han dividido las familias en completas e incompletas, considerando como las primeras, aquéllas que se componen del jefe y su cónyuge y como las segundas, aquéllas donde no se encuentra el cónyuge presente. En el Cuadro 8 se presenta la estructura de los hogares según sean completos e incompletos.

Aquí se observa que entre los hogares incompletos predomina invariablemente la proporción de familias extendidas sobre las nucleares, mientras que entre los hogares completos existe una mayor proporción de familias nucleares. Esto confirma lo encontrado por los dos autores citados, que cuando falta el cónyuge dentro del hogar es más prbable que se incluyan otros parientes, habiendo entre ellos una mayor frecuencia de familias extendidas.

La única excepción a esta tendencia la constituyen las comunas del tipo I, donde se observa que no existen diferencias en la proporción de familias nucleares y extendidas dentro de los hogares completos. Esto sugiere que en las comunas de mayor desarrollo socioeconómico la ausencia del cónyuge en el hogar no influye en la existencia de familias extendidas.

1/ J. Van der Tak y M. Gendell, "The Size and Size and Structure of Residential Families, Guatemala City, 1964", Population Studies 27, julio, 1973, pp. 305-322.

/Cuadro 8

Cuadro 8

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES PARTICULARES SEGUN TIPO DE JEFE Y COMPOSICION. 1970

Comunas	Tipos	Completos		Incompletos		Por ciento de hogares completos a/	Por ciento de hogares incompletos a/
		Por ciento de hogares nucleares	Por ciento de hogares extendidos	Por ciento de hogares nucleares	Por ciento de hogares extendidos		
Providencia	I	72.8	27.2	50.0	50.0	75.3	24.7
Las Condes		77.5	22.5	49.0	51.0	84.2	15.8
Santiago	II	68.0	32.0	32.4	67.6	71.5	28.5
Ñuñoa		69.7	30.3	39.9	60.1	80.9	19.1
La Reina		73.2	26.8	46.4	53.6	84.3	15.7
Q. Normal	III	69.3	30.7	33.9	66.1	75.6	24.4
Renca		69.7	30.3	36.4	63.6	82.2	17.8
San Miguel		68.6	31.4	35.3	64.7	79.5	20.5
Maipú	IV	74.9	25.1	41.3	58.7	86.7	13.3
La Florida		72.8	27.2	39.5	60.5	82.3	17.7
San Bernardo		71.7	28.3	46.5	53.5	80.1	19.9
Conchalí		73.0	27.0	38.4	61.6	80.9	19.1
La Cisterna		69.8	30.2	48.4	51.6	83.1	16.9
La Granja		71.8	28.2	36.6	63.4	81.3	18.7
Barrancas		72.0	28.0	40.2	59.8	82.3	17.7
Quilicura		68.6	31.4	35.0	65.0	91.0	9.0

a/ Sobre el total de hogares nucleares y extendidos, excluyendo los unipersonales.

/La proporción

La proporción de hogares incompletos es alrededor de un 20 por ciento del total de hogares nucleares y extendidos, correspondiendo los porcentajes más altos a comunas de mayor nivel de desarrollo. Esto puede estar relacionado a las mayores edades de los jefes en estas comunas, debiendo disponerse de datos sobre divorcios, separaciones y viudez de los jefes de hogares para llegar a interpretaciones definitivas.

E. Características socioeconómicas y estructura de las familias

La influencia de las características demográficas y socioeconómicas en la estructura familiar han sido poco investigadas hasta ahora, aun cuando puedan establecerse algunas hipótesis al respecto. Es posible suponer, por ejemplo, que las familias de bajos ingresos deseen economizar en vivienda uniéndose con otros parientes y formar hogares de tipo extendido. Del mismo modo, la disponibilidad de viviendas y determinadas políticas habitacionales pueden limitar el proceso de nuclearización de los hogares obligándolos a formar hogares extendidos, aun cuando posean el ingreso suficiente para constituirse en unidades separadas 1/.

Con el propósito de explorar algunas de estas relaciones, en el Cuadro 9 se han calculado los coeficientes de correlación de rangos entre factores demográficos y socioeconómicos y la estructura de las familias en las comunas de Santiago. Para esto, se han elegido dos indicadores de extensión familiar, el porcentaje de hogares extendidos y el porcentaje de hogares de tres generaciones y más, habiendo entre ambos una correlación estrecha que asciende a 0.64. (Véase Cuadro 9 en página siguiente.)

1/ Para algunos estudios al respecto, véase, Naciones Unidas, "The Determinants and Consequences of Population Trends", Population Studies, núm. 50, Nueva York, 1973, Capítulo 10, "Families and Households", pp. 357-361.

/Cuadro 9

Cuadro 9

GRAN SANTIAGO: COEFICIENTES DE CORRELACION DE RANGOS ENTRE ALGUNOS FACTORES SOCIOECONOMICOS Y LA ESTRUCTURA DE LAS FAMILIAS. 1970

Factores socio-económicos	Estructura de las familias	
	Porcentaje de hogares extendidos	Porcentaje de hogares de 3 generaciones y más
Edad promedio del jefe	0.15	- 0.26
Por ciento de hogares con jefe mujer	0.46	0.10
Por ciento de hogares sin personas de 0-9 años	0.09	- 0.16
Por ciento de hogares con jefe migrante	- 0.50	- 0.24
Tasa de mortalidad infantil	0.23	0.37
Por ciento de hogares con jefes con menos de 3 años de instrucción	0.22	0.53
Por ciento de hogares con jefes no manuales	- 0.32	- 0.37
Por ciento de mujeres activas	- 0.16	- 0.40
Por ciento de hogares con hacinamiento	0.07	0.40
Por ciento de hogares con 3 generaciones y más	0.64	-

N = 16

/Aquí podemos

Aquí podemos apreciar que los factores que más se correlacionan con la proporción de hogares extendidos son el status migratorio del jefe, el sexo y el status ocupacional. En el status migratorio se observa que mientras mayor es la proporción de hogares con jefe migrante, menor es el porcentaje de hogares extendidos. Esto se puede deber al hecho de que la migración interna contribuye a la descomposición de los hogares extendidos en los lugares de origen, siendo solamente los miembros de la familia nuclear los que migran hacia las ciudades. Los hogares con jefes del sexo femenino se correlacionan positivamente con la familia extendida, mientras que el status ocupacional del jefe tiene una correlación negativa y es más frecuente la familia extendida en aquellas comunas donde existe una menor proporción de jefes en ocupaciones no manuales. La existencia de jefes mujeres se relaciona a una mayor frecuencia de hogares incompletos y según hemos visto, hay un porcentaje más alto de familias extendidas entre los hogares incompletos que entre los completos.

La proporción de hogares de tres generaciones y más muestra correlaciones más altas con los indicadores socioeconómicos que en el caso anterior. Las mayores correlaciones las presentan la instrucción del jefe, las condiciones de hacinamiento y la participación femenina en las actividades económicas. Según esto, mientras menor es la instrucción del jefe y mayor la proporción de hogares en condiciones de hacinamiento, mayor es el porcentaje de hogares de tres generaciones y más. La participación femenina en las actividades económicas muestra una correlación negativa con los hogares de tres generaciones y más, lo que contradice la creencia común de que las familias con mujeres activas incluyen con mayor frecuencia abuelos y miembros de otras generaciones que ayuden al funcionamiento del hogar.

/Las correlaciones

Las correlaciones ecológicas que se han obtenido, pueden, sin embargo, inducir al error de atribuir a unidades familiares individuales, las características observadas en conglomerados geográficos determinados y las relaciones que existen entre estos conglomerados. Con el propósito de determinar si las relaciones observadas a nivel ecológico existen también en el seno de las familias, se confeccionaron tabulaciones cruzadas entre algunas características individuales de los hogares y la estructura familiar para todas las comunas que comprenden el Gran Santiago en su conjunto. Las características analizadas son las siguientes:

1. Edad del jefe

La estructura de las familias no es estática a lo largo del tiempo sino que cambia a través de las distintas etapas de su ciclo vital o edad de sus miembros. La familia extendida es así sólo una fase por la cual pasa un gran número de familias 1/. En varios estudios latinoamericanos, se ha demostrado que la familia extendida es más frecuente en las edades jóvenes y avanzadas de los jefes, y menos frecuente en las edades adultas, mostrando así una relación curvilínea a medida que se avanza en la edad 2/. En el Cuadro 10 se presenta la relación entre edad del jefe y estructura de la familia, controlando por tipo de jefe, según esté presente o no el cónyuge del jefe en la familia. (Véase Cuadro 10 en página siguiente.)

1/ Véase, L. Berkmer, "The Stem Family and the Development Cycle of the Peasant Household: An Eighteenth-Century Austrian Example", American Historical Review 77, abril, 1972, pp. 398-418.

2/ Véase, E. Pantelides, "El hogar como unidad de análisis de los datos censales: importancia y posibilidades", Notas de Población 2, abril, 1974, pp. 17-45; y L.F. Lira, Aspectos demográficos de la familia en una provincia de Chile, según el censo de 1970, CELADE, S. 163/45, septiembre, 1974.

/Cuadro 10

Cuadro 10

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES PARTICULARES SEGUN EDAD DEL JEFE, COMPOSICION Y TIPO DE JEFE. 1970

Tipo de jefe y composición	Porcentaje de hogares		
	Menos de 30 años	30-49 años	50 años y más
Nuclear	69.6	69.8	52.2
Extendido	30.4	30.2	47.8
Total	100.0	100.0	100.0
	(4 089)	(12 293)	(7 926)
Completo			
Nuclear	76.3	74.0	61.3
Extendido	23.7	26.0	38.7
Total	100.0	100.0	100.0
	(3 516)	(10 233)	(5 529)
Incompleto			
Nuclear	28.6	49.3	31.1
Extendido	71.4	50.7	68.9
Total	100.0	100.0	100.0
	(573)	(2 060)	(2 397)

/Aquí se

Aquí se observa que la proporción de hogares extendidos aumenta con la edad del jefe, siendo mayor en las edades más avanzadas de 50 años y más y muy parecida en el resto de las edades. Cuando se controla por tipo de jefe, se observa que entre los hogares completos se mantiene la relación original, con una pequeña diferencia en las edades menores de 30 años y de 30 a 49 años. En los hogares incompletos, sin embargo, existe la relación curvilínea a que aludíamos anteriormente con una mayor proporción de hogares extendidos en las edades jóvenes (menores de 30 años) y en las edades avanzadas (de 50 años y más), que tiende a decrecer en las edades intermedias entre 30 y 49 años. Esto sugiere que cuando los jefes son jóvenes o de edades avanzadas y falta el cónyuge dentro del hogar, éstos prefieren vivir con otros parientes formando hogares extendidos, mientras que a edades intermedias esta preferencia es menor, habiendo casi el mismo porcentaje de hogares nucleares y extendidos.

2. Número de niños menores de 10 años en el hogar

Algunos autores han encontrado que la familia extendida es inversamente proporcional al número de niños en el hogar. Burch, por ejemplo, observó que en Panamá la proporción de familias con uno o más parientes decrece a medida que aumenta el número de hijos del jefe 1/. Esto lo llevó a sugerir de que es posible que los otros parientes tiendan a preferir vivir en el hogar en vez de, que además de, los miembros de la familia nuclear del jefe.

Van der Tak y Gendell encontraron en Guatemala, sin embargo, que cuando se controla por tipo de jefe, la relación entre número de hijos y extensión de la familia desaparece 2/. De este modo,

---

1/ T.K. Burch, op. cit., p. 25.

2/ J. Van der Tak y M. Gendell, op. cit.

/la relación

la relación inversa entre ambas variables se debe a que los jefes sin esposa tienen en su hogar un menor número de hijos que los jefes con esposa, siendo a su vez los que poseen en mayor proporción hogares extendidos.

En el cuadro siguiente se presenta la relación entre el número de niños menores de 10 años y la estructura de la familia. Allí vemos que en Santiago no existe una relación definida entre ambas variables y se produce una disminución de familias extendidas en las con 3 y 4 personas menores de 10 años, para luego aumentar entre las con 5 personas y más. Cuando se controla por tipo de jefe vemos que se mantiene la relación original y es mayor la familia extendida en los hogares con muchos niños y menor entre los con 3 y 4 personas menores de 10 años. (Véase el Cuadro 11 en página siguiente.)

3. Status migratorio del jefe

La proporción de hogares extendidos es menor entre los jefes migrantes que entre los no migrantes, según se puede apreciar en el Cuadro 12. Esto confirma lo encontrado en el análisis ecológico de que en las comunas con mayor porcentaje de jefes migrantes, menor es la proporción de hogares extendidos.

Cuando se controla por tipo de jefe se ve que la relación original se mantiene, tanto en los hogares completos como incompletos, con una menor proporción de hogares extendidos cuando el jefe es migrante. Esto demuestra la importancia del status migratorio del jefe en la determinación de la estructura familiar.

/Cuadro 11

Cuadro 11

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES SEGUN NUMERO DE PERSONAS MENORES DE 10 AÑOS EN EL HOGAR, COMPOSICION Y TIPO DE JEFE. 1970

Tipo de jefe y composición	Porcentaje de hogares			
	Ninguna persona	Entre 1 y 2 personas	Entre 3 y 4 personas	5 y más personas
Nuclear	63.2	63.5	67.9	62.3
Extendido	36.8	36.5	32.1	37.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	(9 610)	(10 095)	(3 967)	(632)
Completo				
Nuclear	74.2	68.3	71.1	66.3
Extendido	25.8	31.7	28.9	33.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	(6 604)	(8 543)	(3 561)	(570)
Incompleto				
Nuclear	38.9	37.0	40.5	25.8
Extendido	61.1	63.0	59.5	74.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	(3 006)	(1 552)	(410)	(62)

/Cuadro 12

Cuadro 12

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES PARTICULARES SEGUN STATUS MIGRATORIO DEL JEFE, COMPOSICION Y TIPO DE JEFE. 1970

Tipo de jefe y composición	Porcentaje de hogares	
	Jefe migrante	Jefe no migrante
Nuclear	66.3	63.7
Extendido	33.7	36.3
Total	100.0	100.0
	(1 730)	(21 994)
Completo		
Nuclear	72.4	70.4
Extendido	27.6	29.6
Total	100.0	100.0
	(1 342)	(17 462)
Incompleto		
Nuclear	45.1	37.8
Extendido	54.9	62.2
Total	100.0	100.0
	(388)	(4 532)

/Resultados similares

Resultados similares han encontrado Bock, Iutaka y Berardo 1/, observando que la migración es el factor más importante en la nuclearización de la familia en dos de las tres ciudades estudiadas (Buenos Aires y Río de Janeiro) y el tercer factor en orden de importancia en la otra ciudad (Santiago). Esta situación, sin embargo, puede tener carácter temporal, siendo nuclear la familia de los migrantes en las primeras etapas de la migración, para luego hacerse extendida una vez establecida en las ciudades, al acoger a otros parientes de la región de origen que toman la decisión de emigrar.

Parece conveniente en el futuro disponer de tabulaciones con el status migratorio de los parientes del jefe, con el fin de determinar en qué medida los hogares de jefes migrantes se hacen extendidos al recibir a otros migrantes parientes del jefe dentro del hogar.

4. Estratificación social

Entre los estratos sociales más bajos, la familia nuclear puede convertirse con mayor frecuencia en una familia extendida por las necesidades de viviendas y por las malas condiciones de empleo, que obliga a muchos parientes a anexarse a otras unidades familiares y mantenerse en su situación de desempleados y subempleados. Esto puede hacer pensar en la existencia de la familia extendida y las relaciones de tipo familiar como una forma de adaptación y de supervivencia que tienen las familias de estratos bajos dadas las malas condiciones de vida que les impone el ambiente urbano 2/.

1/ E. Bock, S. Iutaka y F. Berardo, "La familia nuclear y extendida en áreas urbanas de la Argentina, el Brasil y Chile", en Notas de Población, Año II, vol. 5, agosto, 1974, pp. 63-80.

2/ Véase, J. Duque y E. Pastrana, Las estrategias de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: una investigación exploratoria, Programa ELAS-CELADE, PROELCE (Inédito), 1973, p. 183.

/Al considerar

Al considerar la educación como indicador de status social, se observa que los estratos sociales bajos tienen una mayor proporción de familias extendidas que los estratos altos. Cuando se controla por tipo de jefe, la relación se mantiene entre las familias completas y decrece la proporción de hogares extendidos a medida que se asciende en el nivel educacional. Entre las familias incompletas, en cambio, la relación se hace inversa, con una mayor proporción de familias extendidas en los estratos altos, lo que sugiere que cuando falta el cónyuge del jefe es más posible económicamente mantener a otros parientes en los estratos altos que en los bajos.

Cuadro 13

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES PARTICULARES SEGUN EDUCACION DEL JEFE, COMPOSICION Y TIPO DE JEFE. 1970

Tipo de jefe y composición	Porcentaje de hogares		
	0 - 3 años estudios	4 - 9 años estudios	10 y más años estudios
Nuclear	59.6	64.5	66.3
Extendido	40.4	35.5	33.7
Total	100.0	100.0	100.0
	(3 454)	(10 384)	(5 856)
Completo			
Nuclear	67.5	70.8	72.7
Extendido	32.5	29.2	27.3
Total	100.0	100.0	100.0
	(2 522)	(8 287)	(4 793)
Incompleto			
Nuclear	38.3	39.7	37.5
Extendido	61.7	60.3	62.5
Total	100.0	100.0	100.0
	(932)	(2 097)	(1 063)

/En el

En el Cuadro 14 se ha tomado la ocupación del jefe como indicador de status socioeconómico. Allí se ve que no existe ninguna diferencia significativa entre la proporción de familias extendidas de los jefes manuales y no manuales. Lo mismo se observa entre las familias completas donde no hay ninguna relación entre estratificación social y estructura familiar. En las familias incompletas, sin embargo, la relación se hace significativa y al igual que en el caso de la educación, la proporción de familias extendidas es mayor entre los estratos altos (no manuales) que entre los estratos bajos (manuales).

Cuadro 14

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES PARTICULARES SEGUN OCUPACION DEL JEFE, COMPOSICION Y TIPO DE JEFE. 1970

Tipo de jefe y composición	Porcentaje de hogares	
	Jefes no manuales	Jefes manuales
Nuclear	66.9	68.1
Extendido	33.1	31.9
Total	100.0	100.0
	(7 823)	(10 839)
Completo		
Nuclear	72.1	71.8
Extendido	27.9	28.2
Total	100.0	100.0
	(6 744)	(9 589)
Incompleto		
Nuclear	34.2	39.6
Extendido	65.8	60.4
Total	100.0	100.0
	(1 079)	(1 250)

/F. Conclusiones

F. Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido estudiar las diferencias socioeconómicas y estructura de las familias en las comunas de Santiago, según los datos arrojados por el censo de población de 1970. Para esto se confeccionó primero una tipología socioeconómica de las comunas en base, a las características familiares y luego se analizaron las diferencias observadas en la estructura de la familia en comunas con distinto grado de desarrollo socioeconómico.

Los resultados obtenidos en este análisis son los siguientes:

1. La proporción de familias extendidas varía relativamente poco en las comunas de Santiago y solamente en dos de ellas, de mayor desarrollo, hay una menor proporción de familias extendidas que en el resto. El número de generaciones presentes en la familia, por su parte, presenta una relación negativa con el grado de desarrollo de las comunas y aumenta la proporción de familias de tres generaciones y más a medida que se desciende en el desarrollo.

Los datos obtenidos a nivel individual parecen confirmar el hecho de que en los estratos socioeconómicos más bajos, la familia extendida es más frecuente que en los estratos altos. Así, si se considera la educación del jefe como indicador de estratificación social se observa que entre los estratos bajos existe una mayor proporción de familias extendidas, con excepción de los hogares incompletos donde la relación se hace inversa, siendo los estratos altos los que presentan una mayor frecuencia de familias extendidas.

2. La presencia o ausencia del cónyuge dentro del hogar es un factor importante en la determinación de la estructura familiar. Igual que en el caso de Guatemala, se observó que entre los hogares incompletos existe un predominio de la familia extendida sobre la nuclear, mientras que entre los hogares completos predomina la familia nuclear.

/3. Entre los

3. Entre los factores que más se correlacionan con la familia extendida están el status migratorio del jefe, el sexo y el status ocupacional. Tanto el status migratorio como la ocupación presentan una relación negativa, con una menor proporción de hogares extendidos entre las comunas con mayor proporción de jefes migrantes y de jefes en ocupaciones no manuales. El sexo del jefe demuestra que los hogares extendidos son más frecuentes en aquellas comunas con un mayor porcentaje de jefes de sexo femenino, lo que está relacionado, seguramente, a la mayor existencia de familias incompletas en los hogares en que el jefe es mujer.

La relación entre status migratorio y familia extendida, queda comprobada también a nivel individual, observándose que entre los jefes migrantes existe una menor proporción de familias extendidas que entre los no migrantes y esta relación se mantiene al controlar por tipo de jefe.

4. La proporción de hogares de tres generaciones y más está más relacionada con la instrucción del jefe, las condiciones de hacinamiento y la participación femenina en las actividades económicas. De acuerdo con esto, mientras menor es la instrucción del jefe y mayor es el porcentaje de hogares en condiciones de hacinamiento, mayor es la proporción de hogares de tres generaciones y más. La participación femenina en las actividades económicas tiene una relación negativa con los hogares de tres generaciones y más.

5. El número de niños menores de 10 años en la familia no presenta ninguna relación definida con la familia extendida. Estas disminuyen a medida que aumentan los niños hasta alcanzar el tamaño de cuatro, para luego aumentar a partir de los cinco niños y más.

6. La edad del jefe, finalmente, tiene una relación positiva con la familia extendida cuando se trata de familias completas; cuando éstas son incompletas, sin embargo, existe una relación curvilínea, habiendo una mayor frecuencia de familias extendidas en las edades jóvenes y avanzadas.

/ANEXO

ANEXO

Tabla 1

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES SEGUN COMPOSICION Y TIPO DE COMUNA, 1970

Composición	Tipos de comunas			
	I	II	III	IV
Unipersonal	3.9	7.9	4.3	3.5
Una persona con no pariente	3.4	2.5	0.9	0.8
Nuclear	63.7	52.5	56.8	61.8
Sin no parientes	25.4	41.4	51.1	57.6
Con no parientes	38.3	11.1	5.7	4.2
Extendido	25.7	34.4	35.3	30.8
Sin no parientes	13.7	26.1	29.7	26.8
Con no parientes	12.0	8.3	5.6	4.0
No declarado	3.3	2.7	2.7	3.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
	(2 412)	(9 166)	(5 136)	(10 198)

/Tabla 2

Tabla 2

GRAN SANTIAGO: PORCENTAJE DE HOGARES PARTICULARES SEGUN NUMERO DE GENERACIONES PRESENTES, POR COMUNAS. 1970

Comunas	Tipos	Número de generaciones				
		1 generación	2 generaciones	3 y más generaciones	No definido	Total
Providencia	I	32.4	56.6	8.7	2.3	100.0
Las Condes		16.7	70.7	10.3	2.3	100.0
Santiago	II	33.2	53.2	11.4	2.3	100.0
Ñuñoa		17.5	67.9	13.3	1.3	100.0
La Reina		16.1	72.1	10.3	1.5	100.0
Q. Normal	III	22.1	62.0	14.4	1.5	100.0
Renca		16.5	66.8	13.1	3.6	100.0
San Miguel		16.8	66.8	15.0	1.4	100.0
Maipú	IV	16.4	72.0	10.5	1.1	100.0
La Florida		15.1	72.2	10.8	1.9	100.0
San Bernardo		14.4	69.8	14.2	1.6	100.0
Conchalí		17.7	67.5	13.5	1.3	100.0
La Cisterna		12.1	72.3	6.5	9.1	100.0
La Granja		14.5	71.7	11.5	2.3	100.0
Barrancas		14.2	72.0	11.9	1.9	100.0
Quilicura		13.9	69.8	15.4	0.9	100.0

/Gráfico 1

Gráfico 1

GRAN SANTIAGO: RELACION ENTRE EL TAMAÑO PROMEDIO DE LOS HOGARES Y EL PORCENTAJE DE HOGARES EXTENDIDOS, POR COMUNAS, 1970

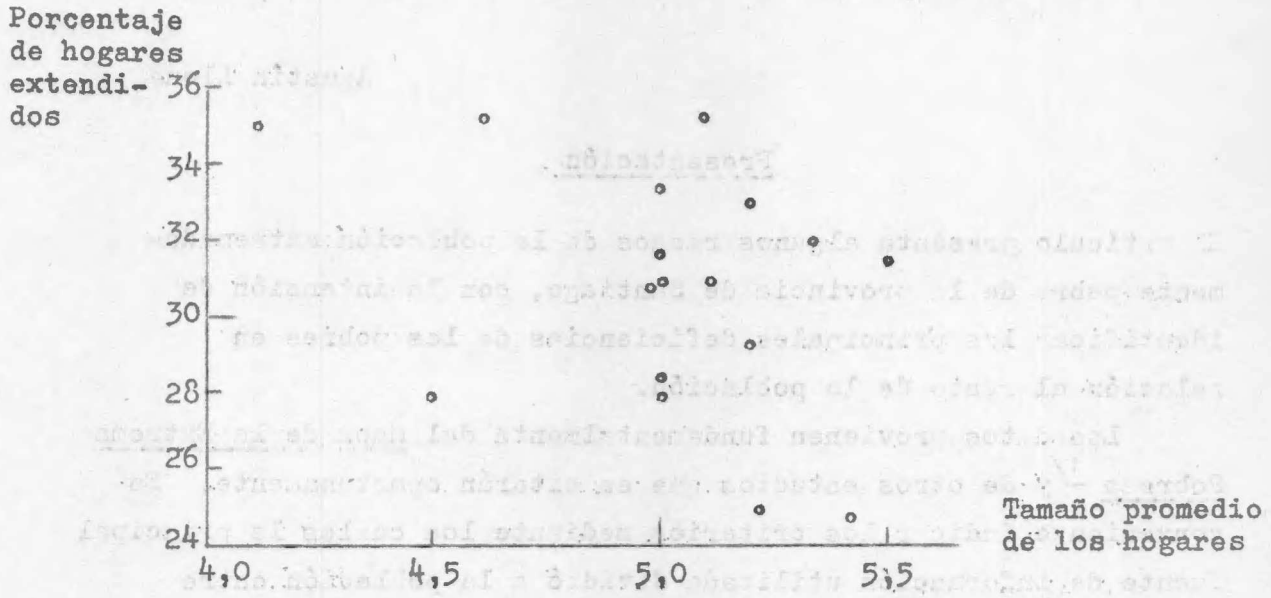
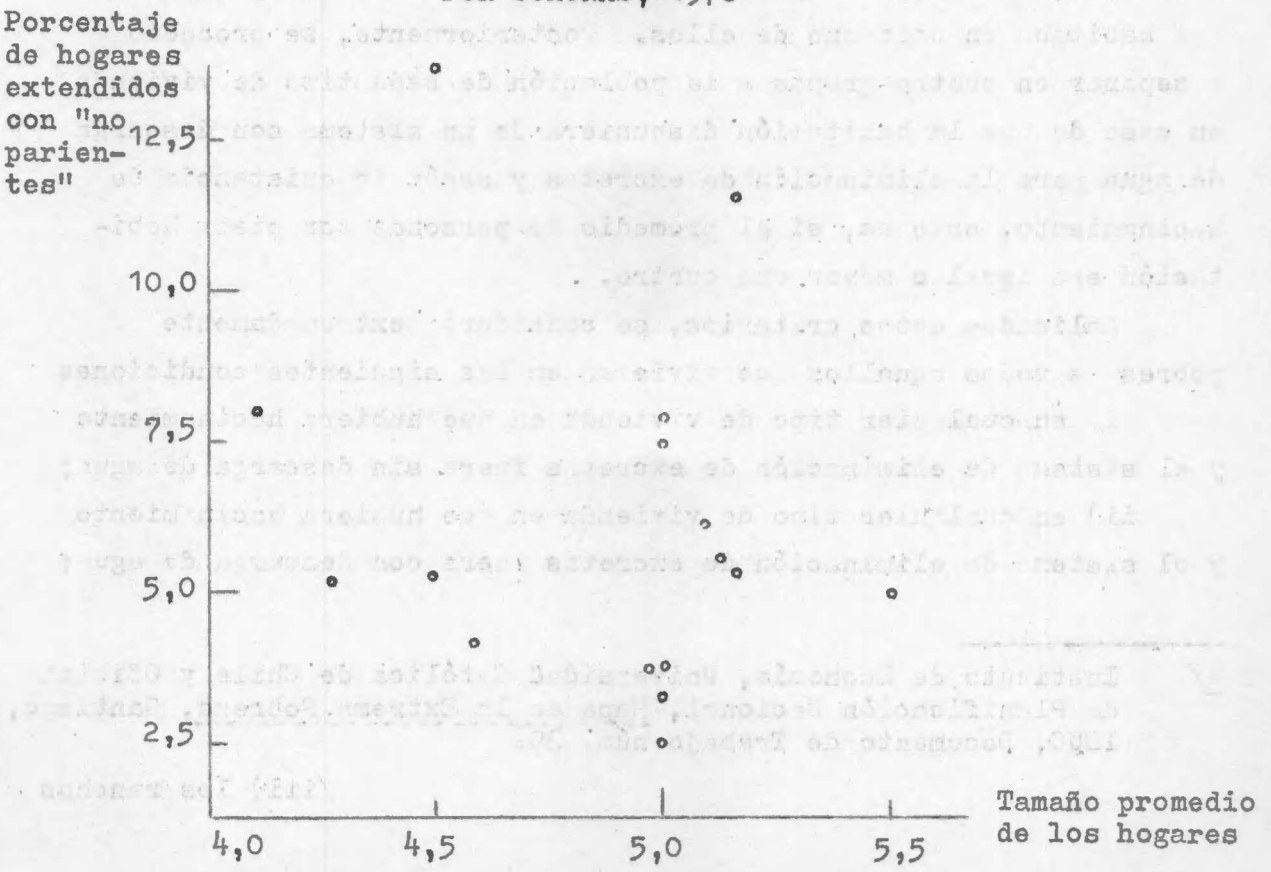


Gráfico 2

GRAN SANTIAGO: RELACION ENTRE EL TAMAÑO PROMEDIO DE LOS HOGARES Y EL PORCENTAJE DE HOGARES EXTENDIDOS CON "NO PARIENTES", POR COMUNAS, 1970



/LA POBREZA

LA POBREZA EXTREMA EN LA PROVINCIA DE SANTIAGO, CHILE

Agustín Llona

Presentación

El artículo presenta algunos rasgos de la población extremadamente pobre de la provincia de Santiago, con la intención de identificar las principales deficiencias de los pobres en relación al resto de la población.

Los datos provienen fundamentalmente del Mapa de la Extrema Pobreza [1/] y de otros estudios que se citarán oportunamente. Es conveniente indicar los criterios mediante los cuales la principal fuente de información utilizada dividió a la población entre pobres y no-pobres. El indicador básico para efectuar tal discriminación fueron las características de vivienda y equipamiento de la población. Los distintos tipos censales de vivienda fueron ordenados de acuerdo al porcentaje de personas con equipamiento que habitaba en cada uno de ellos. Posteriormente, se procedió a separar en cuatro grupos a la población de cada tipo de vivienda en caso de que la habitación dispusiera de un sistema con descarga de agua para la eliminación de excretas y según la existencia de hacinamiento, esto es, si el promedio de personas por pieza habitación era igual o mayor que cuatro.

Aplicados estos criterios, se consideró "extremadamente pobres" a todos aquellos que vivieran en las siguientes condiciones:

i) en cualquier tipo de vivienda en que hubiera hacinamiento y el sistema de eliminación de excretas fuera sin descarga de agua;

ii) en cualquier tipo de vivienda en que hubiera hacinamiento y el sistema de eliminación de excretas fuera con descarga de agua;

1/ Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile y Oficina de Planificación Nacional, Mapa de la Extrema Pobreza, Santiago, IEUC, Documento de Trabajo núm. 29.

/iii) los ranchos

iii) los ranchos y rucas, viviendas callampas, vagones y carpas, aun cuando el sistema de eliminación de excretas fuera con descarga de agua, y no existiera hacinamiento en la vivienda;

iv) las viviendas en estructura no residencial, mejoras, viviendas callampas, ranchos y rucas, vagones y carpas y otras viviendas particulares, en que el sistema de eliminación de excretas fuera sin descarga de agua, aun cuando no existiera hacinamiento.

A. Localización de los pobres

Al aplicar el indicador de pobreza definido en el párrafo anterior, 20.03 por ciento de la población de la provincia de Santiago resultó ser extremadamente pobre. Esto significa que alrededor de 647 000 personas vivían en 1970, en condiciones consideradas como extremadamente pobres.

El Cuadro 1 muestra la distribución de la población pobre por áreas geográficas. Como era de esperarse, la pobreza se manifestaba con mayor intensidad en las zonas rurales que en las urbanas. Este fenómeno se debe, fundamentalmente, a dos causas: en primer lugar, a las condiciones socioeconómicas imperantes en el agro; en segundo lugar, a la sobreestimación derivada de aplicar un indicador de pobreza basado en características de la vivienda, a los sectores rurales.

En el Cuadro 2 se muestra la distribución de los pobres en las distintas comunas de Santiago.

El Cuadro 2 muestra que las comunas con mayores porcentajes de pobres se caracterizan por estar situadas en la periferia de la ciudad de Santiago. Ellas aportan el 26.25 por ciento de los pobres provinciales. Se trata de comunas constituidas en buena parte por poblaciones marginales. Conchalí, comuna abierta al norte de la ciudad, posee 10.45 por ciento de los pobres provinciales, y junto con Quilicura y Barrancas forman un verdadero cordón de poblaciones marginales en ese límite de Santiago.

/Cuadro 1

Cuadro 1

DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR AREAS GEOGRAFICAS

Area	Población total	Población pobre	Porcentaje pobres sobre población área	Porcentaje pobres por área
Urbana	3 018 649	593 996	19.68	91.8
Rural	212 132	53 143	25.03	8.2
Total	3 230 781	647 139	20.03	100.0

Fuente: Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, Oficina de Planificación Nacional, Mapa de la Extrema Pobreza, Santiago, IEUC, Documento de Trabajo núm. 29.

Al sur, en La Granja y La Florida se produce un fenómeno similar, residiendo allí 15.19 por ciento del total de pobres provinciales.

Las comunas con menor porcentaje de pobres, son las ubicadas en el casco urbano de Santiago, en especial las comunas de Santiago y Providencia que forman el continuo urbano más desarrollado de la ciudad.

El resto de la provincia muestra niveles intermedios de pobreza. Se trata de localidades urbanas intermedias y rurales, unánimemente dependientes de la agricultura y, en algunos casos, de actividades agroindustriales.

/Cuadro 2

Cuadro 2

DISTRIBUCION COMUNAL DE LOS POBRES EN LA PROVINCIA DE SANTIAGO

Comuna	Población Total	Pobres	Pobres sobre Pob. Comuna (%)	Pobres sobre Pob. Provincia (%)
La Florida	53 433	23 814	44.56	3.68
Barrancas	187 487	74 517	39.79	11.51
La Granja	163 865	63 687	38.86	9.84
Quilicura	22 573	7 848	34.73	1.22
Colina	18 653	6 345	34.01	0.98
Lampa	10 266	3 417	33.28	0.52
Alhué	5 111	1 662	32.51	0.25
Pirque	7 968	2 257	28.32	0.34
Conchalí	246 462	67 682	27.46	10.45
El Monte	14 913	3 965	26.58	0.61
Navidad	6 619	1 712	25.86	0.26
Peñaflor	37 495	9 574	25.53	1.47
San José de Maipo	9 103	2 319	25.47	0.35
Talagante	23 532	5 938	25.23	0.91
Buin	31 325	7 767	24.79	1.20
Isla de Maipo	12 948	3 188	24.62	0.49
Curacaví	11 663	2 752	23.59	0.42
Maipú	118 128	27 461	23.24	4.24
Melipilla	48 945	10 500	21.45	1.62
Puente Alto	81 959	17 165	20.94	2.65
San Bernardo	118 718	24 665	20.77	3.81
El Tabo	2 211	456	20.62	0.07
San Antonio	54 356	11 118	20.45	1.71
Paine	21 924	4 467	20.37	0.69
La Reina	55 048	11 204	20.35	1.73
Calera de Tango	6 263	1 275	20.35	0.19
La Cisterna	246 242	48 775	19.80	7.53
Til-Til	9 405	1 862	19.79	0.28
Renca	68 008	13 041	19.17	2.01
Cartagena	7 103	1 341	18.88	0.20
Ñuñoa	280 239	50 565	18.04	7.81
María Pinto	6 216	1 111	17.87	0.17
Santo Domingo	4 101	710	17.31	0.10
Quinta Normal	137 539	23 260	16.91	3.59
San Miguel	319 767	52 100	16.29	8.05
San Pedro	8 223	1 038	12.62	0.16
Las Condes	168 997	20 014	11.84	3.09
Santiago	517 513	35 435	6.84	5.47
Providencia	86 460	1 132	1.30	0.17
Total	3 230 781	647 139	20.03	100.00

Fuente: Instituto de Economía, Universidad de Chile, Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, op. cit.

/B. Características de

B. Características de los grupos pobres

En este punto interesa fundamentalmente, la descripción y comparación de algunas características sociodemográficas de los grupos pobres en relación a los no pobres.

En primer lugar, se describirá la composición por edades de ambos grupos, luego su nivel educacional, ciertas características de su vivienda, salud, nutrición y nivel de ingresos, para finalizar con una descripción de las principales características de la fuerza de trabajo pobre y no-pobre.

1. La composición por edades de grupos pobres

El Cuadro 3 muestra la enorme diferencia existente en la composición por edades entre grupos pobres y no pobres. Mientras para los primeros el 50.9 por ciento de la población es menor de quince años; para los no pobres, éstos sólo llegan al 34 por ciento.

Cuadro 3

CHILE: PROVINCIA DE SANTIAGO: DISTRIBUCION POR EDADES DE LOS POBRES Y NO POBRES

Grupos etarios	Pobres %	No pobres %	Provincia %	% de pobres por grupo etario
0 - 4	21.8	10.0	12.4	35.2
5 - 14	29.1	24.0	25.1	23.2
15 - 24	13.5	20.9	19.5	13.9
25 - 35	13.9	13.7	13.8	20.1
35 - 64	17.5	26.3	24.7	14.2
65 y más	2.1	5.1	4.5	9.1
Sin información	2.1			

Fuente: Ibidem.

/En el

En el otro extremo de la distribución, se observa el fenómeno inverso: los grupos no-pobres presentan un porcentaje bastante mayor de personas mayores de 35 años. Mientras para los pobres estos grupos sólo son el 19.6 por ciento de la población, para los no-pobres alcanzan al 31.4 por ciento.

Esta situación difiere de la observada en los países desarrollados. En los Estados Unidos en 1970, 18.9 por ciento de la población pobre tenía 65 o más años. En Santiago, sólo 9.1 por ciento ha superado esa edad.

En relación a los grupos menores de quince años, el comportamiento es muy similar, aunque los porcentajes obtenidos para los países desarrollados son menores.

Uno de los aspectos más interesantes del Cuadro 3 radica justamente, en este hecho. La última columna del cuadro señala que el 35 por ciento de los preescolares y el 23.3 por ciento de los niños en edad escolar son pobres. El primero de estos porcentajes sobrepasa ampliamente al porcentaje de pobres de la provincia.

En otras palabras, las familias pobres son más grandes que las familias no-pobres. Como el ingreso medio familiar de la provincia sólo equivalía al 17.4 por ciento del ingreso familiar medio provincial, es dable imaginar el bajísimo nivel de vida de estas familias, que deben enfrentar serios problemas de desnutrición infantil, morbilidad tanto general como especialmente infantil, y otros relacionados con la calidad de su vivienda y su acceso a ciertos beneficios sociales, entre otros.

2. Nivel educacional

A fin de analizar el nivel de instrucción de los grupos pobres, se ha utilizado la misma clasificación de los niveles de instrucción que se utilizaron en el Mapa de la Extrema Pobreza, esto es, analfabetos, alfabetos, primarios y capacitados. En el Cuadro 4 se presenta la distribución de los pobres por nivel de instrucción: de esa información puede deducirse el nivel educacional de los grupos pobres.

/Cuadro 4

Cuadro 4

NIVEL DE INSTRUCCION ALCANZADO POR LA POBLACION MAYOR DE 5 AÑOS

Nivel de Instrucción	% Pobres	% No-pobres	% Provincia	% pobres por nivel
Analfabetos	3.84	5.10	4.88	13.5
Alfabetos	64.51	38.89	43.30	25.6
Primarios	23.66	30.41	29.25	13.9
Capacitados	5.99	24.86	21.61	4.8
Sin información	2.0	0.74	0.96	
Total	100.0	100.0	100.0	17.9

Fuente: Ibidem

El 68.35 por ciento de los pobres no termina su educación primaria y sólo el 5.99 por ciento ha cursado más de 2 años de educación secundaria. En comparación con los grupos no pobres, la desmedrada situación de los pobres queda en evidencia. Se observa que 24.86 por ciento de los no pobres es capacitado y sólo un 43.99 por ciento no ha terminado sus estudios primarios.

El porcentaje de pobres por nivel de instrucción (columna 4 del Cuadro 4) destaca aún más esta situación. Este alcanza su máximo en el nivel de alfabetos y su mínimo en el de capacitados.

La situación que se viene describiendo puede explicarse en primera instancia, en función de las tasas de deserción escolar para los distintos grupos sociales. Los Cuadros 5 y 6 muestran los porcentajes de asistencia escolar para los niños entre 5 y 14, y los jóvenes entre 15 y 24 años, respectivamente (Cuadros 5 y 6). Para el primer grupo, mientras el 93.26 por ciento de los niños no pobres

/Cuadro 5

Cuadro 5

ASISTENCIA ESCOLAR. NIÑOS ENTRE 5 Y 14 AÑOS

	% Pobres	% No-pobres	% Provincia	% pobres por nivel
Asisten a clases	51.37	93.26	83.53	14.3
No asisten a clases	48.63	6.74	16.47	68.6

Fuente: Ibidem

asiste a clases, sólo el 51.37 por ciento de los pobres lo hace. La proyección de esta cifra en el tiempo implica que el 64.51 por ciento de los pobres no ha terminado su enseñanza primaria. La proyección de la misma cifra para el grupo de edad comprendido entre los 15 y 24 años, explica el bajo porcentaje de pobres que han finalizado sus estudios primarios e iniciado algún nivel de capacitación.

Cuadro 6

ASISTENCIA ESCOLAR. GRUPO 15 - 24 AÑOS

	% Pobres	% No-pobres	% Provincia	% pobres por nivel
Asisten a clases	7.46	44.31	39.23	2.6
No asisten a clases	92.54	55.69	60.77	21.0

Fuente: Ibidem

/Las causas

Las causas de esta situación son de la más diversa índole. Entre otras cabe señalar el costo de oportunidad de la educación, en comparación con la mendicidad, por ejemplo; el que los programas de estudio sean de tipo academizante y, finalmente, la incidencia de la desnutrición en el coeficiente intelectual de los niños. A este respecto, algunos autores señalan la existencia de un alarmante porcentaje de niños subnormales en los estratos más pobres de la población.

El bajo rendimiento escolar que alcanzan hace que el sistema educacional los elimine permitiendo que sólo los considerados más aptos por el sistema continúen contribuyendo así a la perpetuación de la pobreza.

Las consecuencias del bajo nivel educacional de los pobres se observan en el tipo de trabajo que realizan y los ingresos que de ello obtienen. Como se verá más adelante hay una clara relación positiva entre el nivel de instrucción alcanzado y el nivel de ingresos obtenible.

Los bajos niveles de escolaridad de los pobres no sólo afectan el nivel de ingreso de los jefes de hogar, sino también la actitud de los padres respecto de la educación de los hijos, su actitud respecto de la vida en sociedad y su capacidad de organización para lograr mejorar su situación.

3. Otros aspectos generales

En este acápite se han agrupado otras características de los pobres de las que se dispone de menor información. En primer lugar se describirá su situación habitacional; luego, algunos aspectos de su salud y nutrición y, finalmente, los niveles de ingreso obtenidos por los grupos más desposeídos.

/a) La vivienda

a) La vivienda

En el Mapa de la Extrema Pobreza se usó como indicador de pobreza las características de vivienda de la población. Como se señalara al comienzo, un 20.03 por ciento de la población de Santiago es pobre, de acuerdo al Mapa de la Extrema Pobreza, esto significa que 647 000 personas habitan en viviendas de mala calidad.

En el Cuadro 7 se presentan las características de la vivienda y el porcentaje de la población que habita en ellas. Se consideran como no pobres todas aquellas personas que habitan en casas, departamentos y viviendas colectivas si cumplen con la condición 3, además de todos aquellos que habitan en casas, departamentos, viviendas colectivas, conventillos, viviendas en estructura no residencial, mejoras y otras viviendas particulares, cumpliéndose la cuarta condición. Es evidente entonces el mal estado de la vivienda de los grupos pobres.

b) Salud de los grupos pobres

Para describir las características generales de la salud de los grupos pobres se utilizarán los índices de mortalidad y morbilidad confeccionados por el Servicio Nacional de Salud. Para detectar grupos pobres es necesario usar como indicador el área de residencia. De acuerdo a la división administrativa del Servicio Nacional de Salud constituyen zonas pobres las áreas hospitalarias norte y sur, mientras que el área oriente, en cambio, estaría constituida por comunas no pobres.

El Cuadro 8 muestra los índices de mortalidad para cuatro comunas del Gran Santiago: Conchalí, San Miguel y Las Condes-Providencia. La primera agrupación se puede considerar como pobre y la segunda como no-pobre. Las diferencias entre estratos son enormes, manifestándose con mayor intensidad en los índices de morbilidad. Las diferencias porcentuales entre ambos estratos están indicadas en la columna tres del Cuadro 8. Estas alcanzan a un 600 por ciento en el caso de la polio.

/Cuadro 7

Cuadro 7

PORCENTAJE DE LA POBLACION POR TIPO DE VIVIENDA a/

Tipo de vivienda	1 b/	2 c/	3 d/	4 e/
Departamento	0.02	0.18	0.13	6.78
Casa	3.35	2.77	18.38	53.71
Vivienda colectiva	-	0.01	0.02	0.06
Conventillo	0.12	0.38	0.28	0.99
Vivienda en estructura no residencial	0.04	0.01	0.05	0.11
Otra vivienda particular	0.06	0.13	0.03	0.10
Mejora	2.01	0.44	5.17	1.59
Rancho	0.82	0.10	0.14	0.21
V. callampa	0.20	0.04	0.27	0.05
Vagón	0.02	0.01	0.0	0.0

Fuente: Ibidem

a/ Los porcentajes son en base a una muestra del XIV Censo de Población y III de Vivienda.

b/ Existe hacinamiento y el sistema de eliminación de excretas es sin descarga de agua.

c/ Existe hacinamiento y el sistema de eliminación de excretas es con descarga de agua.

d/ No existe hacinamiento y el sistema de eliminación de excretas es sin descarga de agua.

e/ No existe hacinamiento y el sistema de eliminación de excretas es con descarga de agua.

/Cuadro 8

Cuadro 8

MORTALIDAD Y MORBILIDAD EN CUATRO COMUNAS DEL GRAN SANTIAGO
(Promedio 1968-1972)

	Conchalí-San Miguel %	Providencia-Las Condes %	Diferencias porcentuales respecto de Providencia-Las Condes
MORTALIDAD			
General a/	7.9	6.1	29.5
Infantil neonatal b/	22.6	17.9	26.3
Intantil tardía b/	33.2	11.9	179.0
MORBILIDAD c/			
Fiebre tifoidea	144.9	50.4	187.5
Difteria	9.1	1.8	405.6
Coqueluche	30.3	12.1	67.8
Escarlatina	63.4	24.1	163.1
Sarampión	141.8	42.2	236.0
Poliomelitis	1.4	0.2	600.0

Fuente: Horacio Boccardo y Germán Corey, "Medio ambiente. Efectos sobre la salud" en Mario Livingstone y Dagmar Raczynski, Salud pública y bienestar social, CIEPLAN, Santiago.

a/ Tasa por 1 000 habitantes.

b/ Tasa por 1 000 habitantes.

c/ Tasa por 100 000 habitantes.

/Cuadro 9

Cuadro 9

MORTALIDAD INFANTIL PROVOCADA POR ENFERMEDADES DIARREICAS Y RESPIRATORIAS. GRAN SANTIAGO, 1970 a/

(En porcentajes)

	Areas hospitalarias		
	Oriente b/	Norte c/	Sur d/
Mortalidad por enfermedades diarreicas:			
1970	4.3	10.7	12.9
1968-1972	4.3	10.4	12.9
Mortalidad por enfermedades respiratorias:			
1970	7.4	11.4	15.7
1968-1972	7.5	12.5	18.7

Fuente: H. Boccardo, G. Corey, op. cit.

a/ Tasas por 1 000 nacidos vivos.

b/ El área oriente comprende las comunas de Providencia, Ñuñoa, Las Condes y La Reina.

c/ El área norte comprende las comunas de Conchalí, Renca, Quilicura, Til-Til, Colina, Lampa y la parte norte de la comuna de Santiago.

d/ El área sur comprende las comunas de San Miguel, La Cisterna, San Bernardo y Calera de Tango.

El Cuadro 9 entrega antecedentes respecto de la mortalidad infantil en tres áreas hospitalarias. Nuevamente las diferencias son abrumadoras.

Estas precarias condiciones de salud de los grupos pobres hacen que estén constituidos por individuos jóvenes con una baja esperanza de vida. Por otra parte, los altos niveles de morbilidad

/tienen su

tienen su origen, entre otras causas, en la mala calidad de la vivienda y en la escasa escolaridad de los pobres, como lo demuestran diversos estudios.

La morbilidad se explica también por los índices de nutrición. Dadas las características descritas, el nivel nutricional de los grupos pobres debe ser bajo. Esto incide, entre otros aspectos, en bajos coeficientes intelectuales.

c) Situación de ingresos

En 1970, el 20 por ciento de los hogares más pobres recibía un ingreso medio mensual de E°479, que correspondía a un 17.4 por ciento del ingreso promedio de la provincia y a un 77.6 por ciento del sueldo vital. Este 20 por ciento más pobre se apropiaba del 3.5 por ciento del ingreso total generado en la provincia.

Diversos estudios han propuesto distintas formas de fijar un límite de ingreso, bajo el cual se considera que los individuos sufren pobreza. Una de estas medidas es el sueldo vital. Recibe menos de esa suma 14.8 por ciento de los hogares de la provincia, con un ingreso medio de E°412.2 mensuales.

Otro límite utilizado frecuentemente está dado por 2/3 del ingreso promedio de la región, en este caso la provincia. Alrededor del 60 por ciento de los hogares reciben un ingreso inferior al 67.4 por ciento del ingreso medio familiar mensual. El ingreso medio mensual de este grupo ascendía a E°1.058.7, que equivalía sólo al 38.5 por ciento del ingreso promedio provincial.

A modo de comparación, se estimaba para ese mismo año, que el 10 por ciento más rico de la población se apropiaba de 39 por ciento del ingreso provincial; su ingreso medio alcanzaba a E°10 743.20, lo que equivale a 3.9 veces el ingreso medio provincial y a 22.4 veces el ingreso medio mensual del 20 por ciento más pobre de la población.

Estos antecedentes entregan nuevos elementos para juzgar la situación de los grupos pobres, a la vez que hacen pensar que el

/límite del

límite del 20 por ciento es demasiado bajo, por lo menos respecto a un nivel de ingreso igual a dos tercios del promedio.

C. La fuerza de trabajo pobre

a) Dada la composición por edades de la población pobre, puede esperarse que la tasa de participación en la fuerza de trabajo sea baja y, su inversión, la tasa de dependencia alta. En el Cuadro 10 se observan estos hechos, además de la baja representación de la fuerza de trabajo pobre que representa sólo 17.0 por ciento de la fuerza de trabajo provincial. Debe recordarse que los pobres constituyen un 20.03 por ciento de la población provincial.

Esto explica, en parte, los bajos niveles de ingresos familiares de los grupos pobres que se señalaran en el acápite anterior.

b) Composición por edades de la fuerza de trabajo pobre. Una de las características de los pobres es la juventud de su población. Esta situación también se manifiesta en la fuerza de trabajo, como puede observarse en el Cuadro 11, los pobres entran a la fuerza de trabajo a edad temprana y se retiran antes, en comparación con la fuerza de trabajo no pobre. El 32.1 por ciento de la fuerza de trabajo pobre es menor de 25 años. Contra 26.2 por ciento de la fuerza de trabajo no pobre. En el grupo comprendido entre los 35 y más años, la fuerza de trabajo pobre reúne sólo 37.4 por ciento, mientras que la fuerza de trabajo no pobre se concentra en este grupo de edad alcanzando un porcentaje máximo de 50.7 por ciento. Esta misma situación se observa al analizar los porcentajes de pobres por grupo de edad; están sobrerrepresentados en los tres primeros estratos comparados con el porcentaje que constituye la fuerza de trabajo pobre sobre la fuerza de trabajo provincial. Finalmente, es importante recalcar el hecho de que el 100 por ciento de los menores de quince años, miembros de la fuerza de trabajo son pobres.

/Las consecuencias

Las consecuencias de esta composición por edades de la fuerza de trabajo influye también en el nivel de ingreso: a menor edad, menor ingreso como se observa en el Cuadro 12.

Cuadro 10

FUERZA DE TRABAJO

Grupo social	Número de personas	Tasa de participación %	Tasa de dependencia %	% sobre fuerza de trabajo Provincia
Pobre	177 556	27.4	3.65	17.0
No pobre	868 437	33.6	2.98	83.0
Provincia	1 045 993	32.4	3.09	100.0

Fuente: Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile y ODEPLAN, Mapa de la Extrema Pobreza, cit.

c) Nivel de instrucción de la fuerza de trabajo pobre. Desgraciadamente, no es posible comparar el nivel de instrucción de la fuerza de trabajo pobre, provincias y no pobre. Sin embargo, el Cuadro 13 permite deducir el bajo nivel de calificación de la mano de obra pobre.

Las congruencias de la baja escolaridad y la deserción escolar se observaron también aquí; un 46.7 por ciento de la mano de obra pobre no finalizó la primaria, y sólo un 10.2 por ciento ha alcanzado algún nivel de calificación. En comparación con el nivel de instrucción de los pobres, la fuerza de trabajo presenta mayores niveles educacionales.

El nivel educacional también afecta al nivel de ingreso. En el Cuadro 14, se observa que mientras mayor el nivel educacional, mayor es el nivel de ingresos.

/Cuadro 11

Cuadro 11

COMPOSICION POR EDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO

Grupos de edad	% Pobres	% No pobres	% Provincia	% pobres por grupo de edad
5 - 14	4.1	0.0	0.7	100.0
15 - 24	28.0	26.2	26.5	17.9
25 - 24	30.1	26.7	27.3	18.7
35 - 64	36.2	43.8	42.5	14.5
65 y más	1.2	6.9	3.0	6.9
Sin información	0.4			
Total	100.0	100.0	100.0	17.0

Fuente: Ibidem

Cuadro 12

INGRESOS MEDIOS POR GRUPOS DE EDAD

Grupos de edad	Ingreso medio [a/]	Ingreso medio relativo (Prom = 100)
Menor de 25 años	235.8	57.4%
26 - 55 años	476.6	116.05%
56 y más años	465.1	113.25%
Total	410.7	100.00%

Fuente: F. Bourguignon, I. Heskia, Análisis estadístico de la distribución del Ingreso Personal en Chile en 1967, Análisis Serie B, núm. 12, 1970.

a/ Escudos de 1967.

/Cuadro 13

Cuadro 13

NIVEL DE INSTRUCCION DE LA FUERZA DE TRABAJO POBRE

Nivel de instrucción	% fuerza de trabajo pobre
Analfabeto	9.1
Alfabeto	37.6
Primario	27.0
Capacitado	10.2
Sin información	16.1
Total	100.0

Fuente: Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile y ODEPLAN, Mapa de la Extrema Pobreza, cit.

d) Ocupación de la fuerza de trabajo. Lo que primero interesa es conocer cuán distintas son las tasas de ocupación, cesantía y desocupación entre los distintos grupos sociales. Como lo han señalado diversos estudios, la pobreza se presenta en términos de la "pobreza que trabaja". Esto significa que los pobres no sufren niveles de desocupación mayores que el resto de la población, en períodos de relativa normalidad. El Cuadro 15 ilustra esta situación.

Más importante se torna entonces conocer el tipo de oficios, las categorías ocupacionales y las ramas de actividad económica en que se desempeña la fuerza de trabajo pobre. En primera instancia, es fácil concluir, luego de analizar su nivel educacional y composición etarea, que debe ocuparse especialmente en aquellos sectores que requieren menor calificación y menor intensidad de capital. Esto significa que trabajan en los sectores más atrasados de la economía, con niveles tecnológicos bajos.

/Cuadro 14

Cuadro 14

INGRESOS MEDIOS POR NIVEL EDUCACIONAL
(Total país 1967)

Nivel educacional	Ingreso medio E° a/	Ingreso medio relativo (promedio)	Tasa de crecimiento entre niveles
Analfabetos, alfabetos y primarios	245.5	59.78%	-
Capacitados I b/	605.8	147.50%	146.8%
Capacitados II c/	1 536.2	374.04%	153.6%
Total	410.7	100.00%	

Fuente: Isabel Heskia, F, Bourguignon, op. cit.

a/ Escudos de 1967.
b/ Educación Media.
c/ Educación Universitaria.

Cuadro 15

NIVEL DE OCUPACION DE LA FUERZA DE TRABAJO

	Pobres	Provincia
Ocupados	92.92%	94.32%
Desocupados	7.08%	5.68%
- Cesantes	5.63%	-
- Buscan trabajo por primera vez	1.45%	-

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile, Ocupación y desocupación, abril 1970.

/En el

En el Cuadro 16 se presenta la distribución de la fuerza de trabajo pobre por oficios. La mano de obra pobre se encuentra especialmente en artesanos, obreros, agricultores y trabajadores en servicios. Estos cuatro oficios concentran al 65.33 por ciento de la fuerza de trabajo pobre. Para los no pobres estos mismos oficios sólo representan al 44.81 por ciento. Es evidente que los pobres se concentran en los oficios que requieren menores niveles de ingresos. De la cuarta columna del Cuadro 16 se deduce la sobrerrepresentación de los pobres en los oficios peor remunerados: obreros y agricultores.

La distribución de la fuerza de trabajo pobre por actividad económica que muestra el Cuadro 17, ratifica lo que se ha señalado respecto de los oficios: los pobres se concentran en actividades que requieren baja calificación como son los servicios (comercio, transporte y servicios), la construcción y la agricultura. Estas ramas concentran al 59.82 por ciento de la mano de obra pobre.

En el Cuadro 18, se presenta la categoría ocupacional de los grupos pobres, cuyos ingresos son inferiores a 50 dólares mensuales. Nuevamente se observa que los pobres se concentran dentro de las categorías peor remuneradas: trabajadores por cuenta propia y obreros. Los primeros, además de tener bajos niveles de ingreso, carecen de todo tipo de organización que les permita defender sus intereses, a la vez que su relación con la vida social nacional es escasa.

Para 1970, los niveles de ingreso medio por categoría ocupacional se indican en el Cuadro 19.

/Cuadro 16

Cuadro 16

DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR OFICIOS

Oficios	Pobres %	No pobres %	Provincia %	% pobres por oficio
Obreros	13.77	6.06	7.30	30.31
Agricultores	10.23	5.16	5.97	27.53
Mineros	8.66	4.64	5.29	26.30
Artesanos	28.74	18.69	20.30	22.74
Vendedores	9.05	9.02	9.03	16.11
Trab. en servicios	12.59	14.90	14.53	13.93
Conductores	3.54	4.53	4.37	13.00
Empleados de oficina	2.36	16.10	13.89	2.73
Profesionales	0.70	9.50	8.10	1.56
Administradores	0.00	2.82	2.37	0.00
Otros	10.36	8.58	8.85	15.83
Total	100.00	100.00	100.00	17.00

Fuente: Ibidem

D. Comentarios finales

Los antecedentes descritos dan una idea del proceso de causación circular acumulativa de la pobreza. Bajos niveles educacionales, precarias condiciones de salud, malas viviendas, bajos niveles de calificación, oficios mal remunerados, se van encadenando hasta formar el cuadro que se ha venido describiendo. Lo que en él destaca son los aspectos externos de la pobreza. Su proceso de causación es bastante simple. Sin embargo, las causas más profundas deben buscarse en el funcionamiento del sistema económico y social del país.

/Cuadro 17

Cuadro 17

DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

Rama de Actividad	% Pobres	% No pobres	% Provincia	% pobres por rama
Construcción	13.77	5.37	6.71	32.98
Agricultura	8.66	5.26	5.79	24.03
Minería	0.78	0.52	0.55	22.61
Industria	25.19	21.28	21.91	18.49
Comercio	13.77	14.32	14.23	15.56
Transporte	4.33	6.41	6.07	11.46
Servicios	19.29	31.00	29.12	10.65
Electricidad	0.00	1.16	0.97	0.00
Est. Financieros	0.00	3.08	2.58	0.00
Otros	14.21	11.60	12.07	18.96
Total	100.00	100.00	100.00	17.00

Fuente: Ibidem

/Cuadro 18

Cuadro 18

POBRES POR CATEGORIA OCUPACIONAL

Categoría	Porcentaje
Trabajadores por cuenta propia	49.0
Obreros	47.0
Empleados	3.7
Empleadores	0.3
Total	100.0

Fuente: Cuarta Semana Social de Chile. La pobreza en Chile, Anexo IV. Datos Básicos, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.

Cuadro 19

INGRESOS MEDIOS POR CATEGORIA OCUPACIONAL
(Ingresos personales)

Categoría	Ingresos Medios	Ingreso Medio Relativo
Trabajadores por cuenta propia	1 536.9	90.1%
Obreros	809.3	47.5%
Empleados	2 381.3	139.7%
Empleadores	8 822.6	517.4%
Total	1 705.1	100.0%

Fuente: Arturo León e Inés Reca. Los cambios en la distribución del ingreso en el Gran Santiago 1970-72, PROELCE, Santiago.

/Las estructuras

Las estructuras de poder, por ejemplo, constituyen un elemento determinante de la distribución del ingreso generado en la economía. La estructura productiva que genera esta distribución del ingreso es también un elemento clave en la existencia de pobreza.

En economías como las latinoamericanas de alta heterogeneidad estructural, es fácil concluir en la necesidad de la existencia de pobreza. Mercados reducidos, fácil importación de tecnologías abonadoras de mano de obra, entre otras características llevan en sí el germen de la pobreza. Como ha sido señalado por diversos autores, los cambios técnicos producidos últimamente en el agro han llevado a la expulsión de mano de obra de esos sectores o han creado islas de pobreza entre explotaciones agrícolas altamente tecnificadas y de gran rentabilidad privada. Quienes abandonan el campo, emigran a las ciudades formando los barrios marginales donde permanecen.

Sin embargo, el desarrollo industrial no ha sido absorbedor de mano de obra, sino todo lo contrario, la ha expulsado. Esto ha significado que dentro de países de altas tasas de crecimiento de un nivel de bienestar general elevado para el estándar latinoamericano, presentan importantes grupos sociales marginados de los beneficios que el tipo de sociedad desarrollado en el continente otorga a algunos de sus habitantes.

En resumen, las estructuras sociales de estos países llevan en sí el germen de la pobreza. Por ello, el meró asistencialismo, sin cambios estructurales, no es capaz de mejorar las condiciones de los grupos más desposeídos.

LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA: UNA VISION DE LA POBREZA EXTREMA

Guillermo Rosenbluth

Presentación

El desarrollo latinoamericano se ha caracterizado por la modalidad de que el crecimiento y la transformación productiva no fueron siempre acompañados por un proceso que alterara las bases de la distribución de la propiedad y el ingreso haciéndolo más igualitarios. El rápido proceso de urbanización ha hecho más visible este fenómeno al concentrar en las ciudades grandes aglomeraciones de vivienda deficiente. Como es conocido la asociación entre pobreza y malas condiciones de habitación es muy estrecha - ya que junto a una vivienda deficiente suele encontrarse desempleo, bajos niveles educacionales y de ingreso personal, mala alimentación, salud precaria, etc. - aun cuando no siempre un determinado nivel habitacional refleja uno similar de los otros componentes de la pobreza.

Durante el decenio de 1960 la preocupación por mejorar las condiciones habitacionales fue reiteradamente expresada en conferencias internacionales y delineada en numerosos planes y programas; sin embargo, por diversas causas que se analizarán más adelante, ellos no han alterado significativamente la precaria situación habitacional de amplios sectores de la población.

De todos modos, parece consolidarse la existencia de un consenso valorativo orientado a establecer un orden social más justo. Aunque el tema es controversial y está lejos de haber sido resuelto, la política habitacional ha pasado a ocupar dentro de él un lugar destacado como parte integrante de una estrategia general de lucha contra la pobreza. El objeto de este trabajo consiste en analizar la dimensión habitacional de la pobreza y mostrar los esfuerzos que se han realizado para enfrentarla.

/Se presentan

Se presentan cinco capítulo y las conclusiones. En el primero se destaca la relación que tiene la política de vivienda con los estilos de desarrollo más característicos de la región. En el segundo se examina como los actuales esquemas de distribución del ingreso condicionan el acceso al mercado habitacional que tienen los diferentes grupos socioeconómicos. En el tercero se hace una descripción de las diversas formas habitacionales que albergan a los sectores más pobres, mientras que en el cuarto se reseñan los principales lineamientos de las políticas adoptadas por los países. Finalmente, en el quinto, se analizan los alcances y limitaciones de las soluciones habitacionales destinadas a los sectores de menores recursos y se presentan las conclusiones.

A. Los estilos de desarrollo y la política habitacional

1. Objetivos

En estas páginas se pretende identificar los factores que determinan la existencia y orientación de una política habitacional.

De manera ideal podría suponerse que las medidas adoptadas sectorialmente responden a las exigencias de una estrategia global. Sin embargo, difícilmente suele ocurrir en la práctica y al contrario es frecuente verificar que las diversas políticas y acciones aplicadas en un país no siempre se articulan de una manera coherente. Estos desajustes reflejan los varios intereses que entran en pugna en la dinámica social. Los resultados de esas contradicciones enmarcadas en determinadas coyunturas (económicas, sociales, políticas, de orden interno y externo) definen las características asumidas por el desarrollo socioeconómico en la región.

Un análisis ex-post que busque una interpretación de los diversos factores y situaciones que influyeran en esas modalidades de crecimiento, estaría dado por los denominados estilos de desarrollo, los cuales son caracterizaciones típico-ideales que representarían los caminos seguidos en algún momento, por los países de la región.

/En ese

En ese contexto se destacan los vínculos de la política habitacional con el estilo de desarrollo prevaleciente, señalando las orientaciones y limitaciones que se derivan de esa clase de asociación.

2. Algunas características del desarrollo socioeconómico 1/

A continuación se presenta una enumeración de los rasgos más sobresalientes del desarrollo socioeconómico en un período que abarca desde 1950 a 1975. Ello aunque de una manera muy sumaria, permite destacar, por una parte, las principales modalidades del crecimiento económico; y por otra, conocer el contexto en el que las políticas habitacionales se han desenvuelto.

El dinamismo económico experimentado por la región en el último cuarto de siglo, ha sido uno de los más notables de su historia y ha provocado profundas transformaciones en la estructura productiva. La región casi cuadruplicó su producto entre 1950 y 1975, quintuplicó su producción manufacturera, multiplicó por seis su producción de cemento, por ocho la de energía, por nueve la de maquinaria y equipos, por quince la de acero. Estos importantes cambios de escala estuvieron vinculados a modificaciones sustantivas de la estructura de la oferta.

La región se industrializó y se puso en condiciones de abastecer en forma cada vez más autónoma a los sectores de transporte, comunicaciones y construcción y a una estructura de consumo que abarca bienes industriales no durables y líneas importantes de los durables. Ciertos sectores de insumos básicos como la siderurgia y la petroquímica, símbolos de las primeras etapas de la industria pesada, se encuentran ya funcionando en muchos países de la región.

1/ La reseña de las características del proceso de desarrollo se basan en CEPAL: Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina (documento E/CEPAL/1027, 3 de marzo de 1977 - Decimoséptimo Período de Sesiones, Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977).

/Este notable

Este notable avance económico ha sido acompañado por dos procesos - el crecimiento demográfico y la distribución del ingreso - cuya presencia ha opacado el éxito señalado por los indicadores económicos.

La transformación social de América Latina ha estado fuertemente influida por dos fenómenos demográficos de gran importancia: el incremento de la población y la migración rural-urbana. Entre 1950 y 1975 la tasa media de crecimiento demográfico fue de 2.8 por ciento, pasando la región de 160 a 315 millones de habitantes. En 1950 vivían en zonas rurales y en ciudades de menos de 20 000 habitantes tres cuartas partes de la población y cerca de la mitad en 1975. Este impresionante cambio determinó que se alterasen bruscamente el número y la fisonomía de las ciudades. En 1950 América Latina tenía 6 o 7 ciudades de más de un millón de habitantes y se estima que en 1980 tendrá 25. Actualmente existe una ciudad de más de 10 millones de habitantes (Ciudad de México) y otras tres que bordean ese número (Buenos Aires, Río de Janeiro y Sao Paulo).

El crecimiento de la población de los países de la región presenta amplias diferencias entre ellos, en lo que respecta a patrones y tendencias. Por un lado, hay cuatro países, que poseen aproximadamente el 15 por ciento de la población de la región, que han completado la transición demográfica y están creciendo a tasas moderadas. En tres de esos países de menor crecimiento demográfico, 60 por ciento o más de la población era urbana en 1970, mientras la población rural se encontraba estancada (en términos absolutos) y contribuyendo moderadamente al crecimiento urbano. Por otro, cinco países grandes y medianos, que tienen cerca del 68 por ciento de la población regional, presentan tasas de crecimiento poblacional iguales o superiores al promedio latinoamericano - aunque han declinado en los años recientes - y tienen, asimismo, altas tasas de urbanización y un crecimiento de la población rural relativamente bajo.

/El resto

El resto de los países - donde vive aproximadamente el 16 por ciento de la población total - son en general pequeños y rurales y tienen elevadas tasas de crecimiento demográfico que no disminuirán en breve plazo, ya que si bien algunas muestran una reducción de la tasa de natalidad, ella sería contrarrestada por una disminución de las altas tasas de mortalidad que mantienen en la actualidad.

Al relacionar el crecimiento económico con el aumento de población, se puede observar que el importante incremento de la producción pierde parte de su significación por la forma en que fueron distribuidos los frutos de este crecimiento. Es por ello de vital importancia, destacar que el éxito alcanzado en el crecimiento económico no se tradujo en un cambio en las bases de la distribución de la propiedad y del ingreso. Por el contrario, el crecimiento y transformación productiva estuvo permanentemente acompañado por una persistente desigualdad en la distribución del ingreso. El mantenimiento de esas condiciones se ha verificado tanto en los períodos de auge, en los que se han retardado las soluciones a la espera de los frutos del crecimiento, como en las crisis en que parte importante de la contracción recayó sobre los grupos de menor poder económico y político.

Como paliativo a esta deficiente distribución del ingreso, en las dos primeras décadas, se realizó una política de gasto público destinado a cubrir necesidades mínimas, especialmente en el campo de los servicios. Las acciones estatales en la educación y la salud fueron las formas más exitosas del proceso que se describe. Sin embargo, estas medidas no siempre favorecieron a los sectores más postergados. En cambio, fueron los grupos medios los más favorecidos en el acceso a los beneficios derivados de la acción pública, quedando

/los sectores

los sectores más necesitados a distancias aún mayores que en el paso de los indicadores del progreso económico 1/.

Una de las bases principales de la distribución del ingreso es la estructura y nivel de la ocupación. El sistema productivo ha mostrado una visible insuficiencia para generar empleo productivo que absorba la creciente fuerza de trabajo de la región, en especial los grandes contingentes de mano de obra urbana. Los sectores agrícolas han actuado como focos de expulsión de mano de obra y de migración de las zonas rurales a las urbanas. Asimismo, gran parte de la inversión se ha dirigido al desarrollo de actividades industriales y de infra-estructura que hacen uso intensivo en capital, por lo que su efecto sobre el empleo se ha visto parcialmente neutralizado. Estos factores, entre otros, influyen directamente en los problemas de desempleo abierto que enfrentan los países de la región. Estimaciones realizadas sobre desempleo abierto, en un conjunto de 17 países latinoamericanos, indican que hacia 1970 alrededor de un 5.8 por ciento de la población económicamente activa, es decir, aproximadamente 4 millones de personas, estarían en esa condición 2/. Sin embargo, este aspecto del desempleo no es el principal en términos cuantitativos. La forma predominante es la subutilización de mano de obra. Gran parte de la población de América Latina, tanto en las ciudades como en el campo, se halla ocupada en actividades de bajísima productividad o en labores temporales. Esta situación determina que los ingresos percibidos por los grupos que trabajan en esas condiciones, sean abiertamente insuficientes para los niveles mínimos de subsistencia.

1/ Esta forma tan resumida de abordar un tema tan importante y complejo, como éste, puede dar lugar a algunas interpretaciones erróneas. Es por ello, necesario aclarar que algunos subgrupos dentro de los sectores postergados tuvieron mejoras absolutas no despreciables, pero esas ganancias aparecen como insuficientes confrontadas a las aspiraciones de consumo que el propio sistema alienta.

2/ Op. cit., E/CEPAL/1027, 3 de marzo de 1977.

/Como consecuencia

Como consecuencia directa de esta incapacidad de la estructura económica de generar ocupaciones que representen una base más equitativa de distribución del ingreso. Existe un elevado número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza 1/.

Esta desigualdad en los perfiles distributivos de la región se ha manifestado en dos grandes tipos de distribución 2/. Uno, denominado "elitario", se caracteriza por una concentración acentuada en la cima de la pirámide distributiva y, el otro "mesocrático", por una concentración ubicada en la cúpula, pero por debajo de la cima, o sea, es aquél que favorece a los sectores medios altos. Estos dos tipos "elitario" y "mesocrático" no sólo ilustran la configuración distributiva sino que a través de ellos se alude a las fuerzas actuantes en el sistema socioeconómico, es decir, a la dinámica del poder y a las coaliciones hegemónicas de grupos que llegan a controlar y promover desde el Estado estilos de desarrollo que favorecen estas formas de concentración.

3. Los estilos de desarrollo

El conocimiento de las orientaciones que han influido en el desarrollo económico de la región amplía considerablemente el campo de visión para evaluar los alcances de una política, al permitir no sólo juzgar las medidas adoptadas sectorialmente, sino también considerar las relaciones de interdependencia que la vinculan con el conjunto de políticas y acciones, coherentes o no, que entran en un estilo de desarrollo, ya

---

1/ Algunas estimaciones señalan que habrían unos 73 millones de personas con un ingreso inferior a US$ 90 anuales. Ese nivel de ingreso es tan bajo que hace que tales grupos sean considerados indigentes, lo cual significa que las medidas adoptadas para ayudarlos deben ser realizadas de manera básica por el Estado a través de mecanismos de asistencia social.

2/ Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", publicado en la Revista de la CEPAL núm. 2, segundo semestre de 1976.

/que sólo

que sólo en ese contexto cobra significación la orientación que ésta ha asumido. Es conveniente antes de continuar con el análisis de los estilos precisar su significado. Para ello se adoptará una de las varias propuestas definidas por Jorge Graciarena [1/] según la cual "desde una perspectiva dinámica e integradora un estilo de desarrollo es, un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflicto entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de valores o ideologías.

Todo esto se da en medio de otros condicionamientos estructurales (tecnología, recursos naturales, población) que se presentan al análisis como un conjunto integrado, el cual enmarca las posibilidades históricas de un estilo".

En un sistema [2/] pueden existir múltiples alternativas de estilos de desarrollo potencialmente aplicables, aun cuando este amplio rango de opciones está enmarcado en los límites que definen al sistema mismo.

1/ Una amplia discusión sobre el concepto de estilos de desarrollo se encuentran en J. Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo: Una perspectiva heterodoxa", publicado en la Revista de la CEPAL núm. 1, primer semestre de 1976.

2/ Los estilos no reflejan necesariamente la realidad concreta de ningún país determinado en algún momento de su desarrollo, sino más bien debe, considerarse como caracterizaciones típico-ideales construidas sobre la base del análisis de las diversas situaciones por las cuales éstas han atravesado en años recientes. Por lo tanto, los conceptos de sistema, estructura y estilos son diversos niveles de análisis con diferentes grados de generalidad y autonomía. Comenzando desde el más abstracto e independiente se debe mencionar al sistema económico y social que en este análisis corresponde al capitalismo. El segundo nivel es de la estructura económica social que constituye una configuración nacional condicionada por el sistema social y su situación histórica, incluido el orden internacional. Y en último término se encontrarían los estilos determinados a su vez por las estructuras.

./Pueden variar

Pueden variar desde aquélla que concuerda más plenamente con la índole esencial del sistema, haciendo resaltar en su aplicación las características que muestran más al desnudo la fisonomía de éste, hasta aquéllos otros en los que se tiende a atenuar los rasgos definitorios del mismo. Mientras mayor sea el énfasis puesto en esta última orientación, mayores serán las dificultades de su aplicación, la cual tropezará con una serie de obstáculos interpuestos tanto por los intereses económicos creados al amparo del sistema como por todo el orden institucional encargado de cautelar la preservación y continuidad del mismo.

Estos dos estilos, en adelante denominados estilos I y II, han constituido alternativas reales vigentes y han representado caminos seguidos en algún momento por países de la región. Se examinan a continuación los rasgos principales que caracterizan cada uno de estos estilos, describiendo asimismo el perfil correspondiente a la dimensión sectorial que interesa, es decir, la política habitacional derivada del estilo aplicado.

a) El estilo I

El estilo I, como señala J. Graciarena [1] es aquel en que "el poder está estructurado en una coalición formada principalmente por una tecnoburocracia civil y militar que controla el aparato del Estado en asociación con las grandes empresas nacionales y extranjeras que tienen una posición dominante en el sector moderno y, por ende, en toda la economía. Aunque con carácter más accesorio, participan también en la coalición una variedad de grupos medios altos donde se destacan los empresarios medios, los altos ejecutivos y los profesionales. El estilo político es generalmente autoritario y desmovilizador pues promueve la 'hibernación' de las masas populares mediante la desarticulación de sus organizaciones sociales y políticas autónomas.

1/ J. Graciarena, op. cit.

/El discurso

El discurso abierto es directamente reprimido. El objetivo central es el crecimiento económico acelerado, para lo cual se articulan y se movilizan todos los recursos disponibles con el fin de maximizar la acumulación de capital y la rentabilidad de las empresas, atraer la inversión extranjera y contener las precisiones salariales y distributivas de los grandes grupos que van quedando rezagadas en un proceso altamente concentrador del ingreso. El objetivo político de largo plazo es la 'grandeza nacional' a la cual se subordinan una serie de metas sociales que, en otra perspectiva, merecerían una atención más inmediata".

La filosofía del pensamiento económico dominante en este estilo descansa en la idea de que lo fundamental es lograr el crecimiento económico pues una vez logrado este propósito, los mecanismos del mercado serán los encargados de asignar los incrementos de ingreso así obtenidos. Según esta orientación la mejor estrategia es estimular la concentración del ingreso en los más ricos ya que estos grupos, que son los que poseen mayor capacidad de ahorro, podrían destinar cantidades importantes a nuevas inversiones, acelerando así el crecimiento del conjunto de la economía con el beneficio consiguiente, aunque diferido para el resto de la sociedad. Los que apoyan este estilo de desarrollo piensan que si la distribución del ingreso fuera más igualitaria, bajaría el coeficiente de ahorro, debido a la mayor propensión al consumo que tienen los sectores más pobres. Con esto bajaría la tasa de inversión y se retardaría el crecimiento. Expresado en otros términos, de ocurrir aquéllo, se estaría sacrificando una expansión constante del bienestar futuro a cambio de ligeras mejoras en la situación actual de los sectores de menores recursos de la población.

La orientación señalada, que involucra a toda la actividad económica, tiene su proyección correspondiente en el ámbito de la política habitacional la cual a su vez se ve influenciada según que el estilo I se desenvuelva en una fase de recesión o expansión económica.

/En un

En un período recesivo en que la política económica está orientada a detener la inflación, reducir el déficit fiscal y atenuar el desequilibrio de la balanza de pago, ocurre que el conjunto de medidas emanadas de esa perspectiva, tales como la reducción del gasto público, la aplicación de una política de remuneraciones cuyo sello distintivo es la austeridad y compresión salarial, la libertad de precios, la eliminación de los subsidios, la restricción del crédito, etc. configuran un cuadro adverso a las posibilidades de desarrollo de la actividad habitacional, la cual sin contar con ningún estímulo oficial reduce su nivel de actividad hasta los límites de la demanda efectiva la que, como producto de la situación restrictiva, es sumamente reducida. Así la oferta habitacional está casi exclusivamente orientada a los sectores de ingresos altos y medios altos. Ello provoca la desaparición de un vasto número de empresas de la construcción pequeñas y medianas que son incapaces de soportar la crisis, quedando entonces las unidades empresariales de mayor envergadura en posición de dominar el mercado habitacional. En ese contexto no existe una política social habitacional y el nivel de la actividad constructora, como ya se expresó, está determinado por las fuerzas del mercado.

Cuando ocurre una fase expansiva dentro de este estilo lo esencial de la política habitacional es su papel económico: la vivienda se constituye en un medio y no en un fin. Se estimula la solución empresarial privilegiando los aspectos financieros, concediendo un amplio apoyo a las instituciones de ahorro y préstamo - que son una parte importante del mercado financiero - favoreciendo de este modo la demanda habitacional. La libertad de precios continúa preservándose - por considerarla un elemento vitalizador en la actividad empresarial - y como el arrendamiento de viviendas surge como una solución habitacional destinada a los grupos de ingresos medios y altos, permite que parte de los recursos se destine a la inversión habitacional

/para renta

para renta ya que las condiciones económicas las hacen aparecer como inversiones ventajosas frente a otras alternativas.

De ese modo los planes y programas de vivienda están orientados por la demanda efectiva. Esta demanda es a su vez función del volumen de empleo e ingresos que es capaz de generar la actividad económica. Como el estilo promueve la concentración del ingreso el mercado tenderá a polarizarse y la actividad habitacional atenderá por una parte a un sector de altos ingresos que demandan viviendas de lujo y, por otra, un vasto conjunto que en el mejor de los casos podrá llegar a optar por una vivienda económica.

Es necesario señalar también que la oferta habitacional se ve afectada por el mismo proceso concentrador, quedando en pocas manos el control de la actividad habitacional que se expande hasta incluir una extensa red de relaciones que cubren el aspecto financiero, el abastecimiento de insumos y la comercialización de las unidades producidas. De este modo, se desplaza del mercado habitacional a las unidades de producción más débiles y se imprime un carácter monopólico a la actividad de la construcción. Esta situación tiene su perfil correspondiente en el proceso político: los grandes empresarios y profesionales influyen sobre los centros de poder defendiendo sus intereses e intentando controlar la orientación de las políticas urbanas.

En resumen, las condiciones prevalecientes en la fase expansiva hacen que aumente la actividad habitacional y que exista una política habitacional orientada a favorecer los fines de lucro de las empresas. La distribución habitacional queda al arbitrio de las directrices del mercado lo que tiende a consolidar las desigualdades existentes de ingreso y bienestar.

/b) <u>El estilo</u>

b) El estilo II

La base de apoyo de este estilo es muy amplia, abarcando desde extensas capas del estrato popular urbano y el campesinado hasta los grupos medios. Al respecto, los estratos medios altos, constituidos por empresarios medianos y profesionales tuvieron mayor acceso a los centros de poder del Estado, controlando desde allí la implementación de políticas favorables a sus intereses.

Sin embargo, el amplio abanico social que sirve de plataforma al estilo II conlleva la necesaria búsqueda de objetivos que sean coherentes con los intereses de los grupos que lo apoyan, orientándose hacia el crecimiento económico asociado al desarrollo social y la participación popular. Ello implica procurar una más amplia participación de las masas en condiciones cada vez más igualitarias tanto en la producción y el consumo como en la distribución del ingreso. En esta forma se pretende cimentar el crecimiento económico sobre la base de una mayor igualdad social.

En este estilo ya no se supone que el desarrollo social es una consecuencia espontánea del crecimiento económico. Se niega la validez de los mecanismos del mercado como elemento regulador de la actividad económica y la distribución social. Se postula que para alcanzar una mayor equidad distributiva es necesario formular políticas que se orienten tanto al crecimiento como a la distribución. El mecanismo dinámico se complica pues debe considerar, por un lado, las relaciones que asocian al crecimiento económico y el bienestar social y, por el otro, la vinculación que ambos tienen con la distribución del poder, la riqueza y el ingreso. En el trasfondo de este estilo, subyace la idea de que un mejoramiento real sólo es posible cuando se modifican las relaciones de poder que configuran la situación actual. Un camino usual para alcanzar esa finalidad, ha sido el de diseñar políticas para transformar paulatinamente la estructura de poder actual en el convencimiento de que a través de esas medidas,

/la nueva

la nueva estructura sería una base vitalizadora favorable para producir futuras modificaciones en el mismo sentido. Las políticas distributivas estarían llamadas a desempeñar un papel importante en esta clase de estrategia transformando la estructura social.

Mediante esa forma de acción se podrían elevar los niveles de participación actual de los sectores más postergados, dando a esos grupos mayores posibilidades de movilidad social que les permitan a ellos y a sus hijos mejorar su situación.

Las posibilidades de éxito de este estilo dependen de la correlación de fuerzas políticas, de las tendencias del cambio estructural y de las condiciones económicas existentes. Mientras más adversos sean estos factores, mayores serán las contradicciones entre las aspiraciones del estilo y las realizaciones, ya que estas últimas están fuertemente influidas por las fuerzas predominantes del sistema y que tienden a permanecer. Cuando es así muchas de las iniciativas sociales fracasan debido a la oposición gubernamental y a la de los grupos que ocupan posiciones de privilegio en los centros de poder y que controlan parte importante del aparato productivo y financiero. Estos grupos son los representantes de inspirar y materializar la política oficial, que apoyan sólo hasta el punto en que sus intereses son coincidentes; pasado ese límite, su influencia gravita negativamente.

En su dimensión sectorial, la preocupación central de este estilo debería ser la de proporcionar vivienda a los sectores de menores recursos. Sin embargo, las políticas habitacionales que se suelen adoptar no han sido coherentes con estas aspiraciones pues más bien se han orientado a estimular la oferta de viviendas a través de exenciones tributarias, otorgamiento de créditos, facilidades de importación de maquinarias y equipos, etc. Con esos lineamientos se ha pretendido incentivar la construcción y aumentar su eficiencia para incrementar el volumen de unidades producidas a costos más bajos, abaratando el precio de las viviendas e incorporando a un mayor número

/de personas

de personas en el mercado habitacional. En relación a los sectores más pobres y para facilitar su acceso a la vivienda se realizaron estimaciones de sus ingresos y a partir de ellos se propusieron soluciones habitacionales compatibles con su situación económica. Sin embargo y desafortunadamente, estas medidas no tuvieron el éxito esperado. Su concepción y aplicación condujo a experiencias muy variadas y discontinuas (desde la entrega de una vivienda de material sólido hasta la provisión de un cuarto de madera en un terreno semiurbanizado).

Esta falta de decisión en adoptar medidas que beneficien claramente a los sectores postergados, puede interpretarse como una de las debilidades que presenta el estilo II, el cual sólo es consecuente con una fracción de las bases de apoyo al estilo, dejando importantes demandas insatisfechas. Esta resultante señalaría el éxito relativo de sus pretensiones igualitarias.

En un intento de explicar los elementos que determinarían que la aplicación del estilo II en el ámbito habitacional no haya dado los resultados esperados se han agrupado las siguientes observaciones:

i) <u>La congruencia de la estrategia con la realidad</u>

Todo diagnóstico de la situación habitacional se basa sobre una estimación del déficit de viviendas. Esta estimación es una manera de cuantificar la pobreza habitacional que por diversos factores causales ha ido acumulándose a través del tiempo. Pretender hacerlo desaparecer a corto o mediano plazo es una tarea imposible debido a su magnitud también hay que considerar el hecho de que mediante el objetivo de entregar viviendas se atiende a las manifestaciones más superficiales del problema habitacional sin enfrentar las causas que lo originan, mientras éstas no tengan solución seguirán gravitando sobre la acción habitacional, diluyendo su acción y distorsionando sus objetivos.

/Como se

Como se sabe las metas de producción y asignación de viviendas están basadas en una serie de supuestos que se refieren a la orientación de los recursos (tierra, capital) hacia la construcción de viviendas económicas, unidos a las estimaciones sobre la capacidad de la economía para generar nuevos empleos, el mejoramiento de los sueldos y salarios en términos reales y la evolución de los precios. En base a estos elementos se determinan tanto el volumen de viviendas que se proyecta construir como los requisitos de su asignación. Sin embargo, cuando llega el momento de actuar se descubre que la tierra urbana y suburbana está en manos de especuladores; que sus precios son ya muy elevados y que su fragmentación encarece la construcción de viviendas y de servicios; que los costos son muy altos debido al carácter especulativo de la industria de la construcción. Como otro elemento distorsionador se puede señalar la aceleración del proceso inflacionario, el cual ha servido para atenuar la pugna distributiva de los sectores asalariados haciéndoles perder el valor real de sus remuneraciones. Esta situación repercute aún con mayor fuerza en los grupos más pobres que son los que perciben las peores remuneraciones y cuyo ingreso es intermitente debido al carácter esporádico de los trabajos que realizan. Este cúmulo de factores impide a vastos sectores de la población optar por alguna solución convencional como sería el arriendo o compra de una vivienda a precios de mercado. Estos precios son inaccesibles para ellos.

ii) Problemas de poder y participación social

Los responsables de la política habitacional están sometidos a las presiones ejercidas por grupos ubicados en posiciones diferentes de la estructura socioeconómica. La forma y la fuerza de estas presiones dependen de la posición de poder que tengan tales grupos. La fuente de poder no está basada exclusivamente en la superioridad económica, sino también en el tamaño, la cohesión del grupo y su capacidad organizativa. En los estilos de desarrollo basados en

/un sistema

un sistema político democrático, donde pueden expresarse libremente las diversas corrientes de opinión, los grupos de pobladores tienen más posibilidades de organizarse y llegar a constituir un importante grupo de presión. De este modo la política oficial puede verse influenciada - aunque en grados diversos - por grupos que están ubicados en los extremos de la estructura socioeconómica. Sin embargo, esta relación de fuerzas no es equilibrada ya que los que sustentan el poder económico están bien articulados y desde sus posiciones de privilegio pueden con relativa facilidad bloquear o atenuar aquello que no sea considerado beneficioso para ellos; la gran masa de la población carece en general de la cohesión y organización necesaria para la defensa de sus intereses comunes. Es cierto que podrían señalarse las movilizaciones de pobladores y la toma de terrenos, como un ejemplo contrario a esa afirmación general. Sin embargo, su fuerza organizativa tiene objetivos muy limitados ya que su acción está enmarcada estrictamente por las necesidades inmediatas como el acceso a la tierra, el suministro de servicios, etc. Una vez conseguidos estos fines, sus organizaciones pierden continuidad, carácter combativo y eficacia reivindicatoria. En determinadas coyunturas especiales se produce un aumento significativo del número de invasiones. A pesar de que todas ellas tienen una justificación real - si se considera la situación apremiante en que viven los invasores - su movilización pocas veces ha sido espontánea. Generalmente han sido inducidas por grupos externos a los pobladores con diversas finalidades, incluida la de hacer fracasar la política oficial, con el objeto de obtener dividendos políticos en su propio beneficio. O bien por especuladores de la tierra urbana, que de esta forma pueden vender terrenos sin urbanizar haciendo con ello excelentes negocios 1/.

1/ Las ocupaciones de terreno pueden tener múltiples orígenes. Uno de ellos es provocado por los llamados loteos brujos o clandestinos, los cuales consisten en la venta de terrenos de bajo valor comercial que se venden con la promesa de proporcionarles una futura urbanización, situación que no llega a materializarse, debiendo posteriormente el Estado tener que solucionar la carencia de ese servicio.

/De este

De este modo la gestión oficial se ve doblemente debilitada. Por un lado, grupos económicamente poderosos traban la aplicación de la política reduciendo al mínimo la capacidad instrumental de ésta y, por otra, la acción de grupos guiados por móviles especulativos o de sectores antagónicos a la política oficial, estimulan las invasiones de terreno aumentando la demanda por soluciones habitacionales costosas - compras de terrenos, urbanizaciones y equipamientos comunitarios - a niveles imposibles de atender en base a los recursos programados.

La ausencia de la participación popular en la tarea habitacional es otro de los problemas que deben ser considerados. Existe un completo divorcio entre los técnicos encargados de diseñar una vivienda y las personas a quienes está dirigida esa solución habitacional. Son muy pocas las veces en que la aplicación de una política se fundamenta en un estudio previo de la población que se pretende atender y que se propongan las soluciones que más se ajustan a sus formas de vida. No se tiene en cuenta la experiencia popular en la construcción de viviendas, a pesar de que en algunos casos la tecnología empleada y el diseño de sus viviendas indican que sus habitantes poseen un conocimiento secular del clima, que saben extraer el máximo provecho de materiales que les permite construir con una flexibilidad adaptable a los cambios y renovaciones de acuerdo a sus necesidades de espacio.

Esta situación ha contribuido a otorgar soluciones erróneas, que no son las más adecuadas desde el punto de vista funcional ni desde el constructivo. Solucionar este distanciamiento entre los planificadores y los pobladores podría permitir encontrar formas nuevas de solución habitacional, más apropiadas a los grupos sociales a los cuales se dirige la política.

/iii) <u>El desarrollo</u>

iii) El desarrollo urbano y el uso de la tierra

El crecimiento demográfico y la urbanización plantean exigencias cada vez más vigorosas sobre el espacio urbano. Aparecen constantemente nuevas urbanizaciones para los sectores de la población con alguna capacidad de inversión. Los nuevos asentamientos de viviendas económicas auspiciadas por los gobiernos son, en su mayor parte, edificaciones en sentido horizontal, de modo que para su ubicación necesitan ocupar grandes espacios. Todo este incremento de la demanda de terrenos, que se encuentra prioritariamente en manos privadas, ha permitido que uno de los negocios más ventajosos del área metropolitana sea la especulación con la tierra.

Esta expansión territorial creciente de las ciudades, ha provocado que un porcentaje significativo de la inversión pública haya sido canalizada hacia obras de infraestructura tales como instalación de agua, luz, servicios de alcantarillado y de equipamiento comunitario (escuelas, hospitales, etc.), todo lo cual ha tendido a valorizar terrenos que pertenecen a los sectores de ingresos altos y medios. La vía impositiva, que podría servir de elemento de rescate de esta plusvalía creada por la urbanización, ha sido inoperante para atenuar este elemento distorsionador de la política aplicada.

Cuando el Estado - a través de programas de erradicación 1/ - proporciona terrenos urbanizados a los sectores de bajos ingresos, esta medida mejora las condiciones de habitabilidad de esos grupos. La pertenencia de un espacio físico les proporciona seguridad, esta ventaja asociada a que los terrenos proporcionados cuentan con una infraestructura básica, significa un evidente progreso en relación a su condición anterior, es decir, la de ser moradores de tugurios o zonas de invasión, en estos últimos incluso no existe ninguna clase de servicios de utilidad pública.

1/ Erradicación es la reubicación de pobladores de tugurios o zonas de invasión a terrenos previstos de una infraestructura básica.

/Sin embargo,

Sin embargo, esta acción, considerada desde la perspectiva distributiva, descubre que sus efectos son mucho menos progresivos de lo que muestran aparentemente. La demanda de terrenos por parte de los sectores de menores recursos hace que el Estado se incorpore al mercado de la tierra, pagando por lo tanto los precios especulativos que éstos mantienen. La mayor parte de esos terrenos está en manos de sectores de altos ingresos. De modo que la cesión de terrenos por parte de estos grupos no significa que se modifique el patrimonio de ellos. A ello hay que agregar que las necesidades de urbanizar son realizados por grandes empresas constructoras, las cuales también pertenecen a los mismos grupos anteriores. Todo ello estaría señalando que con estas medidas no alteran los actuales esquemas de distribución del ingreso.

4. Conclusiones

A modo de síntesis, se puede afirmar que la política habitacional está asociada al estilo de desarrollo que se encuentra en vigencia.

Se han distinguido dos estilos mediante cuya descripción se pretende caracterizar - aunque sea en forma aproximada - la manera como ha evolucionado el desarrollo socioeconómico de los países de la región.

Considerando el estilo I y ubicándolo en una fase de contracción económica, se puede apreciar que éste repercute desfavorablemente en la actividad habitacional, ya que se reduce a niveles mínimos. El sector público, prácticamente no interviene y toda la actividad constructora es impulsada por el sector privado. Las pocas unidades producidas sirven casi exclusivamente para atender a los sectores de altos ingresos. Cuando el mismo estilo es aplicado en una fase expansiva, aumentan los niveles de producción de viviendas, esta expansión en la construcción está determinada por el crecimiento global de la economía. La política habitacional estimula el carácter privado de la actividad habitacional, otorgándole una serie de

/facilidades. En

facilidades. En lo que respecta a la asignación de viviendas, ésta queda liberada a las directrices del mercado, reproduciendo las desigualdades existentes y agudizando con ello los contrastes de la estructura actual.

En el estilo II, el Estado asume el papel de corrector de desigualdades, no obstante lo cual se ve muy limitado por la acción encubierta o a veces manifiesta de grupos de interés, que mediante su acción, entorpecen y distorsionan los propósitos igualitarios del estilo.

Esa clase de obstáculos pueden resumirse agrupándolos entre puntos centrales: 1) En el que se compara la estrategia utilizada con la realidad, destacando la irrelevancia de algunos supuestos en los que se basaba la estrategia habitacional, lo cual determinó distorsiones en la distribución de recursos entre estratos medios y bajos. En un segundo punto se consideraron el problema de poder y participación social para finalmente plantear las inflexibilidades originadas por el desarrollo urbano y el uso de la tierra.

Si bien es cierto que los aspectos señalados anteriormente explican el éxito relativo del estilo II en sus pretensiones igualitarias. Debe reconocerse, sin embargo que, mediante su acción se favorecieron a amplias capas de los estratos medios y algunos subgrupos de la clase obrera, es decir, los que poseían los mejores niveles de remuneración y organización sindical.

B. Incidencia de los actuales problemas de distribución del ingreso en las posibilidades de adquirir una vivienda

Las condiciones prevalecientes en los países de la región en materia de distribución del ingreso son muy desiguales. Como la distribución de la riqueza es una variable decisiva en la determinación de la demanda efectiva, ocurre que, mientras más agudos son los contrastes entre riqueza y pobreza, mayores son las diferencias que presenta la situación habitacional, ya que el hecho de que existan tramos relativamente pequeños de población con una alta concentración del ingreso y por lo tanto con una elevada capacidad de compra condiciona la oferta de viviendas, absorbiendo parte importante de los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de esos grupos.

Esta situación se traduce en edificaciones de lujo en manifiesto contraste con viviendas precarias que presentan elevados niveles de hacinamiento y deficientes condiciones sanitarias y que constituyen el albergue de la mayor parte de la población.

Los antecedentes estadísticos presentados fueron elaborados a partir de la información suministrada por el Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina, el cual es auspiciado en forma conjunta por la CEPAL y el Banco Mundial.

Enumerando brevemente algunas consideraciones de orden general sobre la forma como se distribuye el ingreso en los países de la región se puede señalar lo siguiente:

Se ha podido confirmar la aseveración que señala que los países latinoamericanos presentan un mayor grado de desigualdad que otras

/regiones del

regiones del mundo 1/. Ello no significa que la diferencia entre los ingresos altos y bajos sea necesariamente mayor que en otras regiones. La característica notable es la yuxtaposición de mayorías que tienen niveles de ingresos muy bajos con minorías de consideración cuyos niveles de ingreso les permite adoptar modalidades de consumo "modernos" aunque tal vez no en la medida de sus aspiraciones 2/.

Las diferencias notables en la desproporción de la distribución se reflejan con claridad al examinar la participación del 20 por ciento más pobre de los hogares en los esquemas distributivos. Para ilustrar se muestra la situación de algunos países de la región 3/.

Así, examinando la situación en Chile en los últimos meses del año 1967 y comienzos de 1968 4/ se encontró que el 20 por ciento más pobre de los hogares de todo el país recibía el 4.5 por ciento del ingreso. En cambio el 20 por ciento superior de la cúpula lograba obtener el 51.3 por ciento del ingreso total.

1/ En una clasificación de los países según el nivel de ingreso y la desigualdad de la distribución preparada recientemente por el Centro de Investigación sobre el Desarrollo del Banco Mundial, se distinguen tres niveles de ingreso por habitante (inferior, hasta 300 dólares; mediano, de 300 a 750 dólares; y alto, más de 750 dólares) y tres agrupaciones según el grado de desigualdad (elevada, mediana y baja). De los 15 países latinoamericanos y caribeños que figuran en la lista, siete aparecen en el grupo de ingresos bajos y ocho en el de ingresos medianos. La desigualdad es elevada en nueve de esos países (de los cuales cinco pertenecen al grupo de bajos ingresos, cuatro al de ingresos medianos); es moderada en seis y en ninguno de ellos es reducida. Entre los países de bajos ingresos del resto del mundo que figuran en la lista, en cinco la desigualdad es elevada, en ocho moderada y en diez reducida. Entre los países de ingresos medianos, las cifras respectivas son 2.0 y 7; entre los países de ingresos altos, 8, 6 y 9.

2/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1973.

3/ CEPAL/BIRF, Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina (E/CEPAL/L.115/1 al 14).

4/ E/CEPAL/L.115/5, op. cit.

/Los ingresos

Los ingresos de los hogares ubicados en el decil superior de la cúpula eran veintitres veces superior al promedio del decil más bajo. Esta desproporción en la participación mejoraba muy levemente al examinar la situación que presentaban las zonas urbanas. Allí el 20 por ciento más pobre recibía un 4.8 por ciento y el 20 por ciento superior el 49.9 por ciento del ingreso total. El ingreso medio de los hogares del decil superior era veinte veces superior al del decil inferior. La composición socioeconómica de los jefes de hogar del 20 por ciento más pobre, a nivel nacional, estaba constituida por un 39 por ciento de trabajadores por cuenta propia, de un 37 por ciento de obreros, un 13 por ciento de pasivos que viven de transferencias, de un 2.9 por ciento de empleados y de un 8.1 por ciento en actividades no bien definidas.

En Colombia 1/, tomando como referencia los meses de junio y julio de 1970 y considerando sólo los ingresos mensuales de los jefes de hogar se constata que a nivel nacional el 20 por ciento de los jefes de hogar más pobre recibían el 2.4 por ciento del ingreso, mientras el 20 por ciento superior de la cúpula se apropiaba del 64.2 por ciento del ingreso total. La diferencia entre el ingreso medio obtenido por los jefes de hogar del decil superior era 68 veces mayor que el decil del extremo inferior. En las zonas urbanas estas diferencias se reducían un tanto, pero continuaban señalando una impresionante desproporción; el 20 por ciento inferior recibía el 2.9 por ciento del ingreso y el 20 por ciento superior obtenía el 59.7 por ciento de los ingresos. Los ingresos medios de los jefes de hogar del decil superior eran 52 veces superior al del decil inferior.

En Costa Rica 2/ en 1971 y considerando sólo el sector urbano y el ingreso de los jefes de hogar, se verificó que en el 20 por ciento

1/ E/CEPAL/L.115/2, noviembre 1974, op. cit.

2/ E/CEPAL/L.115/14, mayo 1975, op. cit.

/más pobre

más pobre de los hogares el ingreso de los jefes de hogar sólo representaba el 6 por ciento del ingreso, mientras en el 20 por ciento superior junto a la cúpula, se apropiaba del 49.6 por ciento del ingreso. El ingreso medio de los jefes de hogar del decil superior era 14.6 veces el del decil inferior. En el 20 por ciento más pobre de los hogares, los perceptores del ingreso estaban constituidos por el 26.2 por ciento de la totalidad de trabajadores por cuenta propia, el 11.6 por ciento de los empleados y el 29.5 por ciento de los obreros.

En Honduras 1/ entre abril de 1967 y abril de 1968, considerando la totalidad del país y los ingresos anuales de los hogares, se constató que el 20 por ciento más pobre de los hogares recibió el 2.3 por ciento de los ingresos mientras el 20 por ciento superior obtuvo el 67.8 por ciento del ingreso total. Los ingresos medios de los hogares ubicados en el decil superior fueron 71 veces mayor a los del decil inferior.

En Montevideo 2/, tomando como referencia agosto de 1967 se constató que el 20 por ciento más pobre de los hogares recibió el 4.3 por ciento del ingreso, mientras el 20 por ciento de los hogares de la cúspide se apropió del 47.4 por ciento del ingreso. Los ingresos medios de los hogares que estaban en el decil de la cúpula fueron más de 22 veces superior al que lograron los hogares del decil inferior.

La distribución mejoró un tanto en los deciles siguientes, pero sin llegar a perder su fisonomía regresiva. Es así como se encontró que los hogares comprendidos entre el primer y el sexto decil obtuvieron el 29.4 por ciento del ingreso. Examinemos algunos rasgos de este 60 por ciento de hogares. En él predominaban los asalariados que constituían un 67.9 por ciento, los trabajadores independientes que sólo representaban un 12.4 por ciento y los jubilados o pensionados

---

1/ E/CEPAL/L.115/11, abril 1975, op. cit.

2/ E/CEPAL/L.115/1, octubre 1974, op. cit.

/que alcanzaban

que alcanzaban a un 24 por ciento. Su población no era joven ya que más de un 50 por ciento de ella tenía más de 45 años de edad. En relación a la cantidad de personas por hogar, existía un 33 por ciento de éllos que tenían más de cuatro miembros por hogar. En el aspecto educacional un 36 por ciento de su población no tenía instrucción o bien había cursado la primaria incompleta.

La composición de la población perceptora de ingresos en la totalidad de los hogares fue la siguiente: había un 67.8 por ciento de asalariados, un 9.2 por ciento de trabajadores por cuenta propia, un 6.2 por ciento de patrones y un 15.2 por ciento de jubilados o pensionados. En los hogares correspondientes hasta el sexto decil se concentraban el 54 por ciento del total de los asalariados, el 85 por ciento de los trabajadores independientes y el 94 por ciento de los jubilados o pensionados. El ingreso medio anual de estos grupos mostró que el de los asalariados era el más alto (107 743 pesos) y el de los jubilados o pensionados fue el más bajo (49 886 pesos).

Sintetizando, se puede expresar que la participación relativa del ingreso personal recibido por el 20 por ciento más pobre de la población, no es muy diferente del que obtienen en muchos países desarrollados, aunque expresado en términos absolutos, lo que reciben los pobres en esta región es, naturalmente, mucho más bajo. Otra diferencia que se puede indicar es que en los países desarrollados el ingreso aumentó sostenidamente en los deciles siguientes, mientras en los países latinoamericanos típicos, el aumento es mucho más lento hasta el octavo o noveno decil. En cambio, al examinar el 5 por ciento que se encuentra en la cúspide y que corresponde a los perceptores de mayores ingresos, obtienen una proporción mucho mayor del total que grupos semejantes en otras regiones. Esto significa que el nivel de ingreso de la mayoría es muy inferior al promedio nacional por habitante.

/La desigualdad

La desigualdad en la distribución del ingreso determina los niveles de vida a que tiene acceso la población. Los grupos más desfavorecidos por los esquemas distribuidos están constituidos por personas que poseen muy bajos niveles educacionales, lo cual les limita su capacidad de movilidad en el mercado laboral, reduciéndoles a desempeñarse en actividades de baja productividad y de naturaleza discontinua. Estos grupos alcanzan cifras significativas de la población total, llegando en algunos países a sobrepasar el 20 por ciento de ella, sus condiciones de vida son tan deficientes que hacen prácticamente imposible buscar alguna solución habitacional mediante los mecanismos convencionales del mercado. Pero aún suponiendo que se pudiera lograr esa finalidad, ello tan solo sería una contribución muy parcial para remediar el cúmulo de factores negativos que gravitan sobre ellos condicionando un nivel de vida que los mantiene en el último peldaño de la participación de los beneficios del crecimiento económico.

A continuación y para algunos países, se examina el ingreso por grupos socioeconómicos, viendo las posibilidades que tienen estos grupos de adquirir una vivienda a precios de mercado.

Entre las muchas limitaciones que estas cifras pueden tener, se destacan las dificultades de conseguir datos fidedignos sobre los ingresos más altos y más bajos de la escala, debido a que los estratos superiores tienen buenas razones para ocultar parte de sus ingresos, en tanto que los estratos más bajos que dependen para su subsistencia de fuentes intermitentes y de ingresos en especial de lo que no pueden dar informaciones precisas. Por otra parte, el hecho de basarse en promedios distorsiona aún más la realidad que se pretende mostrar.

En Costa Rica (Cuadro 1) y considerando una vivienda de 70m^2, suponiendo que los empleadores, directivos y profesionales y empleados pueden ahorrar un 25 por ciento anual de sus ingresos, mientras que los obreros y trabajadores por cuenta propia pueden destinar un

/Cuadro 1

Cuadro 1

COSTA RICA (1971) POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA POR CATEGORIA SOCIOECONOMICA

	a/ Ingreso medio mensual estimado	Porcentaje de hogares	Ahorro anual destinado a vivienda	b/ Precio de una vivienda de 90 m2	Años necesarios para compra de vivienda
Empleadores	1 596.26	8.7	4 788.78	24 429	5.10
Trabajadores por cuenta propia	670.87	12.99	805.00 c/	24 429	30.34
Directivos y Prof.	1 461.06	15.51	4 383.18 d/	24 429	5.57
Empleados	1 099.54	21.82	3 298.62 d/	24 429	7.40
Obreros	579.87	40.98	695.84 c/	24 429	35.0
		100.0 %			

a/ Fuente: CEPAL/BIRF, Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina, (E/CEPAL/L. 115/14).

b/ Fuente: IASI, América en cifras, 1974. Situación económica, Nº 2: Industria, Washington.

c/ Se destina un 10 por ciento anual del ingreso del hogar para compra de vivienda.

d/ Se supone que se destina un 25 por ciento anual del ingreso del hogar para compra de vivienda.

/10 por

10 por ciento de lo que ganan anualmente, se puede ver que los primeros podrían conseguir la vivienda entre 5 y 7 años, en cambio los obreros y trabajadores por cuenta propia les significaría un esfuerzo que fluctuaría entre los 30 y 35 años representando estos últimos un 54 por ciento de los hogares del país.

En Venezuela (Cuadro 2) un 74 por ciento de los hogares para conseguir una vivienda de 60m^2 tendrían que destinar un 10 por ciento de sus ingresos durante 19 años. En cambio, un 26 por ciento de los hogares para conseguir una vivienda del doble de superficie sólo necesitarían 11 años.

En Chile (Cuadro 3) para conseguir una vivienda de 80m^2 y suponiendo que las categorías de empleadores y empleados destinaran la cuarta parte de sus ingresos a la compra de vivienda, mientras que los obreros y trabajadores por cuenta propia pudieran ahorrar un 10 por ciento. Se puede constatar que las categorías mejor ubicadas, esto es alrededor del 50 por ciento de los hogares, pueden conseguirse una vivienda, demorándose para ello entre 4 y 8 años. El otro 50 por ciento que pertenece a las categorías de obreros y trabajadores por cuenta propia necesitan un número de años que fluctúa entre 40 y 48 años.

Cuando se examina lo que acontece en la capital nacional se puede apreciar que los trabajadores por cuenta propia logran una disminución importante en el número de años en que consiguen una vivienda. Ello se debe a que en el centro urbano más importante esta agrupación está muy influida por los ingresos de profesionales independientes que están englobados en esta categoría.

En Brasil (Cuadro 4), separando los hogares en propios y arrendados y utilizando la variable tipo de viviendas es posible apreciar que no hay diferencias importantes entre la situación de los propietarios y los arrendatarios. En ambos casos, tanto para los que ya poseen alguna vivienda como para los que habitan en una alquilada, el número de años en que consiguen una vivienda fluctúa entre 4 y 5 años. En cambio, para los habitantes de las chozas ello significaría un compromiso

/Cuadro 2

Cuadro 2

VENEZUELA-CARACAS (1971) POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA POR CATEGORIA SOCIOECONOMICA

	a/ Ahorro anual destinado a vivienda	Porcentaje de los hogares	b/ Precio de la vivienda	Años necesarios para adquirir vivienda
Asalariados	1 168.90 c/	74.35	22 500 d/	19.2
Empresarios	4 024.02 e/	25.64	45 000 f/	11.0

a/ Fuente: CEPAL/BIRF, Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina, (E/CEPAL/L.115/7).

b/ Fuente: IASI, América en cifras, 1974. Situación económica, Nº 2: Industria, Washington.

c/ Se destina un 10 por ciento del ingreso anual para vivienda.

d/ Se supone una vivienda de 60 m2.

e/ Se destina un 25 por ciento del ingreso anual para vivienda.

f/ Se supone una vivienda de 120 m2.

/Cuadro 3

Cuadro 3

POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA POR CATEGORIA SOCIOECONOMICA

	Chile (Santiago) 1968			
	Ahorro anual para vivienda a/	Porcentaje de hogares	Precio de la vivienda b/ c/	Años necesarios para comprar vivienda
Empleadores	7 731.69 d/	9.8	32 828	4.24
Trabajadores por cuenta propia	1 185.90 e/	19.2	32 828	27.68
Empleados	4 957.26 d/	51.38	32 828	6.62
Obreros	812.60 e/	19.0	32 828	40.39
	Chile total país			(Año 1968)
Empleadores	6 811.95 d/	6.67	32 828	4.81
Trabajadores por cuenta propia	811.70 e/	22.9	32 828	40.44
Empleados	4 059.30 d/	43.96	32 828	8.08
Obreros	689.70 e/	26.44	32 828	47.59

a/ Fuente: CEPAL/BIRF, Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina (E/CEPAL/L.115/5).

b/ Fuente: IASI, América en cifras, 1974. Situación económica, Nº 2: Industria, Washington.

c/ Se supone una vivienda de 80 m2.

d/ Se destina un 25 por ciento del ingreso anual para compra de vivienda.

e/ Se destina un 10 por ciento del ingreso anual para compra de vivienda.

/Cuadro 4

Cuadro 4

BRASIL (1972) POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA SEGUN TENENCIA, TIPO DE LA VIVIENDA DE SUS MORADORES

	Ahorro anual para compra de vivienda (en cruzeiros) a/	Porcentaje de hogares	Precio de la vivienda (en cruzeiros) b/ c/	Número de años en que se consigue la vivienda
Propias				
Casas y apartamentos	3 056.2 d/	46.0	12 420	4.1
Chozas	267.7 e/	7.2	12 420	46.4
Arrendados				
Casas y apartamentos	2 349.3 d/	40.1	12 420	5.2
Chozas	309.6 e/	4.6	12 420	40.11

a/ Fuente: Brasil, IBGE, Pesquisa nacional por amostra de domicílios: 4º trimestre de 1972. Total das regioes I a VI, Guanabara.

b/ Fuente: IASI, América en cifras, 1974. Situación económica, Nº 2: Indústria, Washington.

c/ Se considera una vivienda de 90 m2.

d/ Se destina un 25 por ciento del ingreso anual del hogar.

e/ Se destina un 10 por ciento del ingreso anual del hogar.

/que variaría

que variaría entre 40 y 46 años. Estos últimos si bien porcentualmente llegan sólo a un 12 por ciento del total de hogares, en números absolutos representan la situación de 2 158 500 hogares.

En Guatemala (Cuadro 5) se presenta la información agrupada por categorías principales de ocupación, estableciendo una comparación entre dos grandes grupos, los cuales son la ciudad de Guatemala y otras ciudades.

A través de los antecedentes estadísticos que señala el Cuadro 5 se puede observar que existen diferencias en los niveles de ingreso por regiones, estando más favorecidos los grupos que se encuentran en la capital nacional.

En ambos casos, tanto en ciudad de Guatemala, como en las otras ciudades los trabajadores necesitan un tiempo mucho mayor para conseguir una vivienda con una superficie mucho más reducida de lo que adquieren los otros grupos, con el agravante de que en esta situación se encuentra más del 50 por ciento de las familias.

En el Cuadro 6 se comparan los niveles de ingreso por tipo de vivienda, pudiendo constatarse que en la categoría casas separadas, el ingreso es casi 2 veces y media superior al ingreso de las familias que habitan en casas de vecindad. Al hacer los cálculos y suponiendo que los primeros pueden destinar la cuarta parte de sus ingresos para comprar una vivienda de 120m^2, se calculó que el tiempo necesario para cumplir ese propósito sería aproximadamente ocho años.

En cuanto a las familias que viven en casas de vecindad y suponiendo que sólo destinaran el 10 por ciento de sus ingresos para lograr una vivienda de 60m^2 necesitarían casi el triple de tiempo, es decir, 23 años.

Por último es necesario advertir que las diferencias señaladas en los niveles de ingreso entre las diversas categorías socioeconómicas son mucho más amplias de lo que en términos reales son capaces de reflejar los promedios utilizados en las comparaciones presentadas.

/Cuadro 5

Cuadro 5

GUATEMALA, 1969 (ZONAS URBANAS)

Grupo principal de ocupación de los jefes de familia	Ciudad de Guatemala			Otras ciudades		
	Distribución porcentual de las familias	Promedio de ingreso anual	Nº de años necesarios para adquirir una vivienda	Distribución porcentual de las familias	Promedio de ingreso anual	Nº de años necesarios para adquirir una vivienda
Profesionales a/	16	5 272.02	4.7	11	3 011.61	8.3
Empresarios y funcionarios	11	5 342.77	4.7	10	2 275.60	11.0
Oficinistas a/	13	2 997.25	8.3	15	2 240.53	11.1
Vendedores a/	7	2 905.90	8.6	3	1 409.47	17.7
Agricultores a/	2	7 642.61	2.3	6	1 923.06	13.0
Trabajadores b/	41	1 893.73	16.5	46	1 507.74	20.7
Trabajadores de servicios b/	10	2 362.54	13.2	9	1 231.17	25.3
Total	100	3 181.73	-	100	1 854.38	-

Fuente: Guatemala. Universidad de San Carlos. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales: Ingresos y gastos de familias urbanas de Guatemala, 1972.

a/ Se ha supuesto que el 25 por ciento de los ingresos de las familias se destinan anualmente para adquirir una vivienda de 120 m2.

b/ Se ha supuesto que el 10% de los ingresos de las familias se destinan anualmente para adquirir una vivienda de 60 m2.

/Cuadro 6

Cuadro 6

GUATEMALA (ZONAS URBANAS): NUMERO DE HOGARES POR TIPO DE VIVIENDA Y NIVEL DE INGRESO FAMILIAR, 1969

Nivel de ingreso anual (marcas de clase)	Casa separada[a]	Casa de vecindad[b]
250	4 250	3 000
750	129 750	101 250
1 250	322 500	151 250
1 750	463 750	103 250
2 500	887 500	87 500
3 500	885 500	42 000
5 000	1 075 000	25 000
7 000	518 000	-
9 000	495 000	-
11 000	759 000	-
	5 540 250 / 1 734 = $\bar{x}$ 3 195	513 250 / 379 = $\bar{x}$ 1 354

Fuente: Guatemala. Universidad de San Carlos. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales: Ingresos y gastos de familias urbanas de Guatemala, 1972.

a/ Representan el 75.4% de las viviendas.
b/ Representan el 17% de las viviendas.

/Aspectos tales,

Aspectos tales, como la condición de empresario u obrero no son categorías homogéneas; el tamaño de la empresa en la primera y la calificación en la segunda, hacen que su composición tenga grandes contrastes, los cuales son atenuados al ser presentados en forma de término medio.

Otro elemento que no se ha hecho explícito es el carácter inestable de las ocupaciones de las categorías más bajas. Es así como muchos de ellos permanecen largos períodos sin recibir ninguna clase de ingreso. De modo que si se considera esta situación, el ingreso efectivamente ganado por estos grupos sería todavía mucho menor del que señalan las estadísticas.

C. Características de los tipos de vivienda ocupados por los sectores más pobres de la población y las condiciones de hacinamiento y tenencia de la vivienda de la población total

En las páginas anteriores se señaló la incidencia que tiene la distribución del ingreso en la demanda efectiva. En esta sección se describirá los tipos de vivienda ocupados por los sectores de menores recursos, definiendo algunas de sus características y los desplazamientos de población que ocurren bajo ciertas circunstancias en el desarrollo urbano y que configuran diferentes expresiones de la pobreza habitacional. En una segunda parte de este capítulo se caracterizarán las condiciones de habitación que tiene la población, a través de los indicadores de hacinamiento y tenencia de la vivienda.

La situación habitacional de un país tiende a reflejar en cierta forma las desigualdades existentes; no solamente existen diferencias en la calidad y estado de conservación de las viviendas, sino que también subsisten variados tipos de vivienda con marcadas diferencias cualitativas entre sí. Para intentar hacer una tipología de ellas, sería necesario combinar información que cubra una gran cantidad de aspectos que irían desde los materiales de construcción, al estado

/de conservación

de conservación y el hacinamiento hasta el abastecimiento de servicios y el acceso al equipamiento comunitario.

Como lamentablemente no están disponibles estos antecedentes, se hace necesario recurrir a una clasificación censal, que si bien no cumple rigurosamente con los requisitos que debería tener una tipología, es lo que más se aproxima a ella 1/.

1/ Las definiciones censales han clasificado las viviendas existentes en diversos tipos, cuya definición se enuncia a continuación.

Por vivienda particular se entiende a aquélla destinada a servir de alojamiento a un hogar censal. Excepcionalmente puede encontrarse dentro de la vivienda más de un hogar. Por hogar privado se entiende a un grupo constituido por dos o más personas que se asocian para ocupar en su totalidad o parte una vivienda y para proveer a sus necesidades alimentarias o de otra índole vital. Los miembros del grupo pueden en mayor o menor medida, poner en común sus ingresos y tener un presupuesto único. El grupo puede estar compuesto solamente de personas emparentadas entre sí, o de personas sin vínculos mutuos de parentesco, o de parientes o no parientes a la vez.

Las viviendas particulares por su parte, pueden clasificarse en:
a) Casa independiente. Es aquélla que tiene salida a la calle y que contiene una sola vivienda.
b) Departamento en edificio. Es la vivienda de uno o más cuartos que forman parte de un edificio de dos o más pisos y que tiene acceso a la vía pública.
c) Casa de vecindad o conventillo. Son viviendas de uno o dos pisos cuyos cuartos están generalmente distribuidos a lo largo de un pasaje o patio con servicios higiénicos comunes. Cada cuarto o par de cuartos constituye una vivienda que sirve para alojar a un hogar. Subsisten dos formas de conventillo: una, la tradicional, que se ajusta cabalmente a la definición, y otra, que consiste en una versión renovada de la anterior, es decir, las casas independientes que como consecuencia del deterioro urbano a veces, o bien por el empobrecimiento de sus habitantes, son alquilados por cuartos convirtiéndose las antiguas viviendas unifamiliares en la versión actualizada del conventillo. (Ej. vivienda en quinta.)
d) Construcción improvisada. Se considera así a todo albergue independiente construido con materiales de desecho. Este tipo de vivienda suele encontrarse en zonas urbanas y suburbanas, sobre todo en el perímetro de las grandes ciudades. (Cont.)

/1. Categorías y

1. Categorías y características de las viviendas ocupadas por los sectores más pobres de la población urbana

A partir de las clasificaciones censales de los diversos tipos de vivienda, es posible hacer algunas reagrupaciones que tienen como objetivo: a) distinguir las formas habitacionales ocupadas por los sectores más pobres; b) establecer algunas diferencias que existen entre estas formas habitacionales tanto en lo cualitativo como en su significación; y c) examinar las relaciones de asociación que existen entre estas categorías habitacionales.

Definición de las categorías

Para hacer esta clasificación del universo de categorías que dan albergue a los sectores más pobres de la población se utiliza una convención adoptada por Naciones Unidas, la cual distingue tres grandes agrupaciones:

i) los asentamientos de precaristas;
ii) los barrios de tugurios; y
iii) los programas de sitios y servicios.

Examinemos a continuación la definición de cada una de estas categorías.

Los asentamientos de precaristas son zonas nuevas creadas por sus propios habitantes a fin de protegerse y movilizar recursos mínimos. Habitualmente se establecen en terrenos desocupados, ubicados en sitios vacíos dentro de la ciudad o en la periferia de ella. Las viviendas de los precaristas son construidas mediante sus propios esfuerzos, sin

---

1/ (Cont.)
e) Choza o cabaña. Está ubicada generalmente en áreas rurales, construida con materiales naturales de origen local, tales como piedras, caña, paja, piedra con barro, madera, etc.
f) Otras. Esta es una agrupación residual que cubre especialmente aquellos locales que no están destinados a la habitación humana, ni situados en edificios permanentes pero que, sin embargo, se usan como albergue en el momento del censo, tales como las cuevas y otros refugios naturales.

/supervisión de

supervisión de ninguna clase. Por lo general las viviendas están hechas de materiales de desecho tales como latón, cartón y papel alquitranado y no se concilian con las pautas mínimas de construcción de los reglamentos locales de construcción, como tampoco con las condiciones higiénicas de habitabilidad que se requieren para asegurar la salud de sus habitantes. La gran mayoría de estos asentamientos no posee abastecimiento de agua domiciliario y ésta se consigue de una o dos llaves de agua instaladas para servir a toda la población. El alcantarillado no existe y sólo se construyen algunos pozos negros que también son utilizados en forma común.

Por último, se puede señalar que el hecho de ocupar terrenos ajenos hace que su permanencia esté constantemente amenazada con el desalojo obligado que pueden ejercer las autoridades sobre estos asentamientos.

Los barrios de tugurios comprenden las zonas más antiguas de la ciudad, las cuales se ven afectadas por un proceso de deterioro y decadencia. La clase de vivienda que comprende esta categoría es la del conventillo o casa de vecindad, tanto en su versión actualizada (casa independiente que es alquilada por cuartos) como en la tradicional (vivienda de uno o dos pisos con un pasillo central o patio, alrededor del cual se agrupan una serie de cuartos, en los cuales se aloja una familia por cuarto). Algunos de ellos tienen servicios higiénicos pero éstos son utilizados en forma común por todas las familias que habitan en este tipo de vivienda. Muchos se encuentran en zonas relativamente centrales de la ciudad y su ubicación les permite tener fácil acceso a los servicios urbanos más corrientes como teléfono, centros médicos, policía, escuelas, etc.

Los sitios y servicios consisten en la habilitación por parte del Estado de un terreno con servicios mínimos donde las familias,

/con ayuda

con ayuda del Estado o de ciertos grupos del sector privado [1] instalan una vivienda provisoria. Esta clase de solución es especialmente importante para las familias de escasos recursos, cuya situación económica les impide afrontar por si mismas la compra de una casa en el mercado habitacional.

Las etapas que comprende el desarrollo de programas de esta naturaleza son: a) la subdivisión de tierra sola, es decir, la provisión de un lote de construcción; b) la subdivisión de tierra y la instalación de servicios públicos básicos y algunas facilidades comunitarias; y c) la instalación de una combinación de servicios públicos y facilidades comunitarias en las áreas residenciales existentes.

El término genérico "desarrollo de sitios y servicios" es empleado por consiguiente para describir tanto la preparación del terreno como para facilitar la construcción de casas individuales y las súper áreas residenciales que ya han sido instaladas [2].

a) Su significación

En las dos primeras categorías (asentamientos de precaristas y barrios de tugurios), se reconoce la deficiencia habitacional, es decir, elevados promedios de hacinamiento, deficiente calidad de la vivienda y deplorables condiciones sanitarias. En lo que respecta a su significación el conventillo nació como una respuesta al problema habitacional de los sectores más pobres de la población urbana. Para las condiciones económicas existentes en esa época, la construcción de esta clase de viviendas destinadas al alquiler era una operación

---

1/ Para informarse de la acción y experiencias de diversas instituciones de carácter privado que dirigen los programas de viviendas populares consultar "Congreso Internacional de Vivienda Popular", auspiciado por el Servicio Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular (SELAVIP) realizado entre el 18 y 23 de octubre de 1974, en Bogotá, Colombia.

2/ Si bien es cierto que cada una de las modalidades de vivienda descritas es ocupada por familias de bajos ingresos, existen sin embargo diferencias tanto en lo cualitativo como en la significación de las categorías de viviendas enunciadas.

/ventajosa frente

ventajosa frente a otras alternativas de inversión, ofreciendo de este modo incentivos al capital privado para desarrollar ese tipo de vivienda.

Las condiciones presentes han determinado que la vivienda conventillo no sea considerada como una respuesta satisfactoria para los usuarios, ni tampoco lucrativa para los empresarios, por lo que su existencia actual se debe al reacondicionamiento de viviendas unifamiliares ubicadas en zonas que van perdiendo importancia dentro de la ciudad.

En esos lugares los residentes de mayores recursos cambian su domicilio hacia zonas más atractivas de la ciudad, siendo reemplazados por personas más pobres. Muchas de estas familias alquilan sólo uno o dos cuartos como el único medio de conciliar sus necesidades de vivienda con los escasos recursos con que cuentan, originándose en esta forma la versión actualizada del conventillo.

En lo que respecta a los asentamientos de precaristas, su existencia puede considerarse como la respuesta espontánea que se han autoproporcionado los grupos más afectados por la problemática habitacional.

La ocupación ilegal de los terrenos provoca conflictos con las autoridades según sea la importancia del emplazamiento ocupado y la etapa de urbanización en que se encuentre el centro urbano afectado por los invasores de terreno. En las ciudades de menor importancia y que tienen un crecimiento lento de población, estos asentamientos se ubican en la periferia sin que su existencia provoque problemas inmediatos. Por el contrario, en aquellos centros urbanos de rápido crecimiento, especialmente en las capitales nacionales donde se concentra la mayor parte de la población, la expansión de las nuevas zonas residenciales las pone en evidencia provocando un doble conflicto: los terrenos de invasión son reclamados por sus dueños ante las expectativas de venderlos a empresas constructoras o a particulares que deseen levantar allí sus viviendas; y, la presencia de estos

/asentamientos incomoda

asentamientos incomoda a las nuevas familias que llegan a habitar esas zonas. Ello hace que las autoridades, presionadas por estos grupos, desalojen a los invasores hacia terrenos cada vez más alejados de los centros urbanos, o bien que las nuevas invasiones se ubiquen en lugares tan insalubres como los botadores de basura o peligrosos como a la orilla de ríos o canales o faldeos de los cerros.

Los programas de sitios y servicios pueden considerarse como la respuesta actual que se propicia para solucionar el problema habitacional de los sectores más pobres de la población. Las soluciones barajadas por los gobiernos a través del tiempo para atender la deficiencia habitacional que afecta a los sectores económicamente más débiles de la población han sido muy diversos. Examinemos en forma sucinta algunas de las circunstancias que determinaron la elección de los programas de sitios y servicios como una solución aceptable. Los mecanismos institucionales encargados de la tarea habitacional han propiciado diferentes soluciones a través del tiempo. Esta variedad de objetivos ha estado supeditada a las diferentes circunstancias económicas y políticas por las que han atravesado los países, tales como la disponibilidad de recursos, la organización institucional desarrollada para enfrentar esta tarea, la magnitud del problema, la capacidad de negociación de los grupos postergados y el estilo de desarrollo que se pudo implementar. Sin embargo, y como algo común que afectó a todos los países en forma semejante, fue el fracaso sistemático de los programas emprendidos ante la magnitud creciente del problema habitacional y la desfavorable asignación de recursos para acometer tal tarea. De este modo se fue reduciendo paulatinamente el patrón habitacional que se proporcionaba, disminuyendo la superficie, la calidad de los materiales utilizados, hasta llegar por último a la idea de una solución diferida en el tiempo, en la que la entrega del terreno semiurbanizado era el primer paso en esta nueva concepción del problema habitacional.

/Los supuestos

Los supuestos básicos en que descansan los programas de sitios y servicios son que las instituciones de vivienda puedan cumplir con los pasos posteriores de proporcionar los elementos necesarios y la dirección técnica indispensable para que los habitantes de estos asentamientos puedan contar con una vivienda definitiva. Lo reducido del costo de la primera fase, es decir, habilitación de terrenos con una infraestructura mínima ha permitido una atención masiva, alcanzando un número de soluciones habitacionales sin precedentes en los países que han emprendido esta clase de programas.

Otra forma de acción que también puede englobarse dentro de los programas de sitios y servicios es la recuperación de zonas de invasión mediante la ayuda estatal, regularizando la ocupación ilegal, ya sea comprando el Estado o cediendo el terreno según pertenezca a particulares o se trate de terreno fiscal. Posteriormente, se introducen algunas mejoras tales como provisión de agua, instalación de alcantarillado, trazado de calles, etc. En el Perú esta clase de programas ha cobrado una gran importancia en los últimos años.

Nos referiremos también a las ventajas que presentan los programas de sitios y servicios en relación a las otras categorías de viviendas pobres mencionadas anteriormente. Si bien su apariencia física es muy semejante a las zonas de invasión, cuenta con una serie de atributos positivos tales como la seguridad de que las personas que ocupan los sitios no serán desalojados ya que se les confiere un título de dominio o bien promesas de compra de los terrenos que se habiliten. Cuentan además con las obras de infraestructura y de servicios sanitarios, existiendo por lo general un equipamiento comunitario mínimo que les dota de una escuela, centro policial y policlínico destinado a atender las necesidades de salud de la población.

/b) Desplazamientos de

b) Desplazamientos de población entre las categorías mencionadas

La población que habita en las viviendas anteriormente señaladas no permanece estática dentro de estas formas habitacionales, sino, por el contrario, poseen una dinámica de desplazamiento que asume la siguiente forma:

Las familias que habitan en las áreas tugurizadas se desplazan hacia las áreas de invasión de terrenos (asentamientos de precaristas) impulsadas por el deterioro de su situación económica (desempleo, bajo nivel de remuneración, pérdida de salario real, etc.) o bien por el proceso de remodelación urbana. Desde allí son atendidos por las instituciones encargadas de la tarea habitacional, las cuales mediante los programas de sitios y servicios las reubican en otras áreas semiurbanizadas donde tienen posibilidades de obtener una vivienda definitiva en etapas posteriores.

La secuencia de desplazamientos aludida no se produce en forma continua y pueden transcurrir varios años sin haber cambios de importancia en las categorías mencionadas.

Tanto la aparición de las formas habitacionales reseñadas como los desplazamientos de población dentro de tales categorías son función del proceso de urbanización, de las modalidades del crecimiento económico, la distribución del ingreso y la capacidad de organización de los sectores afectados tanto como de las posibilidades que puedan manifestar libremente sus demandas.

Las diferentes relaciones de correspondencia entre estos factores determinan las variaciones que asume este fenómeno dentro de las realidades locales de cada país de la región. Las condiciones dramáticas muchas veces de la aparición y permanencia de los asentamientos de precaristas impacta a la opinión pública y sirve como medio para presionar a las autoridades a buscar una solución. Otras veces los conflictos que se suscitan con determinados grupos de interés de la sociedad urbana (propietarios de los terrenos invadidos) obligan a tomar acción al respecto.

/Es factible

Es factible suponer que las invasiones de terreno surgen con mayor intensidad cuando los indicadores económicos y demográficos acusan una relación desfavorable. Sin embargo, si las invasiones son reprimidas drásticamente por las autoridades locales, el problema toma otra fisonomía y es el hacinamiento el indicador que señala el deterioro de la situación. En cambio, cuando existe una relación favorable entre crecimiento económico y distribución del ingreso crecen también las oportunidades de que un mayor número de personas sea atendida por los mecanismos corrientes del mercado y el resto tenga acogida en los programas de sitios y servicios.

c) Pobreza y categoría habitacional

No existe suficiente información disponible que permita establecer diferencias o semejanzas de afinidad económica como para verificar si es posible atribuir una determinada estratificación socioeconómica que guarde una correspondencia plena con la forma habitacional ocupada. Es posible conjeturar que la población que se encuentra en peor condición es la de los precaristas; la mayoría de su fuerza de trabajo se dedica a actividades de muy baja productividad tales como vendedores ambulantes, jornaleros, recolectores de desperdicios u otros trabajos ocasionales. La clase de trabajo desarrollado es propensa a fuertes fluctuaciones en la estabilidad que éstos ofrecen, sus niveles de remuneraciones son bajísimos y poseen un grado muy incipiente de organización.

Los conventillos o cuartos en casa de vecindad albergan una fracción importante del proletariado urbano y de empleados de menor importancia. En la categoría de sitios y servicios, hacia la cual convergen los otros grupos de población mencionados, incorpora en un mismo asentamiento a personas de distintas características sociales, culturales y económicas, determinando que estas nuevas aglomeraciones estén constituidas por grupos relativamente heterogéneos, donde es posible constatar que bajo una apariencia semejante de condición habitacional se esconden situaciones muy diversas de pobreza.

/Los nuevos

Los nuevos asentamientos de sitios y servicios han mostrado una evolución diferente, algunos de ellos han progresado rápidamente, en cambio otros han permanecido estacionarios o bien se han deteriorado.

Sería muy recomendable poder realizar algunos estudios sobre los factores que han determinado comportamientos tan dispares, ya que sin lugar a dudas tanto las posibilidades económicas como la composición social de sus habitantes debe ejercer una marcada influencia en su organización y capacidad de lucha que demuestran estos grupos, lo cual debe haber jugado un papel preponderante en el éxito o fracaso del desarrollo de estos asentamientos.

d) Relaciones cuantitativas

La información estadística disponible en la actualidad sólo permite realizar algunas estimaciones acerca de la importancia que tienen las categorías habitacionales mencionadas (precaristas, tugurios, sitios y servicios) dentro de la población urbana.

Uno de los obstáculos que entorpece la medición es la ausencia de una definición de las agrupaciones de vivienda pobre que sea aceptada por todos los países de la región. El contar con ella sería una buena base para cuantificar y comparar la verdadera importancia que tiene este fenómeno en los países.

El Banco Mundial 1/ en un informe reciente señala para diez países de la región antecedentes de tipo demográfico, de ingresos y de condiciones habitacionales referidos a 1970. El aspecto habitacional está cubierto por dos indicadores, los cuales son: uno de hacinamiento (porcentaje de viviendas ocupadas por tres o más personas por cuarto) y el otro, porcentaje de población urbana que habita en tugurios y asentamientos de precaristas. Llama la atención la poca relación existente entre los indicadores mencionados. Así, por ejemplo en Brasil, la ciudad de Belo Horizonte presenta un 14 por

1/ IBRD, Sector Policy Paper: Housing, Washington, 1975, pp. 62-63.

/ciento de

ciento de su población urbana habitando en tugurios y asentamientos de precaristas teniendo un nivel de ingreso per cápita muy inferior al de la ciudad de Caracas, la cual presenta un 40 por ciento de sus habitantes viviendo en tugurios y asentamientos de precaristas. Las cifras que acusan un mayor deterioro son las ciudades de Buenaventura en Colombia con un 80 por ciento y la de Chimbote en el Perú con un 67 por ciento.

Es posible conjeturar que las disparidades de asociación entre las variables utilizadas puedan deberse a que la parte aplicada a vivienda no es comparable entre países por haberse utilizado conceptos diferentes en la medición de las viviendas ocupadas por los sectores urbanos pobres.

Por otra parte, en el documento "Situación social en el mundo" del año 1974 1/, se expresa que los barrios de tugurios y asentamientos de precaristas constituyen el medio en que vive por lo menos un tercio de la población urbana de los países en vías de desarrollo; considerando además que el ritmo de crecimiento poblacional de estos asentamientos es de aproximadamente un 15 por ciento anual se puede estimar que al cabo de seis años los habitantes de estos conglomerados pobres habrán de duplicarse.

Otra fuente de información que puede utilizarse para ilustrar la magnitud de los asentamientos pobres es la publicación de la Organización de Estados Americanos, "América en cifras", la cual en su volumen sobre la situación social del año 1974 presenta una clasificación de las viviendas muy semejante a las que hemos estado utilizando en la descripción de las viviendas pobres. En dicha publicación se agrupan la totalidad de las viviendas en: viviendas corrientes y marginales. Las viviendas corrientes se subdividen a su vez en permanentes y semipermanentes; entendiéndose por vivienda corriente "la

---

1/ Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, 1974 (E/CN.5/512/Rev. 1), Nueva York, 1975, pp. 501-520.

casa, piso independiente, apartamento, etc. Con la expresión permanente se designa una construcción a la que puede atribuirse una duración mínima de diez años o más. La vivienda semipermanente comprende aquéllas que han sido construidas con materiales de origen local (bambú, hojas de palma, paja, etc.) y suelen tener paredes de barro o madera, techos de hojas, etc. Estas unidades pueden ser cabañas, chozas, ranchos o bohíos. Respecto a la vivienda marginal es definida como el albergue o construcción independiente, de carácter provisional, construido con materiales de desecho (pedazos de tabla, fragmentos de ladrillo, láminas metálicas, pedazos de cartón, etc.) y sin un plan preconcebido".

En base a estas definiciones se presenta en el Cuadro 7 información sobre siete países. Antes de comentar el cuadro es necesario señalar algunos paralelos entre la clasificación que hemos estado utilizando y la que se presenta aquí.

La categoría marginal se acerca bastante al concepto de asentamientos de precaristas. La vivienda semipermanente podría asimilarse a la categoría de programas de sitios y servicios 1/. La vivienda permanente es una categoría amplia que incluye los barrios de tugurios.

Al examinar la información estadística del Cuadro 1 se puede apreciar que con la excepción de Colombia la vivienda marginal fluctúa entre el 1 y el 4 por ciento del total de la vivienda urbana. Por otra parte, si son valederas aquellas afirmaciones que señalan que por lo menos un tercio de la población urbana habita en tugurios y asentamientos de precaristas (ver Cuadro 8) se puede inferir que la vivienda urbana pobre estaría concentrada en los barrios de tugurios, la cual, como habíamos señalado anteriormente, es la vertiente principal que alimenta las invasiones de terreno (asentamientos de precaristas) y a los programas de sitios y servicios. Ello también estaría señalando que, a pesar de los esfuerzos desplegados, la magnitud del problema habitacional no ha variado en forma significativa.

1/ Sólo referidas a la parte urbana.

/Cuadro 7

Cuadro 7

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE VIVIENDAS

País (Año censal)		Permanente	Semipermanente	Marginal	Total
Colombia	Total	47.5	25.3	27.3	100.0
1964	Urbano	70.5	7.9	21.6	100.0
	Rural	25.9	41.6	32.6	100.0
Costa Rica	Total	95.3	3.0	1.8	100.0
1973	Urbano	98.2	-	1.8	100.0
	Rural	93.0	5.2	1.7	100.0
Chile	Total	87.8	10.1	0.6	100.0
1970	Urbano	88.8	9.0	0.7	100.0
	Rural	84.2	13.9	0.4	100.0
El Salvador	Total	77.9	21.5	0.6	100.0
1971	Urbano	94.8	4.4	0.8	100.0
	Rural	65.9	33.6	0.5	100.0
Nicaragua	Total	79.8	19.3	0.9	100.0
1971	Urbano	96.6	2.6	0.9	100.0
	Rural	63.6	35.5	1.0	100.0
Panamá	Total	97.0 a/		3.0	100.0
1970	Urbano	95.6 a/		4.4	100.0
	Rural	98.3 a/		1.7	100.0
Uruguay	Total	90.3	7.3	1.6	100.0
1963	Urbano	92.3	4.7	1.9	100.0
	Rural	63.9	32.8	1.6	100.0

Fuente: IASI, América en cifras, 1974: Situación social, Washington, 1975.

a/ Incluye viviendas permanentes y semipermanentes.

/Cuadro 8

Cuadro 8

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE HABITAN EN TUGURIOS Y ASENTAMIENTOS DE PRECARIOS COMO PORCENTAJE DE LA POBLACION

País	Ciudad	Año	Porcentaje
Venezuela	Caracas	1969	40
	Maracaibo	1969	50
	Barquisimeto	1969	41
	Ciudad Guayana	1969	40
Panamá	Ciudad de Panamá	1970	17
Chile	Santiago	1964	25
México	Ciudad de México	1970	46
Perú	Lima	1970	40
	Arequipa	1970	40
	Chimbote	1970	67
Brasil	Río de Janeiro	1970	30
	Belo Horizonte	1970	14
	Recife	1970	50
	Porto Alegre	1970	13
	Brasilia	1970	41
Colombia	Bogotá	1969	60
	Cali	1969	30
	Buenaventura	1969	80
Ecuador	Guayaquil	1969	49

Fuente: IBRD, Sector Policy Paper: Housing, Washington, 1975, pp. 62-63.

/2. Hacinamiento y

2. Hacinamiento y tenencia de la vivienda

Ampliando la perspectiva acerca de las condiciones de habitación del conjunto de la población en esta sección se mostrará la situación de la vivienda a través de los indicadores de hacinamiento y tenencia.

Es de uso frecuente que para señalar los progresos en materia habitacional se utilicen indicadores expresados en términos medios sobre el conjunto de la población. Esa forma de presentación no se puede considerar como una buena base de apoyo para realizar una evaluación real sobre lo que está ocurriendo, ya que los promedios tienden a distorsionar la verdadera situación que afecta a algunos subgrupos del conjunto al atenuar las diferencias de éstos con el resto de los grupos que componen el universo de la población.

El progreso económico experimentado por algunos países de la región muestra una forma de expresión a través del mejoramiento de las condiciones de habitación, sin embargo es preciso conocer el modo como se ha distribuido este incremento de riqueza en el plano habitacional, precisando si la asignación de estos beneficios habitacionales han alcanzado a los sectores más postergados de la población, en cuyo caso la vivienda habría cumplido el papel de ser un instrumento eficaz de redistribución del ingreso, o por el contrario, verificar si sólo este progreso se ha volcado en los grupos económicamente más fuertes, con lo cual la vivienda habría contribuido a enfatizar el carácter regresivo que presentan los actuales esquemas distributivos de la región.

Por estas razones se intenta en esta sección combinar la mayor cantidad de variables asociadas para señalar el verdadero perfil de lo que reciben en materia habitacional los diferentes grupos de población.

/3. Hacinamiento

3. Hacinamiento

El indicador principal es el promedio de personas por cuarto, pero su sola utilización no es una buena base de apoyo para realizar una evaluación de la situación, ya que como mencionamos anteriormente todo promedio tiende a atenuar las diferencias existentes, disimulando con ello la condición real en que se encuentran los sectores más pobres de la población urbana. Por ese motivo en cuadros posteriores se asocia el indicador base (promedio de personas por cuarto) con otras variables tales como el número de cuartos por vivienda, el tipo de vivienda y la forma de tenencia. Mientras mayor sea el número de variables asociadas más claramente se podrá apreciar la verdadera fisonomía del problema que se desea estudiar.

En el Cuadro 9 se presentan dos indicadores simples, esto es, el número de personas por vivienda y el promedio de personas por cuarto. La información está referida a los años 1960 y 1970. Al observar el primer indicador (relación entre stock de viviendas y población) se puede apreciar que de los 16 países considerados, alrededor de un tercio de ellos mejoran su situación anterior, en sólo dos países se produce un deterioro, mientras el resto mantiene una situación semejante a la de 1960. El otro indicador que figura en el cuadro (promedio de personas por cuarto) muestra una disminución casi general del grado de hacinamiento, con la sola excepción de dos países (Bolivia y Venezuela).

Si en base a esta información se quisiera expresar alguna afirmación habríamos de concluir que ella señala una evolución favorable. Sin embargo, este pancrama alentador se desvirtúa al ir desglosando estas cifras con la ayuda de otras variables. Así, por ejemplo, en el Cuadro 10 se presenta el promedio de personas por cuarto asociado al número de cuartos por vivienda.

/Cuadro 9

Cuadro 9

INDICADORES DE PERSONAS POR VIVIENDA Y POR HOGAR - PROMEDIO DE PERSONAS POR CUARTO ENTRE 1960 Y 1970 PARA ALGUNOS PAISES

País	Relación de personas por hogar o vivienda		Promedio de personas por cuarto	
	a/ Personas por hogares 1960	b/ c/ Personas por vivienda 1970	a/ 1960	b/ c/ 1970
Argentina	4.4	3.6	1.4	
Bolivia d/ e/	4.0	6.4	1.7	2.5
Brasil	5.1 f/	5.1	1.3	1.1
Colombia	6.2 g/	6.0	2.1	
Costa Rica	5.7 h/	5.6 i/		1.3
Chile	5.4	5.1	1.7	1.4
Ecuador	5.2 j/	4.7	2.5	
El Salvador	5.4 k/	5.4 l/		3.1
Honduras			2.4	
México	5.4	4.9 m/	2.9	2.6
Nicaragua	6.1 h/	6.2 l/	2.8	2.0
Panamá	4.7 h/	4.9	2.4	2.2
Paraguay	5.4 j/	5.5 n/		
Rep. Dominicana	5.0	5.3	2.0	
Uruguay	3.8 h/	3.2 h/	1.5	
Venezuela	5.4 k/	5.0 l/	1.6	2.3

a/ Serie preparada en base a información recopilada de América en Cifras.

b/ Los datos presentados se refieren a viviendas.

c/ Boletines del Instituto Interamericano de Estadísticas (IASI).

d/ Zonas urbanas.

e/ Informe Preliminar de Bolivia, Naciones Unidas A/Conf.70/NR/8 del 28 de abril, 1975.

f/ 1950.

g/ 1964.

h/ 1963.

i/ 1973.

j/ 1962.

k/ 1961.

l/ 1971.

m/ Hogares, el promedio de personas por vivienda es de 5.8.

n/ 1972.

/Cuadro 10

Cuadro 10

PROMEDIO NACIONAL DE PERSONAS POR CUARTO SEGUN NUMERO DE CUARTOS POR VIVIENDA

Viviendas según número de cuartos	Promedio personas por cuarto	Porcentaje de población	
		Simple	Acumulado
Brasil a/ (1) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	3.3	21	21
2 cuartos	2.6	41	62
3 cuartos	2.2	27	89
Promedio nacional	2.5	100	100
Costa Rica (2) Año 1973			
Viviendas con 1 cuarto	3.4	3	3
2 cuartos	2.4	10	13
3 cuartos	1.6	16	29
Promedio nacional	1.3	100	100
Chile (3) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	3.7	8	8
2 cuartos	2.4	19	27
3 cuartos	1.8	22	49
Promedio nacional	1.4	100	100
El Salvador (4) Año 1971			
Viviendas con 1 cuarto	4.9	56	56
Promedio nacional	3.1	100	100
México (5) Año 1960			
Viviendas con 1 cuarto	5.0	51.2	51.2
Promedio nacional	2.9	100	100
México (5) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	5.4	37	37
2 cuartos	3.0	29	66
Promedio nacional	2.6	100	100
Nicaragua (6) Año 1971			
Viviendas con 1 cuarto	4.1	37	37
2 cuartos	2.2	31	68
Promedio nacional	2.0	100	100
Panamá (7) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	4.4	34	34
2 cuartos	2.4	29	63
Promedio nacional	2.2	100	100
Venezuela (8) Año 1971			
Viviendas con 1 cuarto	3.9	17	17
2 cuartos	2.6	36	53
Promedio nacional	2.3	100	100

Fuente: (1) Brasil IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicilios: 4º trimestre de 1972. Total das regiões I a VI. Guanabara. Ministerio de Planejamento e Coordenação Gral. Fundação IBGE. Diretoria Técnica Censo Demográfico Brasil-Serie Nacional-Volumen I. (2) I.A.S.I. Boletín estadístico, Nº 114. Diciembre 1974. (3) Chile. Instituto nacional de estadísticas. XIX Censo nacional de población y III de vivienda, 1970. Muestra censal. (4) El Salvador. Dirección general de estadística y Censos. IV Censo de población, III de vivienda, 1971. Cifras preliminares obtenidas por muestreo. (5) I.A.S.I. Boletín estadístico Nº 69. Marzo 1971. (6) I.A.S.I. Boletín estadístico Nº 89. Noviembre 1972. (7) Panamá. Dirección de estadística y censo. Censos nacionales de 1970: VII Censo de población y III Censo de vivienda. Vol. II. Características de la vivienda. (8) Venezuela. Dirección general de estadística y censos nacionales. Encuesta de hogares por muestreo. Abril 1971. Doc. Nº 12: Empleo, desempleo y analfabetismo.

a/ En el Brasil se tomó la relación promedio de personas por dormitorio por considerarlo más apropiado a las características que tiene la vivienda en ese país. El promedio nacional de personas por cuarto es de 1.1.

Es factible suponer que una parte importante de las viviendas de uno y dos cuartos sean las que albergan a los sectores más pobres de la población y por lo tanto el mayor hacinamiento tiende a encontrarse en ellas. Esta situación tiende a constatarse en los datos presentados en el Cuadro 10 en el que se puede apreciar que el hacinamiento de las viviendas de uno y dos cuartos es mayor que el promedio nacional.

Examinemos a continuación los antecedentes recopilados para cada país presentado en el Cuadro.

En Brasil se tomó la relación promedio de personas por dormitorio, por considerarlo más apropiado a las características que tiene la vivienda en ese país. El promedio nacional es de 2.5 personas por dormitorio y hay un 89 por ciento de población que mantiene un promedio superior al promedio nacional. Encontrándose que en las viviendas de un cuarto el promedio es de 3.3 personas por cuarto y en esas condiciones se encuentra el 21 por ciento de la población.

En Costa Rica, el promedio nacional es de 1.3 personas por cuarto. Sin embargo, un 29 por ciento de su población tiene un nivel de hacinamiento superior a esa cifra y un 13 por ciento mantiene un promedio superior a las dos personas por cuarto.

En Chile, en que el promedio nacional es tan sólo de 1.4 personas por cuarto, hay un 49 por ciento de su población que mantiene un grado de hacinamiento superior, existiendo un 8 por ciento que mantiene un promedio de casi cuatro personas por cuarto.

En El Salvador, cuyo promedio nacional de hacinamiento es de por sí elevado, tiene un 56 por ciento de su población habitando con un promedio de cerca de cinco personas por cuarto.

En México mientras el nivel de hacinamiento nacional bajó durante el decenio, el promedio de personas que se encuentran en condiciones inferiores a la media nacional aumentó de un 51 por ciento que presentaba en 1960 a un 66 por ciento en la actualidad, existiendo un 37 por ciento de su población con un promedio superior a cinco personas por cuarto.

/En Nicaragua,

En Nicaragua, el promedio nacional de hacinamiento es de dos personas por cuarto y hay un 68 por ciento de su población que se encuentra en una situación más deteriorada, existiendo un 37 por ciento de su población con un promedio superior a cuatro personas por cuarto.

En Panamá, con un promedio nacional de 2.2 personas por cuarto, existe un 62 por ciento de la población con promedios de hacinamiento superiores, existiendo un 34 por ciento de su población con un nivel de hacinamiento superior a cuatro personas por cuarto.

En Venezuela, el promedio nacional es de 2.3 personas por cuarto y un 53 por ciento de su población mantiene promedios de hacinamiento aún más elevados, encontrándose un 17 por ciento en viviendas en que el hacinamiento es de casi cuatro personas por cuarto.

A continuación se presenta el Cuadro 11, en que se agrega otra variable como es el tipo de vivienda. Los tipos de vivienda que se distinguen en Panamá son los siguientes: casa individual, apartamiento y casa de vecindad.

La casa individual a su vez comprende a la vivienda permanente o semipermanente y a la vivienda improvisada.

Al examinar la información presentada en este cuadro se puede verificar que los promedios más bajos, por grupos de vivienda, como era de suponerse, corresponden a las categorías mejores de viviendas, esto es, el apartamiento y la casa individual, los cuales tienen un promedio de personas por cuarto de 1.7 y 2.2 respectivamente. En cambio el mayor hacinamiento corresponde a la vivienda improvisada con un promedio de 3.3 personas por cuarto y la casa de vecindad con un 2.9 de personas por cuarto.

Al considerar cada grupo de vivienda nos encontramos que en la categoría de casas individuales, la vivienda permanente o semipermanente mantienen el promedio de 2.2 personas por cuarto; sin embargo, casi un 14 por ciento de viviendas presenta un promedio cercano al

/Cuadro 11

Cuadro 11

PANAMA: PROMEDIO NACIONAL DE PERSONAS POR CUARTO SEGUN TIPO DE VIVIENDA Y NUMERO DE CUARTOS - 1970

Tipo de vivienda por número de cuartos	Promedio de personas por cuarto	Porcentaje de población de cada grupo	Porcentaje población total
I. Casa individual	2.2		73.6
a) Permanente o semipermanente	2.2	100.0	
con 1 cuarto	4.9	13.7	
2 cuartos	2.6	24.1	
3 cuartos	1.8	22.4	
4 cuartos	1.4	19.7	
5 cuartos	1.2	10.1	
6 cuartos	1.0	5.1	
7 y más cuartos	0.9	4.9	
b) Improvisada	3.3	100.0	3.0
con 1 cuarto	4.4	44.0	
2 cuartos	2.7	34.8	
3 cuartos	2.1	13.3	
4 cuartos	1.9	5.8	
5 y más cuartos	1.6	2.1	
II. Apartamiento	1.7	100.0	10.3
con 1 cuarto	3.4	9.8	
2 cuartos	2.0	43.2	
3 cuartos	1.6	25.4	
4 cuartos	1.3	12.6	
5 cuartos	1.0	5.2	
6 cuartos	1.0	2.3	
7 y más cuartos	0.9	1.5	
III. Casa de vecindad	2.9	100.0	13.1
con 1 cuarto	3.7	69.5	
2 cuartos	2.3	23.1	
3 cuartos	1.7	4.8	
4 cuartos	1.4	1.9	
5 cuartos	1.2	0.4	
6 cuartos	0.8	0.2	
7 y más cuartos	1.1	0.1	
PROMEDIO NACIONAL	2.2		100.0

Fuente: Panamá, Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de 1970: VII Censo de Población y III Censo de Vivienda, vol. II, Características de la vivienda.

de 5 personas por cuarto. Es factible suponer que como esta categoría engloba a viviendas semipermanentes este hacinamiento tan elevado corresponde a esa clase de viviendas.

La vivienda improvisada concentra la mayor densidad en viviendas de un cuarto, con un promedio de 4.4 personas por cuarto, existiendo un 44 por ciento de personas que se albergan en viviendas improvisadas en esas condiciones. También en los apartamientos de 1 cuarto el hacinamiento es elevado llegando a un promedio de 3.4 personas por cuarto y representando el 10 por ciento de la población que habita en apartamientos.

Por último y como era de suponer, la casa de vecindad presenta un elevado grado de hacinamiento, con un promedio cercano a 4 personas por cuarto en las casas de un cuarto, que es donde se aloja el 70 por ciento de la población que ocupa esa clase de viviendas.

En el Cuadro 12 se señalan en Costa Rica los promedios de hacinamiento asociados a las variables tipo de vivienda y forma de tenencia.

Las cifras del cuadro muestran la gran diferencia que existe entre el promedio nacional de hacinamiento, el cual es de aproximadamente una persona por cuarto y el del estrato habitacional más rezagado que es la vivienda marginal arrendada, la cual tiene un promedio cercano a 5 personas por cuarto. En el cuadro también se evidencia una asociación muy estrecha entre tipo de vivienda y grado de hacinamiento. Así, al observar las cifras presentadas se constata que el promedio de hacinamiento de las viviendas permanentes es inferior al promedio de las viviendas semipermanentes y éstas a su vez, son menores que la marginal.

/Cuadro 12

Cuadro 12

COSTA RICA: HACINAMIENTO POR TIPO DE VIVIENDA Y FORMA DE TENENCIA - 1973

	Total	Ocupada por el propietario	Arrendada	Otra forma de tenencia
Vivienda permanente	1.3	1.3	1.2	1.2
Vivienda semipermanente	2.9	2.9	2.7	2.8
Vivienda marginal	3.2	2.8	4.8	2.9
Total viviendas	1.3	1.3	1.3	1.4

Fuente: IASI, Boletín estadístico, núm. 114, diciembre de 1974.

Los antecedentes expuestos han mostrado que los mayores niveles de hacinamiento se presentan en las viviendas de 1 y 2 cuartos. Por otra parte si se considera que las viviendas semipermanentes de 1 y 2 cuartos pertenecen en gran medida a las soluciones englobadas en los programas de sitios y servicios, parece razonable admitir dudas sobre la efectividad de esta clase de solución, que sólo ha contribuido a atenuar parcialmente las manifestaciones que asume el problema habitacional en el corto plazo.

Formas de tenencia

La información censal distingue por lo general tres posibles formas de tenencia: a) propietario; b) arrendatario y c) usufructuario. La calidad de propietario es aquélla acreditada mediante una escritura pública que otorga plenos derechos de dominio sobre la vivienda o terreno ocupado. Arrendatario es aquél que debe abonar una cierta suma de dinero convenida con el propietario por utilizar la vivienda. Usufructuario es aquél a quien se le cede temporalmente la ocupación de una vivienda sin costo alguno por el uso de ella.

/En el

En el Cuadro 13 se presentan estas tres agrupaciones clasificadas en área urbana y rural para varios países de la región. Para algunos países ha sido posible conseguir información que abarca más de un período censal, permitiendo de ese modo mostrar en el transcurso del tiempo cuál ha sido la evolución de estas formas de tenencia.

Al observar los antecedentes estadísticos expuestos en el Cuadro 13 se puede comprobar el amplio predominio de la categoría de propietario acentuándose esta forma de tenencia en el transcurso del tiempo.

En lo que respecta a los arrendatarios en las zonas urbanas, este tipo de tenencia representa entre un 30 y un 40 por ciento de la cantidad de viviendas existentes en tales áreas y la tendencia muestra que con el tiempo disminuye su nivel de participación frente a las otras formas de tenencia. En las zonas rurales los porcentajes de viviendas alquiladas son insignificantes.

La categoría de usufructuarios tiene una activa representación en las zonas rurales, llegando en algunos países a abarcar la mitad de las viviendas existentes en dichas áreas. Se puede admitir que esta situación se explica en buena parte debido a las modalidades del empleo agrícola que ofrece esta clase de regalía a sus trabajadores.

En las zonas urbanas su participación fluctúa entre un 5 a un 14 por ciento del total de viviendas, siendo factible suponer que los invasores de terrenos urbanos hayan sido asimilados a esta categoría.

A continuación se muestran antecedentes que permiten analizar la tenencia a través de los tipos de vivienda. En el Cuadro 14 se ilustra esa situación en las zonas urbanas del Perú.

En dicho cuadro se evidencia que en los tipos de vivienda más precarios, la construcción improvisada y la choza o cabaña, la forma de tenencia dominante es la de propietario. El porcentaje de propietarios en esos tipos de vivienda es del 80 por ciento.

/Cuadro 13

Cuadro 13

REGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA POR AREAS URBANA Y RURAL, EN 1960 Y 1970

(Porcentajes)

		Total		Urbano		Rural	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	Propietario	58.9	58.7	-	-	-	-
	Arrendatario	26.8	22.8	-	-	-	-
	Otras formas	14.3	18.5	-	-	-	-
	Total	100.0	100.0	-	-	-	-
Chile	Propietario	38.8	53.7	38.4	55.8	40.2	46.1
	Arrendatario	39.3	27.3	49.4	32.9	9.0	6.9
	Otras formas	21.9	19.0	12.1	11.3	50.8	47.0
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		a/	b/	a/	b/	a/	b/
Ecuador	Propietario	60.8	63.7	33.9	40.1	74.6	79.8
	Arrendatario	23.1	24.0	55.5	50.5	6.4	5.8
	Otras formas	16.1	12.3	10.6	9.4	19.0	14.4
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		c/		c/		c/	
Perú	Propietario	56.0	69.5	39.4	59.1	70.7	83.4
	Arrendatario	24.7	16.6	44.7	27.9	7.0	1.5
	Otras formas	19.3	13.9	15.9	13.0	22.3	15.1
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		d/ e/	e/				
Uruguay	Propietario	33.0	44.5	-	-	-	-
	Arrendatario	60.0	49.2	-	-	-	-
	Otras formas	7.0	6.3	-	-	-	-
	Total	100.0	100.0	-	-	-	-
México	Propietario	54.1	66.0	37.8	54.2	69.6	82.8
	Arrendatario y otras formas	45.9	34.0	62.2	45.8	30.4	17.2
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Panamá	Propietario	59.3	62.9	27.1	38.8	86.5	86.5
	Arrendatario	33.1	27.8	68.3	52.6	3.5	3.4
	Otras formas	7.6	9.3	4.6	8.6	10.0	9.8
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		d/	f/	d/	f/	d/	f/
Costa Rica	Propietario	56.2	60.3	43.1	53.3	64.1	65.4
	Arrendatario	24.0	22.9	48.9	40.0	9.3	9.8
	Otras formas	19.8	16.8	8.0	6.7	26.6	24.8
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: United Nations. Statistical yearbook, 1974; IASI. América en cifras 1974: Situación social; Ecuador. Junta Nacional de Planificación III Censo de población y II de vivienda, 1974. Resultados anticipados por muestreo; Uruguay. Dirección general de estadística y censos. Encuesta de hogares. Abril-septiembre de 1970; Perú. Oficina nacional de estadística y censo. Censos nacionales. VII de población y II de vivienda, 1972.

a/ 1962. b/ 1974. c/ 1961. d/ 1963. e/ Sólo referido a Montevideo. f/ 1973.

/Cuadro 14

Cuadro 14

PERU (ZONAS URBANAS): VIVIENDAS PARTICULARES POR REGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, 1970

(Participación porcentual)

Tipo de vivienda	Total	Propia	Adquiriéndose	Total	Alquilada	Usufructuada	Otra forma	No especificada
Total urbana	100.0	52.1	6.9	59.0	27.9	10.0	1.9	1.2
Casa independiente	100.0	62.2	7.4	69.6	16.9	10.5	1.8	1.2
Departamento en edificio	100.0	7.5	15.7	23.2	69.7	5.3	1.3	0.5
Vivienda en quinta	100.0	19.3	6.3	25.6	68.7	4.3	0.7	0.7
Cuartos en casa de vecindad	100.0	19.3	3.1	22.4	65.2	8.9	2.0	1.5
Construcción improvisada	100.0	77.5	1.8	79.3	4.8	12.4	2.2	1.3
Choza o cabaña	100.0	78.0	0.7	78.7	6.8	9.7	2.5	2.3
Locales no construidos para la vivienda	100.0	17.8	2.4	20.2	25.6	26.5	23.5	4.2
Otra forma	100.0	29.3	1.9	31.2	3.7	48.0	8.9	8.2

Fuente: Perú. Oficina Nacional de Estadística y Censos; Censos Nacionales VII de Población y II de Vivienda. Junio 1972

Nota: Las definiciones de tipos de vivienda pueden encontrarse en las primeras páginas de este trabajo.

/Las viviendas

Las viviendas consistentes en cuartos en casa de vecindad, que viene a ser un término equivalente a lo que en otras partes se conoce con el nombre de conventillo, están constituidas esencialmente por arrendatarios. Las estadísticas señalan que en este tipo de vivienda hay un 65 por ciento destinado al alquiler.

En relación a los tipos de viviendas ocupadas por los grupos medios y altos, como son la casa independiente y el departamento en edificio, se puede señalar que en el primero de los tipos de vivienda mencionados, cerca de un 70 por ciento de éstos son ocupados por sus propietarios, mientras que en un porcentaje semejante las estadísticas muestran que la mayor parte de los departamentos son destinados al alquiler. La composición de las estadísticas utilizadas señalan la existencia de un mercado paralelo, en el que las personas de ingresos elevados poseen una casa sólida o arriendan un departamento mientras que los sectores más pobres son propietarios de construcciones improvisadas o de chozas o bien arrendatarios en cuartos en casa de vecindad.

En Costa Rica (ver Cuadro 15) las viviendas se clasifican en permanentes, semipermanentes y marginales. La gran mayoría de las viviendas semipermanentes es habitada por sus propietarios y sólo una fracción insignificante de ella se destina al arrendamiento. En relación a la vivienda marginal menos de la mitad de esta clase es ocupada por sus dueños, siendo más de una cuarta parte de ellas destinada al alquiler y otro tanto semejante es cubierto por otras formas de tenencia.

En Chile (Cuadro 16) las viviendas permanentes y semipermanentes son ocupadas preferentemente por propietarios, representando un 56 por ciento en el primero y un 53 por ciento en los segundos. En relación a las casas que constituyen uno de los componentes de la categoría de vivienda permanente, un 59 por ciento es ocupada por sus propietarios, arrendándose el 29 por ciento restante.

/Cuadro 15

Cuadro 15

COSTA RICA: FORMAS DE TENENCIA POR TIPO DE VIVIENDA - 1973

(Total país)

(Distribución porcentual)

	Total	Ocupada por el propietario	Ocupada por el inquilino	Otra forma de tenencia
Vivienda permanente	100.0	59.9	23.5	16.6
Vivienda semipermanente	100.0	81.6	0.8	17.6
Vivienda marginal	100.0	42.4	28.2	29.4

Fuente: IASI, Boletín estadístico Nº 114, diciembre, 1974.

Nota: En los cálculos se ha excluido las viviendas móviles porque no tienen relevancia en la magnitud de las cifras.

/Cuadro 16

Cuadro 16

CHILE: FORMAS DE TENENCIA POR TIPOS DE VIVIENDA EN ZONA URBANA, 1970

(Distribución porcentual)

	Total	Propietarios			Total arrendatarios	Arrendatarios	Subarrendatarios	Usufructuario	Otros e ignorados
		Total	Total pagado	Parcial pagado					
Total	100.0	54.9	28.9	26.0	31.9	30.6	1.3	11.8	1.4
Viviendas permanentes	100.0	55.8	30.2	25.7	32.8	31.6	1.2	10.2	1.1
Casa	100.0	59.2	32.8	26.4	29.1	28.2	0.9	10.5	1.2
Departamento	100.0	39.0	12.8	26.2	52.7	50.7	2.0	7.8	0.4
Vivienda conventillo	100.0	13.3	10.0	3.3	76.1	68.2	7.9	9.8	0.8
Vivienda semipermanente	100.0	52.5	20.4	32.1	22.1	21.0	1.1	21.5	3.9
Rancho, ruca, choza	100.0	37.1	21.2	15.9	32.0	30.2	1.8	26.9	4.0
Mejora	100.0	56.1	20.2	35.9	19.8	18.8	1.0	20.2	3.9
Viviendas marginales	100.0	40.0	19.5	20.5	18.9	18.7	0.2	35.0	6.1
Vivienda en estructuras no residenciales	100.0	25.7	17.8	7.9	43.4	40.8	2.6	26.3	4.6
Otras viviendas particulares	100.0	20.2	10.9	9.3	39.9	34.4	5.5	36.5	3.5

Fuente: Instituto nacional de estadísticas. XIV Censo nacional de población y III de vivienda, 1970. Muestra de adelanto de cifras. Total país.

/Los departamentos,

Los departamentos, en cambio, son en su mayor parte arrendados (53 por ciento), mientras que sólo un 29 por ciento de ellos están ocupados por sus propietarios.

Los conventillos se destinan en su mayor parte al arrendamiento (76 por ciento).

En el caso chileno se puede constatar que el arrendamiento es una modalidad de tenencia bastante utilizada por los sectores pobres. Así, por ejemplo, en las viviendas semipermanentes, el tipo de mejora se emplea para alquilarlas en un 32 por ciento; y los ranchos, rucas y chozas en cerca de un 20 por ciento. Incluso cerca del 20 por ciento de la vivienda marginal también se destina al arriendo.

Exploremos a continuación qué orden de factores ha influido en la posición dominante que presenta la calidad de propietario entre las formas de tenencia de la vivienda.

Considerando, en primer término la esfera de la economía privada, intentaremos explicar las razones por las cuales el capital ha estado orientado fundamentalmente hacia la construcción de viviendas destinadas a la venta. En los últimos años y como una medida destinada a beneficiar a los grupos económicamente más débiles, casi todos los países han impuesto normas tendientes a controlar los arriendos. Esta situación en un contexto inflacionario ha provocado un desaliento en las inversiones destinadas a viviendas de alquiler. Por otra parte y como un estímulo para fortalecer la demanda de viviendas, se crearon una serie de intermediarios financieros, los cuales financiaban la compra de viviendas, asegurando de ese modo un retorno rápido y sin riesgo del dinero invertido en la construcción, favoreciendo en esa forma la atracción de capitales hacia la edificación de viviendas.

En la esfera estatal se han emprendido en gran escala los programas de sitios y servicios, apoyando esta decisión en lo reducido de su costo frente a otras alternativas de solución. Una de las características de esos programas es el de vender los terrenos

/a las

a las personas que se instalan en estos asentamientos, contribuyendo así a incrementar el número de propietarios.

Para concluir se puede expresar que la información presentada en esta sección estaría señalando que los progresos en materia habitacional no han alcanzado a todos los sectores de la población en la misma forma y que la asignación de beneficios se ha volcado preferentemente en los grupos económicamente más fuertes contribuyendo a enfatizar el carácter regresivo que presentan los actuales esquemas distributivos de la región.

D. Políticas de vivienda

En esta sección se muestra la forma en que los países han enfrentado la problemática habitacional señalando los objetivos establecidos, la acción desarrollada y los obstáculos que han debido enfrentar.

Al examinar los objetivos definidos en los programas habitacionales presentados por los países, encontramos que comúnmente ellos son producto de una combinación de intereses de orden económico, social y político.

En lo económico se pretende activar la construcción como una estrategia destinada a incentivar el resto del aparato económico y lograr con ello una tasa más elevada de crecimiento económico.

En lo social conjuntamente con aumentar la provisión de viviendas se aspira que una fracción importante de ella sea destinada a los sectores de menores recursos, sirviendo de este modo como un mecanismo de redistribución de ingreso. Al mismo tiempo las necesidades de mano de obra derivadas de la actividad de la construcción atenúan los efectos del desempleo admitiendo trabajadores no calificados (los cuales son un contingente apreciable de la oferta de trabajo).

El otro objetivo aunque no explícito, es de carácter político ya que a través del abastecimiento de viviendas se procura una base de apoyo y popularidad para los gobiernos establecidos.

/La preocupación

La preocupación de las necesidades de vivienda verificados en América Latina se han volcado predominantemente en las zonas urbanas como consecuencia del acelerado proceso de urbanización que ha afectado a casi la mayoría de los países de la región. La situación que presentan las diferentes zonas de un país no son homogéneas, existiendo enormes disparidades regionales tanto en la cantidad de recursos con que cuentan como en el volumen de población que deben atender. Estos contrastes entre las regiones también se reflejan en la situación habitacional, así por ejemplo, en el Brasil la proporción de viviendas que reunían condiciones de habitabilidad variaban desde 12 por ciento en el nordeste, 17 por ciento en el centro y 48 por ciento en el sur del país 1/.

En Chile, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Instituto de Economía de la Universidad Católica confeccionaron un mapa de la extrema pobreza tomando como base las condiciones de vivienda y equipamiento del hogar que mostraba el censo del año 1970. A través de esta información se comprueba los agudos contrastes que existen entre las diversas provincias del país.

Al examinar los lineamientos de las políticas habitacionales seguidas por los países, es posible apreciar que en general han tendido a favorecer a la oferta habitacional, a través de medidas tales como exenciones tributarias, otorgamiento de créditos, facilidades de importación de maquinarias y equipos, estudios técnicos, etc. Mediante estas decisiones se pretendía incentivar la construcción aumentando su eficiencia y por lo tanto, el volumen de unidades de producción y rebajando sus costos, lo cual a su vez permitiría disminuir el precio de las viviendas, logrando en esta forma aumentar el número de personas que consiguen una solución a su problema en el mercado habitacional.

Otro elemento de importancia en el apoyo que los gobiernos han brindado al sector de la construcción se debe a que esta actividad

---

1/ Fanny Tabak, "Vivienda y desarrollo urbano en el Brasil", Revista Interamericana de Planificación, 7 (27), Bogotá, septiembre de 1973.

/ha evolucionado

ha evolucionado de tal modo que su funcionamiento es uno de los soportes de la actividad económica, actuando como cliente de la industria, fuente de empleo, siendo además su funcionamiento decisivo para las tendencias del desarrollo global, sirviendo como reforzadora de una curva expansiva, sea como elemento de contracción, sea como sostén de recuperación.

De modo que el apoyo dado a la actividad de la construcción a través de las políticas de vivienda es importante e ineludible por ser ésta una parte vital del aparato económico.

En lo que concierne a la demanda, se ha pretendido estimularla, mediante la creación de agentes financieros, como son las asociaciones de ahorro y préstamo, cuya finalidad es promover la compra de casas concediendo créditos hipotecarios. Estas instituciones nacieron con el apoyo estatal y la contribución de empréstitos externos. En el curso de su funcionamiento incorporaron el dinero de los postulantes a los préstamos y otros recursos provenientes de la venta de valores hipotecarios en un mercado secundario, canalizando en esa forma el ahorro privado hacia la actividad de la construcción.

Mediante estos mecanismos financieros se ha logrado captar un gran número de ahorrantes y expandir notablemente el volumen de viviendas financiadas como lo demuestran las cifras del Cuadro 17.

En promedio el número de ahorrantes en los nueve países señalados casi se quintuplicaron entre 1965 y 1968 1/.

El número de viviendas financiadas por el sistema de ahorro y préstamo aumentó en el Brasil de 20 000 en 1965 a 167 000 en 1968. Sólo los recursos disponibles provenientes de este sistema aumentaron en términos reales cinco veces de 104.6 a 533.3 millones de cruzeiros nuevos.

1/ J. Anthony S. Ternent, "Hacia políticas nacionales de urbanización en América Latina", en Ramiro Cardona G. (ed.), América Latina: distribución espacial de la población, Corporación Centro Regional de Población, Bogotá, 1975, pp. 321-423.

/Cuadro 17.

Cuadro 17

AMPLITUD DEL SISTEMA DE AHORRO Y PRESTAMO EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

	1964	1968
Ahorrantes en 9 países	223 000	1 020 000
Ahorrantes/1 000 habitantes		
Bolivia	.30	1.06
Chile	18.00	32.00
Ecuador	2.55	3.83
El Salvador	.61	4.13
Guatemala	14.87	22.39
Panamá	1.77	5.17
Perú	7.05	18.74
República Dominicana	2.73	5.20
Venezuela	3.32	8.78
Viviendas financiadas	24 312	97 506

Fuente: J. Anthony Ternent, op. cit.

/Durante 1969

Durante 1969 se evidenciaron nuevos incrementos elevándose el número de casos financiados por el sistema a 178 000. Un continuo crecimiento se observa en Perú, donde el número de ahorrantes se elevó de 52 658 en 1963, a 239 305 en 1968 y a 394 835 a fines de noviembre de 1970. Sin embargo, en términos reales el préstamo medio concedido en 1970 fue inferior al de 1964.

Sin embargo, hay tener presente que las asociaciones de ahorro y préstamo no pueden atender todas las necesidades de viviendas de América Latina, sino solamente las demandas efectivas de aquéllos que pueden hacer abonos regulares sobre el valor de la propiedad. El desempleo, el carácter esporádico de muchos trabajos urbanos y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso son factores que limitan la acción de las asociaciones sobre importantes segmentos de la población urbana.

Por otra parte, el fuerte impacto de la inflación hizo que las financieras de varios países impusieran reajustes automáticos para defenderse de este proceso, pero el aumento salarial no siguió el mismo ritmo de las revaluaciones, impidiendo de ese modo a los sectores más pobres, cumplir con las nuevas exigencias de las asociaciones (monto de ahorro previo, nivel de dividendos, etc.).

Por ese motivo los préstamos fueron concedidos de hecho a los sectores medios (en general a los sectores medios altos) pues sólo ellos estaban en condiciones de apartar una proporción de su ingreso familiar a fin de satisfacer los nuevos requisitos establecidos por el sistema financiero. Ocurriendo por lo tanto que los fondos depositados por los sectores de menor capacidad de pago contribuyan mediante sus ahorros a financiar las viviendas de otros grupos de ingresos más altos, acentuando con ello las desigualdades en la distribución del ingreso.

/En los

En los cuadros 18 y 19 se señalan para Colombia y Chile respectivamente antecedentes sobre la forma en que se asignan los recursos de crédito para vivienda. Así por ejemplo, se puede apreciar en Colombia que mientras las soluciones mínimas y básicas representan un tercio del número total de préstamos otorgados, reciben sólo un 13 por ciento del total de los montos concedidos. En cambio más de la mitad (53 por ciento) del número de préstamos son destinados a la solución máxima, consiguiendo el 74 por ciento de los recursos. O sea, que la atención de la vivienda superior es cerca de 17 veces superior a la que recibe la vivienda mínima.

En Chile y tomando como unidad el sueldo vital que es considerado la unidad mínima de ingreso, se agrupan a los deudores hipotecarios en dos series: en la primera, aquéllos cuyo ingreso familiar es de hasta dos sueldos vitales, mientras que en la otra serie, se ubican los que tienen una renta familiar de 5 y más sueldos vitales. En el Cuadro 19 se puede comprobar que el porcentaje de beneficiados con los préstamos concedidos era igual en las dos series en el año 1962 (23 por ciento). O sea, se atendía un número de préstamos semejantes tanto a los de un nivel de ingresos más bajo como a los postulantes con el nivel de ingresos más elevado. Ello de por si ya estaría indicando una asignación regresiva en la distribución de los préstamos. Al examinar la evolución de las series hasta 1970 se ve que tal situación se acentúa notablemente ocurriendo que sólo 8 de cada 100 préstamos concedidos se otorgan a los postulantes más pobres, mientras que los que poseen la renta familiar más alta reciben una mayor atención (casi cinco veces superior a la del grupo de ingresos bajos).

Las cifras son alarmantes si consideramos los porcentajes de población que representan estos grupos dentro de la población total. Así por ejemplo, basándonos en la información proporcionada por la Oficina de Planificación Nacional en el plan de la economía nacional propuesto en 1970, afirmaba en la parte del diagnóstico que en el

/Cuadro 18

Cuadro 18

COLOMBIA: PRESTAMOS LIQUIDADOS POR EL BANCO CENTRAL HIPOTECARIO - 1973

Tipos de solución	Tramos de los préstamos Millones de $	Superficie de las viviendas m2	Porcentaje del número de préstamos concedidos	Porcentaje del valor del préstamo
Mínima	Hasta 50	40	15.1	4.4
Básica	50 - 75	41 - 60	15.8	9.0
Intermedia	75 - 100	61 - 90	16.2	12.9
Máxima	100 y más	90 y más	52.9	73.7
			100.0	100.0

Fuente: Centro Estadístico Nacional de la Construcción, Estadísticas básicas de la construcción en Colombia 1948-1973, Bogotá, 1974.

/Cuadro 19

Cuadro 19

CHILE: DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL NUMERO DE DEUDORES HIPOTECARIOS SEGUN NIVEL DE INGRESOS

(Ingresos expresados en sueldos vitales)

Año a/	A Hasta 2 vitales	B 2 - 3	C 3 - 4	D 4 - 5	E 5 y más	A+B+C+D+E Total	E/A Relación entre tramo superior e inferior
1962	23.2	24.5	16.4	12.7	23.2	100.0	1.0
1963	18.7	24.6	15.7	14.0	27.0	100.0	1.4
1964	14.4	21.3	15.4	14.6	34.3	100.0	2.4
1965	15.2	20.8	15.7	14.0	34.3	100.0	2.3
1966	16.0	22.0	17.0	14.0	31.0	100.0	1.9
1967	13.2	22.9	19.0	14.8	30.1	100.0	2.3
1968	10.6	23.3	19.1	15.8	31.2	100.0	2.9
1969	9.3	22.3	18.5	15.4	34.5	100.0	3.7
1970	8.0	20.7	17.9	15.3	38.1	100.0	4.8

Fuente: Chile Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo: Informe Estadístico Decenal 1961-1970, Santiago, 1971.

a/ Situación al 31 de diciembre de cada año.

/año 1968

año 1968 el porcentaje de familias que ganaban un ingreso familiar de hasta dos sueldos vitales representaban el 61 por ciento de los hogares y percibían el 28 por ciento de los ingresos; mientras que el grupo cuyo ingreso familiar alcanzaba los cinco y más sueldos vitales representaban un 9 por ciento de la población y participan de alrededor de un 34 por ciento del ingreso total. (Ver Cuadro 20.)

Otro aspecto interesante de destacar es conocer qué cantidad de población queda excluida de los programas habitacionales por no contar con los requisitos económicos exigidos para ser incorporados a ella.

En México el programa de vivienda ha promovido las llamadas viviendas de "interés social" pero cuyo costo promedio (entre $60 000 y $80 000) deja fuera de toda posibilidad a un número que está entre la mitad y las dos terceras partes de la población urbana del país. El promedio de ingreso familiar de este grupo es de menos de $800 (US$ 64 mensuales); se estima que hacia 1980 tales grupos recibirán un ingreso familiar de alrededor de $1 000 y representarán un 70 por ciento de la población urbana del país 1/ 2/.

En Brasil el Banco Nacional de la Vivienda debería invertir el 60 por ciento de sus recursos en viviendas de "interés social"; el cálculo se basaba en el valor unitario de la vivienda relacionado con el nivel de salario mínimo vigente en el país. Fue fijado un valor máximo que era un valor unitario superior a 400 veces el mayor salario mínimo y también se estableció un monto mínimo para ser aplicado en viviendas cuyo precio fuera inferior a un número determinado de salarios mínimos con los cuales se pretendía satisfacer las necesidades de viviendas mínimas. Sin embargo, estas disposiciones

---

1/ Jesús Puente Leyva, "La preocupación por el problema habitacional en México", en El perfil de México en 1980, Siglo XXI, vol. II, México, 1970.

2/ OEA/SER.H/XIV - CEPCIES/19, 21 octubre de 1974.

/Cuadro 20

Cuadro 20

CHILE: DISTRIBUCION DE HOGARES E INGRESOS POR TRAMOS DE SUELDOS VITALES - 1968

Tramos de renta	Total del país		Area urbana		Area rural	
	% hogares	% ingresos	% hogares	% ingresos	% hogares	% ingresos
Hasta 2 vitales	61.4	27.7	49.9	20.1	80.1	51.8
De 2 a 3 vitales	17.6	18.9	21.5	18.9	11.4	19.1
De 3 a 4 vitales	7.4	11.2	9.5	11.8	3.9	9.2
De 4 a 5 vitales	4.5	8.7	6.1	9.7	1.8	5.5
De 5 y más	9.1	33.5	13.0	39.5	2.8	14.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Chile, Oficina de Planificación Nacional, Plan de la economía nacional: Antecedentes sobre El Desarrollo Chileno 1960-70, Santiago, 1971.

/se alteraron

se alteraron debido a las pocas posibilidades que tenían los sectores más pobres de utilizar esos recursos dado que su capacidad de restituir el monto de los préstamos era prácticamente nulo, motivo por el cual se elevó el monto de los préstamos máximos. En 1971 fueron introducidas alteraciones importantes en la ley, los límites dejaron de tener como referencia el salario mínimo y se relacionaron con la unidad Patrón de Capital (UPC) flexible y sujeta a correcciones. El límite máximo fue suprimido y se lo sustituyó por porcentajes fijos de aplicación para las diferentes categorías de financiamiento. La implantación de estas medidas fue dramática para los deudores más pobres del Banco, quienes, afectados por un marcado deterioro de sus salarios reales no pudieron responder al pago de las contribuciones mensuales que exigía el Banco Nacional de la Vivienda, lo cual llevó a la existencia de una alta tasa de morosidad. (A fines de 1972 el asunto provocó una verdadera conmoción nacional ante la amenaza de expulsar de sus casas a los compradores morosos, cosa que no se llegó a concretar.) 1/

El problema del suelo urbano es un elemento básico para ser considerado en cualquier tipo de planteamiento a mediano o largo plazo. El precio de los terrenos incide en forma notoria en el costo final de la vivienda y la disponibilidad de espacios vacíos son cada vez más escasos y requeridos para dar cabida en ellos a nuevos asentamientos urbanos.

El sistema de propiedad de la tierra dentro del sistema capitalista vigente en los países de la región (con excepción de Cuba) determina que la gran mayoría del espacio urbano esté en mano privada y por lo tanto su utilización obedece a los intereses de sus propietarios, entrando muchas veces en conflictos con los objetivos definidos en los programas de vivienda. Esta contradicción de intereses se debe a que

---

1/ Fanny Tabak, op. cit.

/mientras una

mientras una de las finalidades principales perseguida por los encargados de la tarea habitacional es impulsar a los propietarios a usar el suelo mediante la construcción de viviendas o forzarlos a vender los terrenos. Los propietarios prefieren conservar sus bienes interesados en la valorización que éstos adquieren con el desarrollo urbano (especulación inmobiliaria). Esta situación constituye un grave motivo de estrangulamiento para una política urbana.

Los caminos posibles para modificar esta situación son intervenir en el derecho de propiedad o en el sector económico. El derecho de propiedad es la base angular del sistema socioeconómico y por lo tanto ha continuado siendo intocable.

En cambio por el lado económico se han explorado una serie de medidas fiscales tendientes a disminuir el precio de los terrenos urbanos, estimular la oferta de la tierra ociosa, elevar la contribución destinada a mejorar, obligar al propietario a edificar; sin embargo, la aplicación de estas medidas ha sido parcial y consecuentemente sus resultados han sido poco fructíferos.

En Brasil ha existido una reformulación de la política del Banco Nacional de la Vivienda, ampliando el área de sus objetivos, al proporcionar no sólo préstamos para viviendas sino también para compra de materiales e instalación o mejoramiento de redes de agua corriente y servicios de alcantarillado. Mediante esta acción se suponía que se abarataría el costo de la vivienda al equipar de infraestructura sanitaria básica a los lotes de terrenos. Estos programas debían tener autosustentación, de modo que sólo aquellos propietarios con mayor capacidad económica pudieron acogerse a sus beneficios, dando como resultado que el propietario de los lotes ha sido el gran beneficiado de los proyectos de urbanización y de mejoramiento de infraestructura urbana propugnados por el Banco Nacional de la Vivienda.

/Otro obstáculo

Otro obstáculo que entorpece la acción de los planificadores municipales es el de la naturaleza competitiva de las relaciones de poder entre la Unión Federal, el Estado y el Municipio, establecidos en la constitución vigente.

Según el Artículo 8° de la Constitución, la Unión Federal tiene competencia para legislar sobre el derecho de loteos; tanto el Municipio como el Estado no pueden promulgar leyes sobre nuevas formas de expropiación de propiedades inmuebles, crear nuevos procesos judiciales (más rápidos y rigurosos) contra los infractores a las leyes de urbanización, quedando por lo tanto los planificadores municipales sin poder de decisión sobre ese ámbito 1/.

En México al igual que la mayoría de los países de la región ha sido afectado por un crecimiento urbano no planificado en el cual han intervenido un privilegiado grupo de intereses acaparando la tierra, de manera que el espacio urbano se ha ido concentrando en las pocas manos de quienes tienen recursos para comprar en el presente, con el fin de encarecer artificialmente la oferta respectiva en el futuro, lo cual eleva sustancialmente los precios de mercado y en consecuencia, se despoja a la población trabajadora de una parte significativa de los aumentos de su salario real.

Sin embargo, últimamente la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Vivienda de los Trabajadores (INFORMAVIT) en México y la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) en Chile, si pueden señalar como un esfuerzo estatal destinado a imponer una política de compra de terrenos con el objeto de tener una reserva que les asegure la continuidad de sus programas y de este modo evitar que la especulación encarezca indebidamente el valor final de las viviendas.

1/ Fanny Tabak, op. cit.

/No obstante,

No obstante, es muy difícil controlar la especulación de las tierras, es así como en varios países se ha dado el caso de que se han vendido terrenos contraviniendo disposiciones legales, como ejemplo de ello se pueden citar los loteos clandestinos en Brasil, los loteos brujos en Chile y los barrios piratas en Colombia. Estas urbanizaciones tienen su origen en la venta por parte de un empresario privado de lotes sin obras de urbanización, excepto la apertura de algunas vías de acceso sin asfaltar y la demarcación de los predios hecha por medio de piedras o estelas. Sus compradores son sectores modestos, los cuales son virtualmente engañados, tanto por el monto del precio pagado, como por la promesa - nunca cumplida - de una futura urbanización. Esta clase de asentamientos posteriormente son una carga para las municipalidades u otras instituciones que tienen a su cargo las tareas habitacionales, ya que a veces están ubicados en lugares que contravienen las disposiciones de los planes reguladores y por lo tanto deben ser trasladados a otros terrenos. En otros casos, las obras de infraestructura sanitaria básica debe ser proporcionada por las autoridades, reduciendo los de por sí limitados recursos con que se cuenta para alcanzar alguno de los objetivos definidos en los programas.

La estrategia habitacional seguida supone que paralelamente a los esfuerzos desplegados en el área habitacional suceden en el ámbito de la economía en general, una serie de realizaciones que permiten alcanzar y consolidar muchos de los objetivos propuestos. Además varios de los supuestos sobre los que descansan los programas de vivienda son más aparentes que reales. La suma de estos factores tiende a limitar y sobre todo a distorsionar algunos de los objetivos que se pretenden alcanzar.

Así por ejemplo, los planes de vivienda suponen una evolución favorable de las variables de orden económico, factor que estimularía la demanda habitacional.

/La estructura

La estructura ocupacional, el nivel de ingresos y los precios relativos son los factores que inciden más directamente sobre la demanda efectiva de vivienda. En la medida que estos elementos guarden entre sí una relación adecuada, es decir, cuando las condiciones económicas de los países permitan generar una cantidad suficiente de empleos para absorber la oferta de mano de obra y el ritmo de aumento de los salarios sea superior al de los precios, en otras palabras, cuando la mayoría de los trabajadores posean ocupaciones adecuadas y estables, pudiendo además disponer de aumentos sustantivos en sus salarios reales, estarán dados los requisitos de orden económico que favorecen el aumento de la demanda efectiva de vivienda bajo condiciones comerciales.

Examinemos a continuación cuál ha sido el comportamiento real de estas variables.

Las condiciones económicas existentes, es decir, un desempleo creciente (ver Cuadro 21) y el deterioro de los salarios reales (Cuadros 22 y 23) han contribuido a constreñir la demanda efectiva de viviendas. Por otra parte, el precio de la construcción ha crecido más rápidamente que el aumento de los salarios. Así por ejemplo, en las dos ciudades más importantes del Brasil (Cuadro 24) las variaciones de precios ocurridos entre 1972 y 1973 señalan para Río de Janeiro un alza del 16 por ciento de los salarios frente a una variación del 21 por ciento en el costo de construcción. En San Pablo, las diferencias fueron mayores, acusando los salarios un aumento del 16 por ciento en relación a un aumento del 38 por ciento en el costo de construcción. En Chile (Cuadro 23), al comparar la evolución de algunos índices de precios de 1968 a 1973, se puede constatar que el precio por metro cuadrado de edificación subió 25 veces, mientras los sueldos y salarios tan solo aumentaron 13 veces y el costo de vida se multiplicó 17 veces. O sea, el cuadro de relaciones económicas fue altamente desfavorable en los propósitos de aumentar el volumen de la demanda efectiva de viviendas.

/Cuadro 21

Cuadro 21

LA DESOCUPACION EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION

	Tasa de desempleo	Año
Colombia	8.4	1970
	4.9	1964
Chile a/	12.4 b/	1975
	6.2	1969 y 1970
	5.0	1963
El Salvador	10.5	1970
	4.8	1965
Honduras	8.0	1970
	6.0	1961
Paraguay	6.0	1969
	5.1	1962
Perú	4.7	1970
	2.6	1961
Rep. Dominicana	14.3	1970
	13.3	1971
	12.4	1962

Fuente: OEA, Proyecto de Informe del CIAP al Consejo Interamericano Económico y Social, 8 de noviembre de 1972; Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. 18, 1-2, Santiago, 1973. BID, Progreso económico y social en América Latina, 1972.

a/ Chile, Instituto Nacional de Estadísticas.

b/ El dato se refiere sólo al Gran Santiago.

/Cuadro 22

Cuadro 22

BRASIL: SERIES DE SALARIOS MINIMOS - 1965-1973

(En cruzeiros)

Año	Río de Janeiro		San Pablo		Porto Alegre	
	Valores corrientes a/	Valor real b/	Valores corrientes a/	Valor real b/	Valores corrientes a/	Valor real b/
1965	62.00	62.00	62.00	62.00	56.10	56.10
1966	84.00	52.93	84.00	50.91	76.50	49.23
1967	105.00	53.14	105.00	50.75	95.63	50.41
1968	129.60	52.88	129.60	50.04	117.60	51.17
1969	156.00	51.23	156.00	49.13	141.60	51.49
1970	187.20	50.84	187.20	50.20	170.40	50.64
1971	225.00	51.87	225.60	50.17	208.80	51.71
1972	268.80	54.20	268.80	50.88	249.60	52.34
1973	312.00	55.34	312.00	51.83	288.00	49.86

Fuente: Boletim do Banco Central do Brasil, 10 (6): 60-61, Brasilia, junio de 1974.

a/ Indica el promedio anual del año 1965; el resto de los años se refieren al mes de diciembre de cada año.

b/ A precios de 1965.

/Cuadro 23

Cuadro 23

CHILE: NUMEROS INDICES DE PRECIOS DE LA CONSTRUCCION, SUELDOS, SALARIOS Y COSTO DE VIDA - 1968-1973

(Indice base 1968-100)

Año	Construcción de viviendas Indice del precio por m2	Indice de sueldos	Indice de salarios	Indice del costo de vida
1968	100	100	100	100
1969	151	161	140	131
1970	156	240	195	173
1971	231	369	296	208
1972	488	484	445	370
1973	2 449	1 269	1 289	1 674
Variaciones entre 1968 y 1973	25	13	13	17

Fuente: Boletín mensual del Banco Central de Chile, 42 (558), Santiago, agosto de 1974. Indice de precios al consumidor, Santiago, julio de 1973.

/Cuadro 24

Cuadro 24

COMPARACION ENTRE EL REAJUSTE Y LAS VARIACIONES ANUALES DE SALARIOS Y COSTOS DE LA CONSTRUCCION EN DOS CIUDADES DE BRASIL

Año	Río de Janeiro		San Pablo		Nivel nacional
	Variación anual salario	Variación anual costo de construcción	Variación anual salario	Variación anual costo de construcción	Variación anual de obligaciones reajustables de deudas hipotecarias
1966	35.5	35.6	35.5	38.0	39.2
1967	25.0	32.3	25.0	23.0	23.2
1968	23.4	40.8	23.4	46.9	25.0
1969	20.4	12.6	20.4	7.9	18.5
1970	20.0	18.7	20.0	19.9	19.6
1971	20.2	12.6	20.5	16.9	22.7
1972	19.5	19.8	19.1	21.9	15.3
1973	16.1	21.1	16.1	38.2	12.8

Fuente: Boletim do Banco Central do Brasil, 10 (6), Brasilia, junio de 1974.

/Por otra

Por otra parte, al elaborar los programas habitacionales se tomaron como elementos de base los salarios mínimos establecidos legalmente y a partir de ellos se hicieron una serie de estimaciones para incorporar a esos grupos en soluciones habitacionales compatibles con su renta familiar. Sin embargo, se conoce que es enorme la masa de población que trabaja por una remuneración inferior al mínimo legal y queda marginada del sistema de asistencia legal (atención médica, hospitales, pensión a la vejez, jubilación, vacaciones, etc.). Empeorando este cuadro la inestabilidad de sus trabajos, lo que determina que se vean afectados por largos períodos de desempleo, agudizándose el deterioro de su situación y quedando totalmente marginados de los beneficios que supuestamente les otorgan los programas de vivienda.

La falta de correspondencia entre la distribución de la renta con las exigencias de los diversos programas muestra que la política optó por actuar con grupos de ingreso que excluían a sectores mayoritarios de la población.

Ocurriendo entonces que los recursos contemplados en los planes para los sectores de menores recursos cambian de destino y sirven para satisfacer la demanda de sectores mejor ubicados en la estructura socioeconómica, con ello no sólo no se logran los propósitos consignados en los planes sino que se producen profundas deformaciones - como las señaladas anteriormente - que tienden a acentuar las desigualdades en la distribución del ingreso, tornando a la actividad habitacional en un instrumento regresivo.

/E. Alcances y

E. Alcances y limitaciones de las soluciones emprendidas

En un contexto tan desfavorable, como el que se describió en las secciones anteriores, los programas de vivienda han buscado conciliar las necesidades de vivienda de los sectores más pobres con el volumen de recursos disponibles, surgiendo en esta forma los "programas de sitios y servicios". (Las características de estos programas ya fueron descritos en la primera sección de este documento.)

Las nuevas medidas que se han adoptado (programas de sitios y servicios) para combatir la deficiencia habitacional plantean algunas dudas en torno a su eficacia. Pero antes de realizar cualquiera evaluación crítica sobre los resultados de las tareas emprendidas en materia habitacional, es necesario deslindar responsabilidades, por cuanto la situación actual de la vivienda no sólo es función de las políticas y programas de vivienda desarrolladas, sino que por sobre todo es consecuencia del desarrollo social y económico alcanzado por los países. La cantidad y naturaleza de los bienes y servicios producidos y la forma como ellos se distribuyen determina el nivel de vida a que tiene acceso una población que cada día va en aumento, de modo que cualquiera que sea la estrategia de los programas de vivienda, ellas sólo podrán atender las manifestaciones del problema, sin poder enfrentar los factores causales que determinan la situación vigente, la cual tiene raíces más profundas que sobrepasan el marco sectorial en el que se desenvuelven los programas de viviendas.

Por otra parte, es reconocida la importancia que juega la construcción como sector dinámico de la economía y su influencia determinante como componente del nivel de vida, siendo a su vez causa y efecto del proceso de desarrollo. De modo que las decisiones adoptadas en cualquiera esfera de la economía tienen su trascendencia en el plano de la vivienda y a su vez las medidas adoptadas en la política habitacional afectan el resto del aparato económico. Esta

/mutua interdependencia

mutua interdependencia puede considerarse como un medio de ser utilizado favorablemente en una estrategia capaz de conciliar el crecimiento económico con una distribución más equitativa de los beneficios derivados de tal crecimiento. Es en ese plano en el que debería juzgarse la tarea habitacional, examinando si los recursos asignados y los planes de vivienda han servido para atenuar las desigualdades existentes, cumpliendo como un instrumento redistributivo, o bien, si por el contrario han contribuido a acentuar las disparidades de las condiciones en que habitan los diferentes grupos sociales.

La vivienda definitiva como una solución al alcance de todos es un obstáculo insalvable en las condiciones actuales. Los defensores de una solución alternativa como es "los programas de sitios y servicios" apoyan su posición en las siguientes razones 1/.

1. Los que por su profesión están encargados de analizar el problema de la vivienda en las grandes ciudades de los países pobres proponen soluciones que no se ajustan a la realidad local y el elevado costo que implica una solución más satisfactoria desde el punto de vista profesional, limita las posibilidades de una gran mayoría que quedaría sin atención de ninguna clase.
2. La arquitectura prevé una casa que debe durar 100 años en lugar de planificar una casa para una generación, es decir, 25 años. ¿Por qué obligar a las familias más pobres a hacer un esfuerzo exagerado, limitándolo en su consumo para construir una vivienda que durará cuatro generaciones?
3. No hay comunicación entre los planificadores y la población que se piensa servir, todo se hace de arriba hacia abajo, existiendo un divorcio entre las aspiraciones, las necesidades y las realizaciones. El tiempo es una variable apremiante para esos grupos, la solución que requieren es inmediata, no están en condiciones de esperar el tiempo que se demoran las soluciones tradicionales.

1/ Véase Josse Van Der Rest, "Una angustia del Tercer Mundo: la vivienda para todos", Mensaje (222), Santiago, septiembre de 1973.

/4. Cuando se

4. Cuando se mencionan las viviendas para todos, las autoridades habitacionales piensan en casas sólidas y totalmente terminadas a precios imposibles de pagar para los sectores más pobres, ocurriendo que como consecuencia de esta situación son adjudicadas a sectores de mayor capacidad de pago distorsionando los objetivos iniciales de tales programas.

5. Eliminar los tugurios significa apoyar financieramente a los más pobres en su gestión de solucionar su problema habitacional. Sin embargo, los organismos financieros de los países pobres disponen de una gran cantidad de recursos para dedicarlos al crédito social, pero prefieren siempre prestar sumas grandes a personas que puedan responder a las exigencias derivadas de tales empréstitos, en lugar de otorgar cantidades reducidas a una fracción mayor de acreedores.

Examinemos a continuación algunas de las consecuencias desfavorables de los programas de sitios y servicios.

En primer término, se puede señalar que tanto las manifestaciones espontáneas (asentamientos de precaristas) como las controladas (programas de sitios y servicios) tienden ambas a concentrar especialmente la pobreza produciendo una segregación física de sus habitantes y dando origen a una expansión exagerada de las ciudades.

Como consecuencia de la dinámica de desplazamiento descrita anteriormente (Sección C), ocurre que a mediano y largo plazo el receptáculo del crecimiento de tugurios y asentamientos de precaristas lo constituyen los programas de sitios y servicios. Si además se consideran las conjeturas que destacan el ritmo en que crecen estos asentamientos, los cuales superan a cualquier otro grupo de población, entonces habrá que tener presente que la fisonomía de las ciudades estará determinada por la forma como evolucionan estos asentamientos.

Dentro del estilo dominante de desarrollo, con sus modalidades de estratificación social y distribución del ingreso, los programas emprendidos en beneficio de los sectores más necesitados, no han modificado en forma alguna la estructura de la asignación de

/recursos 1/ En

recursos 1/. En consecuencia, las nuevas medidas adoptadas han sido arbitrios provisorios, condescendientes con las estructuras dominantes, más que soluciones aceptables a las necesidades de vivienda de los grupos de bajos ingresos.

Además estos programas de reasentamiento en la mayoría de los casos no han sido planificados considerando las repercusiones que tales medidas tienen sobre el crecimiento urbano y el uso y costo de la tierra ni el lugar de ubicación de las fuentes de trabajo de los asentados. La expansión de las ciudades ha sido notable, dándose para algunas de ellas crecimientos que en períodos de alrededor de diez años duplicaron la superficie ocupada. México, Lima, Cali, Monterrey, son algunos ejemplo. En casi todos los casos esa expansión ocurrió con el sacrificio de tierras agrícolas destinadas al abastecimiento de la ciudad. Igual problema ocurre en numerosos centros urbanos que experimentaron un aumento menos espectacular en su superficie. La ciudad de Santiago de Chile, por ejemplo, absorbió entre 1956 y 1970 la importante cantidad de 12 254 hectáreas de suelos de riego de la máxima potencialidad. La ciudad de Bogotá en su crecimiento ha ocupado casi un quinto de las tierras aptas para la agricultura de la sábana en que se asienta, y se calcula que de seguir las tendencias actuales esta ocupación será casi total para el año 2000. En Buenos Aires las tierras de mejor fertilidad fueron fraccionadas

---

1/ En Chile durante el año 1965 en el que se dio la cifra más alta de viviendas producidas en el decenio 1960-1970 (42 000 viviendas), el sector público tuvo un papel preponderante al financiar el 84 por ciento de las soluciones que representaban el 68 por ciento de la superficie edificada. Sin embargo, al desglosar estas cifras entre viviendas sólidas y operación sitio se pudo constatar que si bien estos últimos representaban un 52 por ciento en número de soluciones apenas ocupaban un 11 por ciento de la inversión destinada a viviendas y sólo participaban de un 32 por ciento de la superficie edificada (viviendas provisorias de madera de un cuarto). Datos tomados del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estadísticas Habitacionales 1965. Resumen General, Cuadro 1a.

/en lotes

en lotes urbanos dando lugar a densidades menores de 20 habitantes por hectárea. Esta situación ha disminuido las valiosas reservas destinadas al abastecimiento de la población 1/.

La responsabilidad que cabe en la expansión física de la ciudad a los barrios marginales es evidente. En Bogotá las "urbanizaciones incompletas e ilegales" en 1970 ocupaban alrededor de 1 530 hectáreas, mientras que en Guayaquil con una población de alrededor de un tercio de la de Bogotá, llegan a ocupar 800 hectáreas con alrededor de 1 540 manzanas. En la pequeña ciudad de Neiva, Colombia, ocupan un quinto del total de la aglomeración. En cuanto a la magnitud de la población agrupada en estos barrios puede indicarse que es impresionante. Así por ejemplo, de las once ciudades peruanas con 50 000 habitantes y más, en 1970, seis tenían más del 30 por ciento de su población viviendo en tales barrios, dándose casos como Trujillo y Chimbote en los que más del 50 por ciento de sus habitantes vivían en esas condiciones (54.9 por ciento y 80.8 por ciento respectivamente), siendo que ambas fueron las ciudades peruanas que registraron las mayores tasas de crecimiento demográfico en el período 1960-72 2/. En el total del país el censo realizado en 1970 daba un total de 610 pueblos jóvenes (barriadas) con 1 516 488 habitantes de los cuales 761 755 vivían en Lima en 273 asentamientos distribuidos en la siguiente forma: Sector Norte, 59 asentamientos con 313 943 habitantes; Sector Sur, con 43 asentamientos y 157 568 habitantes; y Sector Este, con 123 asentamientos y 219 068 habitantes y el Sector Callao con 48 asentamientos y 71 176 habitantes.

1/ Ligia Herrera, et. al., Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina: situaciones críticas, Santiago, 1975.

2/ Ligia Herrera, et. al., op. cit.

/Por otra

Por otra parte, existen ciudades ubicadas en sitios de topografía accidentada donde su expansión produce una serie de problemas como es el caso de las ciudades de América Latina tropical en donde frecuentemente las ciudades se ubican en el área montañosa con clima lluvioso. En Colombia se presenta esta situación en las ciudades de Pereira, Bucaramanga y Cúcuta en el que se produce el problema de erosión como consecuencia de la pendiente, las lluvias, los vientos, la naturaleza de los suelos y la presión de la población que asciende por las colinas. En esa situación son también frecuentes las inundaciones por parte de los cursos de agua que ven crecer exageradamente su volumen con las lluvias y el aumento del escurrimiento superficial de las aguas como consecuencia de la transformación de antiguos espacios cubiertos con vegetación en calles u otras superficies aplanadas pero con pendientes marcadas que favorecen tal escurrimiento 1/.

La dotación de servicios tales como agua, alcantarillado y desagües no ha seguido el ritmo con que se han poblado los espacios, sobre todo en los casos de topografía difícil, tornando de este modo más dramática las condiciones en que se encuentran sus habitantes. Incluso en algunas ocasiones la ubicación de estos emplazamientos ha dado origen a tragedias, con el costo de vidas humanas y materiales al producirse deslizamientos de tierra o inundaciones. Bolivia ha sido uno de los países afectados por esta clase de calamidades, habiéndose presentado este fenómeno en las ciudades de La Paz, Cochabamba en el caso de los torrenteros y Oruro, Trinidad, Santa Cruz con inundaciones. Estas inundaciones causan serios perjuicios, sobre todo por los materiales que arrastran o llevan en suspensión ya que los conductos

---

1/ CELADE, Ligia Herrera, op. cit.

/de desagüe

de desagüe de las ciudades se obstruyen y las aguas remojan terrenos y viviendas que se deslizan y derrumban 1/.

Podríamos concluir, señalando que esta nueva modalidad de la política habitacional conlleva una serie de debilidades, que si bien en el presente constituyen un paliativo, no pueden ser consideradas como una respuesta total en el largo plazo.

Esta clase de solución surgió como una respuesta adecuada a las condiciones emanadas del sistema socioeconómico, al pretender atender a los sectores más necesitados de la sociedad urbana sin necesidad de alterar los esquemas prevalecientes en materia de distribución del ingreso. La clase de soluciones adoptadas para los más pobres mantienen las bases de la desigualdad, ya que las respuestas otorgadas en materia habitacional son diferentes de acuerdo al nivel de ingresos de tales grupos, legitimando en esta forma la desigualdad al estratificar la solución habitacional al grado de pobreza existente.

Por otra parte, de no ocurrir cambios significativos en aspectos tan vitales como la ocupación y el nivel de salarios reales, estas medidas sólo estarán postergando en el tiempo la materialización de un conflicto atenuado en el presente por esta clase de medidas.

F. Conclusiones

1. Las políticas habitacionales adoptadas por los países forman parte de una estrategia global aplicada para estimular el desarrollo y por lo tanto las medidas emprendidas sectorialmente guardan relación con el estilo de desarrollo aplicado.

Dentro de las diversas situaciones por los que han pasado los países es posible caracterizar dos estilos (cuyas características se reseñan en la Sección A). El estilo denominado I tiene dos formas

---

1/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, Vancouver, Canada, 1976, Informe Nacional de Bolivia. (A/Conf.70/NR/8.)

/de expresión.

de expresión. Una cuando el estilo se aplica en una fase de contracción económica, en la cual la actividad habitacional se reduce a niveles mínimos y no existe ninguna orientación en la actividad de la construcción. Otra, cuando este mismo estilo se aplica en un contexto expansivo. En ese momento la política sectorial apoya el carácter empresarial de la actividad habitacional y la producción y distribución de las viviendas queda liberada a las directrices del mercado, las cuales tienden a reproducir las desigualdades existentes, agudizando los contrastes de la estructura actual.

En el estilo II el Estado en su papel de corrector de desigualdades se ve muy limitado por la acción encubierta o a veces manifiesta de grupos de interés que mediante su acción entorpecen y distorsionan los propósitos iniciales consignados en los planes habitacionales. Sin embargo, mediante su acción se beneficia a grandes sectores de población pertenecientes a la clase media y a una fracción del sector obrero cuya situación económica les permite obtener la asignación de viviendas. La gran masa de los sectores de menores recursos son atendidos mediante los programas de sitios y servicios. (Las ventajas y desventajas de esta clase de respuesta se presentan en la Sección E.)

2. Los sectores más pobres de la población urbana habitan por lo general en una de estas tres categorías habitacionales.

a) Los asentamientos de precaristas, que son barrios constituidos mediante la invasión de tierras y que presentan el mayor grado de pobreza e inestabilidad. Sus viviendas son construidas mediante materiales de desechos y las condiciones sanitarias que los rodean son altamente deficientes. Además el hecho de ocupar terrenos ajenos hace que su permanencia esté constantemente amenazada con el desalojo.

b) Los barrios de tugurios. Están constituidos por lo general por casas antiguas y en mal estado de conservación, en las cuales se aloja una familia por cuarto, haciendo uso común de los servicios sanitarios. Las personas que habitan esta clase de vivienda son arrendatarios.

/c) Los sitios

c) Los sitios y servicios consisten en asentamientos habilitados por el Estado, el cual proporciona un terreno con servicios mínimos en el cual las familias levantan una vivienda provisoria. Estos terrenos les son entregados en propiedad y con la promesa de una ayuda posterior (brindada a través de los organismos encargados de la tarea habitacional) para lograr la instalación de una vivienda definitiva.

En las dos primeras categorías se concentra lo que comúnmente se considera como deficiencia habitacional.

La tercera categoría es la respuesta actual que se le da a los sectores de menores recursos.

Existe una dinámica de desplazamiento entre las personas que habitan estas categorías de viviendas que asume la siguiente forma. Las familias que habitan las áreas tugurizadas se desplazan hacia las zonas de invasión estimuladas en algunos casos por el deterioro de su situación económica, la cual les impide continuar pagando los alquileres, o bien cuando las zonas en que viven son demolidas por efecto de la remodelación urbana. Desde las zonas de invasión, posteriormente son atendidos por los mecanismos institucionales que los reubican en los programas de sitios y servicios. Esta dinámica de desplazamiento no es automática y tanto la aparición de las formas habitacionales reseñadas, como los desplazamientos de población dentro de tales categorías son función del proceso de urbanización, de las modalidades del crecimiento económico, de la distribución del ingreso y la capacidad de organización de los sectores afectados tanto como de las posibilidades que éstos puedan manifestar libremente sus demandas.

Respecto al número que representan cada una de estas categorías dentro de la población urbana, no existe una información precisa, pero se estima que en la actualidad los barrios de tugurios y asentamientos de precaristas constituyen el medio en que viven por lo menos un tercio de la población urbana de los países en desarrollo. Se

/supone que

supone que con las tasas actuales de crecimiento demográfico, esta población habrá de duplicarse en 6 años más. En relación a los programas de sitios y servicios tampoco se puede precisar su número pero se puede admitir que su acción abarca cada vez más, porcentajes significativos de la población urbana.

3. Tanto el hacinamiento como la tenencia son indicadores que caracterizan las condiciones que presentan los diversos tipos de vivienda.

La información estadística presentada en base a promedios tiende a distorsionar la realidad ocultando la verdadera fisonomía del problema.

Así por ejemplo, al comparar los promedios de hacinamiento entre 1960 y 1970 se verifica que los promedios de personas por cuarto disminuyen en casi todos los países de los cuales se dispone información. Lo cual parece indicar una mejoría de las condiciones habitacionales, sin embargo, cuando tales promedios comienzan a ser discriminados según tipo de viviendas y número de cuartos, las cifras muestran una situación diferente y se puede constatar un deterioro en estas condiciones que afecta principalmente a las viviendas más precarias y de espacio más reducido como son las viviendas de 1 y 2 cuartos que son las que albergan a los sectores más pobres de la población.

En relación a la tenencia de la vivienda se verifica que la tendencia en la información estadística a este respecto señala claramente el predominio de la calidad de propietarios en relación a las otras formas de tenencia de una vivienda, como son los de arrendatario o usufructuario.

Lo más relevante de esta clase de información es la existencia de un mercado paralelo, en que las proporciones en que participan en las formas de tenencia son muy semejantes, tanto los sectores de más altos ingresos como los más pobres, la diferencia radica en el aspecto cualitativo ya que mientras los primeros son dueños de una vivienda definitiva o bien arriendan un departamento, los segundos

/son propietarios

son propietarios de una vivienda precaria o bien alquilan un cuarto en una vivienda tugurizada.

También otro hecho que merece destacarse es la importancia que las viviendas alquiladas tienen para los sectores más pobres en algunos países, situación que tendería a alterarse en la medida en que los programas de sitios y servicios puedan absorber el potencial de demanda existente.

4. Respecto a las medidas adoptadas por los países para enfrentar la problemática habitacional se puede constatar que éstos en general han estado orientados a favorecer la oferta habitacional, a través de medidas tales como exenciones tributarias, otorgamientos de créditos, facilidades de importación de maquinarias y equipos, estudios técnicos, etc., con lo cual se pretendía mejorar la eficiencia del sector de la construcción, aspecto que se traduciría en una disminución del costo y por lo tanto del precio de las viviendas, permitiendo de ese modo incorporar un mayor número de personas al mercado habitacional. Además la creación de agentes financieros como son las asociaciones de ahorro y préstamo, servirían mediante su acción de base de sostén a la demanda habitacional. También los planes de vivienda contemplan un número importante de soluciones habitacionales destinadas a los sectores más pobres, suponiendo un precio que estaría al alcance de dichos grupos.

Sin embargo, el contexto general con sus rigideces inherentes al sistema económico vigente (uso de la tierra) y con las condiciones económicas prevalecientes (desigualdades en la distribución del ingreso, desempleo y deterioro de los salarios reales) desfiguró los propósitos iniciales ocurriendo que no sólo ha existido una disminución de los precios de las viviendas, sino por el contrario los índices de precios de esta actividad han aumentado con una celeridad mayor que los índices de salarios y de costo de la vida.

/Por otra

Por otra parte los agentes financieros sólo han atendido a aquellos sectores que económicamente son capaces de responder a las exigencias derivadas de la deuda contraída (monto del pago de dividendos), marginando en esta forma a amplios sectores de la población de la posibilidad de utilizar esas fuentes de financiamiento.

El deterioro de los salarios reales y los altos niveles de desempleo y subempleo han hecho fracasar aquellas estimaciones del ingreso familiar, consideradas como factibles para el precio de las viviendas que se pensaba destinar a los más pobres. De modo que otros grupos de mejores niveles de ingreso han logrado adjudicarse las viviendas debido a que su situación económica les permitió cumplir con los requisitos establecidos para conseguir tales soluciones habitacionales.

Esta clase de deformaciones han tendido a acentuar las desigualdades en la distribución del ingreso tornando la actividad habitacional en un instrumento regresivo.

5. La distribución del ingreso es un elemento determinante en la demanda efectiva. De este modo las posibilidades de adquirir una vivienda están estrechamente asociadas a la posición que los demandantes ocupan en la estructura socioeconómica.

La situación vigente se caracteriza por el grado notable de desigualdad de los esquemas distributivos. Así, el 20 por ciento más pobre de los hogares de algunos países de la región sólo obtienen entre el 2 y el 4 por ciento del ingreso; mientras los hogares incorporados en los deciles de la cúpula se apropian de más del 60 por ciento del ingreso. Esta situación se traduce en que los esfuerzos por adquirir una vivienda por los diferentes grupos de la población sean muy desiguales 1/. Mientras no se modifique esta relación tan adversa en materia de distribución del ingreso, serán altamente improbables los esfuerzos destinados a incorporar la población al mercado normal de viviendas.

1/ Ejemplos que ilustran esta situación se presentan en la Sección B.

/6. Dentro de

6. Dentro de este contexto tan desfavorable los programas de sitios y servicios han buscado conciliar las necesidades de vivienda de los sectores más pobres con el volumen de recursos disponibles. Ello implícitamente ha significado que para la aplicación de estas medidas no ha sido necesario alterar en forma alguna la estructura de la asignación de recursos.

La mayoría de los que propician 1/ esta clase de soluciones se apoyan en argumentos que destacan lo rápido de su aplicación y la urgencia que tienen en recibir alguna forma de ayuda para los sectores más afectados por la problemática habitacional.

Si bien es cierto que la vivienda definitiva como solución al alcance de todos es un obstáculo insalvable en las condiciones actuales estas nuevas medidas plantean algunas dudas en torno a su eficacia. La primera de ellas es que con su aplicación se mantienen las bases de la desigualdad, ya que las respuestas habitacionales son estratificadas de acuerdo al nivel de ingreso de los demandantes. Por otra parte la extensión horizontal necesaria para esta clase de soluciones sacrifica tierras destinadas al cultivo, lo cual se traduce en un doble perjuicio ya que los productos agrícolas deben traerse de zonas más alejadas, encareciendo en esta forma uno de los principales rubros de alimentación de estos grupos y por otra parte, la ubicación de sus viviendas se aleja cada vez más de sus centros de trabajo.

7. Por último es necesario destacar que la situación actual de la vivienda no sólo es función de las políticas y programas de vivienda desarrollados, sino por sobre todo, es consecuencia del desarrollo social y económico alcanzado por los países, de modo, que cualquiera que sea la estrategia de los programas de vivienda, ellas sólo podrán atender las manifestaciones del problema, ya que para atacar los factores causales que la originan deben producirse alteraciones

---

1/ Los argumentos en pro y en contra de esta solución se señalan en la Sección E.

/significativas en

significativas en las tendencias socioeconómicas actuales - fundamentalmente aumentando el empleo y mejorando la participación de la población en la distribución del ingreso. De otro modo, se reforzarán los factores que dan origen a la expansión creciente y desordenada de las ciudades latinoamericanas. Esta dispersión no debe continuar en forma descontrolada, pues se corre el riesgo de llegar a una situación crítica, en la que la imposibilidad física de continuar expandiéndose vuelque los futuros aumentos de población en los asentamientos ya existentes (programas de sitios y servicios) acelerando el deterioro de estas localizaciones que hoy en día son propiciados como una solución ventajosa.