

## ESTUDIO

### OCUPACIÓN, DESIGUALDADES Y POBREZA. ASPECTOS CRÓNICOS Y POLÍTICA ECONÓMICA DE LARGO PLAZO

Luis Arturo Fuenzalida\*

Con apoyo en extensa revisión bibliográfica relativa a América latina y Asia, son fundamentadas dos ideas: a) para reducir la extrema pobreza es preciso entenderla y entender a la vez cómo funciona la economía; y b) el libre juego del mercado, por sí solo, no se ocupa adecuadamente de ella, ni siquiera en casos de "milagros económicos". El autor acoge la identificación de "el problema del empleo" con el trío de desocupación, desigualdad y pobreza, meras facetas de un solo problema. Reconoce que una economía de mercado, libre de distorsiones a la competencia de obstáculos a la nivelación entre valores privados y sociales y abierta al mercado internacional, puede resolver el problema del empleo. Recuerda por qué entre 1945 y 1980 la ocupación creció en menor proporción que la producción. Comparte la posición de quienes califican como muy ineficiente la acción indirecta para reducir la pobreza y desigualdad vía control de precios, subsidios a bienes de primera necesidad, salario mínimo, etc.; y reconoce la ventaja en eficacia que tiene la acción directa, es decir, el apoyo al sujeto mismo de extrema pobreza. Señala que el problema del empleo no es, pues, inherente al sistema capitalista de mercado, sino corregible mediante conjugación de programas asistenciales (paliativos) con aquellos de acción directa que apuntan a genuinas causas de pobreza. Todo ello es conciliado con teorías sobre el capital humano y libertad para escoger entre alternativas, y con ideas sobre segmentaciones en la oferta y demanda de servicios de trabajo. Se repasa luego el panorama de extrema pobreza en Chile hasta entrada la actual recesión.

\* Ingeniero Comercial; M. A. en Economía, Universidad de Chicago; Ex Director Nacional de Presupuesto; Decano Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

## 1 Introducción

La pobreza tiene sus síntomas y causas. Por los síntomas se la puede caracterizar y medir. Se dice, por ejemplo, que los pobres tienen míseros padrones de vida material y escasos medios y oportunidades para cuidar su salud y educación. De acuerdo con ello se pueden identificar los pobres, localizarlos y medir los grados de su pobreza, con base en la medición de indicadores tales como calidad de la vivienda, hacinamiento y promiscuidad, dieta nutricional habitual, desarrollo físico e intelectual de los menores, morbilidad, nivel educacional y otros. En la economía de mercado, los individuos, las familias, deben comprar los bienes y servicios con que satisfacen sus necesidades. Otro síntoma de la pobreza, pues, es el bajo nivel de renta individual o familiar, nivel que escasamente alcanza para comprar mezquinas provisiones de bienes y servicios. Se puede medir, entonces, la pobreza midiendo el nivel de la renta individual o familiar. Debe notarse que no son criterios equivalentes el de caracterizar la pobreza según la renta o según patrones de consumo; por ejemplo, además del ingreso se requiere, en opinión de algunos estudiosos, un mínimo de educación y cultura para distinguir cuáles necesidades son más importantes y así poder juiciosamente distribuir la renta en la satisfacción de las diversas necesidades.<sup>1</sup> Las fuentes de renta individual o familiar son el trabajo personal, utilizado por el propio trabajador o la prestación de servicios a cambio de una remuneración; la propiedad que el individuo tenga de factores productivos, genéricamente su capital (tierras y bienes raíces, capitales mobiliarios, activos nominales —patentes, derechos de llaves, etc.—, maquinarias, herramientas y equipamientos de producción, etc.), y las donaciones de particulares y transferencias del Estado. Una escuálida renta es, pues, síntoma de pobreza. Decir que se es pobre porque la renta personal es magra impone de inmediato una pregunta adicional: ¿por qué es baja esa renta? La descripción precedente sirve para orientar las respuestas: a) porque el individuo tiene escasa capacidad, habilidad y destreza para trabajar; b) porque carece de propiedades que pudiesen rendirle renta; c) porque no recibe suficientes donaciones de particulares ni transferencias del Estado. Puede adquirirse capital, esto es, una fuente de renta, mediante herencia, donaciones y acumulaciones de ahorros; la última fuente es la más común, ya que la mayoría de los individuos poco o nada hereda y poco o nada recibe a título de donaciones. Los ahorros pueden ser invertidos en capital no humano (como los casos ilustrados hasta aquí) o en capital humano, a saber, educación, mejoramiento de la salud, migración hacia mejores oportuni-

1 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El Acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, p. 89. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

dades, etc. Un rasgo de la pobreza es el llamado "círculo vicioso de la pobreza": por ser críticamente pobre se está mal de salud y desnutrido, por tanto, falto de vigor para trabajar; con escasa educación, lo que a su vez dificulta la posibilidad de mejorar habilidades, y con ínfima capacidad de ahorro, si alguna, por lo que no hay base para acumular capital, eternizándose, entonces, ese estado de extrema pobreza. Estas reflexiones ponen de relieve que la erradicación de la pobreza exige actuar, a la vez, en dos áreas complementarias: el área asistencial tradicional, destinada a mejorar el inmediato acceso a los bienes y servicios básicos —para corregir por ejemplo problemas de salud y nutrición—, y el campo de factores que ofrezcan fuentes permanentes de mayores ingresos, a saber, capital humano (fundamentalmente educación, ocasionalmente traslado hacia regiones o ambientes con mejores oportunidades) y, si es posible, capital no humano. También podría pensarse en medidas orientadas a imponer remuneraciones mínimas para los servicios del trabajo y precios máximos para los bienes y servicios de primera necesidad, y, por ese conducto, facilitar a los pobres el acceso a estos bienes. Empero, tales medidas tienen el inconveniente de premiar a los consumidores y penalizar a los productores (que a menudo también son pobres), toda vez que precios máximos entrañan niveles por debajo de aquellos determinados por el mercado, cosa que a su vez trae consigo déficit de abastecimientos; y salarios mínimos entrañan magnitudes mayores que aquellos niveles determinados por el mercado, premiando a los trabajadores y penalizando a los empleadores (que a menudo también son pobres), cosa que provoca exceso de oferta de mano de obra en opciones de trabajo contractual y encarecimiento del costo de contratación y menor empleo de trabajo en tales opciones, amén de no favorecer a la mayor parte de los sujetos de la extrema pobreza, quienes son, el trabajador independiente, el artesano, el camelot, el pequeño productor, etc. Las transferencias efectuadas por el Estado, a expensas de los individuos más acomodados, se destinan a programas asistenciales como ser subsidios para vivienda modesta, para cuidado de la salud y para desempleo (vía subsidio directo a la cesantía, al trabajador enfermo o accidentado, o vía "empleo mínimo" como en el caso chileno actual); y se destinan también a inversión en capital humano, educación gratuita para los pobres y subsidiada para otros no tan pobres. "A pesar de que en forma natural", conforme lo enseña la historia socioeconómica, "siempre surgen las instituciones de caridad, el mercado no es un mecanismo eficiente para organizar y dirigir la cantidad de recursos (. . .) que la sociedad desea asignar a esta importante actividad redistributiva".<sup>2</sup>

2 Fontaine N., Ernesto, "Reflexiones en torno a Políticas Redistributivas de Ingreso", Documento de Trabajo N° 74, p. 38. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC) 1981. Santiago, Chile.

Estas ideas introductorias sustentan dos proposiciones. Primeramente, reconocer que el alivio de la extrema pobreza exige acción inmediata, asistencial, más meramente paliativa, que difícilmente actuará, pues, sobre las causas genuinas del problema, de modo que, para curar el fenómeno, se precisa otra acción, adicional y simultánea, que afecte las causas básicas. Segundo, es ilusorio, utópico, esperar que los meros mecanismos del mercado bastarán para erradicar la extrema pobreza dentro de un plazo social y políticamente razonable, de modo que el problema torna ineludible una acción organizada del Estado. Una consecuencia directa de la primera proposición es la necesidad de entender la naturaleza de la pobreza para poder identificar sus causas genuinas y, actuando precisamente sobre ellas, para conseguir exitosos resultados.

## 2 Pobreza Persistente en Medio del Próspero Desarrollo Económico

La experiencia adquirida en la promoción del desarrollo económico, desde la Segunda Guerra Mundial y la apreciación crítica de los resultados, especialmente de aquellos conseguidos durante las décadas de 1960 y 1970, muestran que el crecimiento económico de los países en desarrollo fue sorprendentemente veloz<sup>3</sup> y reiteradamente superó las metas adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas.<sup>4</sup> Sin embargo, tan insospechado y expresivo progreso no trajo consigo, dentro de los países en desarrollo, un fruto que muchos estudiosos y economistas esperaban, a saber, una satisfactoria reducción en las desigualdades económicas, un substancial aumento en la ocupación de mano de obra no calificada y una notoria reducción en la pobreza. Había sido casi unánime la preocupación activa con el crecimiento económico conjugada con la esperanza pasiva en que éste traería consigo abundante ocupación de trabajo, reducción en la concentración de la renta y de la propiedad, y alivio en la pobreza. Era generalizada la creencia de que el progreso por sí mismo irrigaría beneficios automáticamente a través de todas las capas económico-sociales.<sup>5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20</sup>

- 3 Ranis, Gustave, "Employment, income Distribution and Growth in the East Asian Context: A comparative Analysis", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, noviembre 1981, p. 1.
- 4 Lewis W., Arthur, "The slowing down of the engine of growth", *American Economic Review*, v. 70, N° 4, septiembre 1980, p. 555.
- 5 Lederman, Esteban, *Los Recursos Humanos en el Desarrollo Económico de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (lipes), ONU. Santiago, Chile, p. 4, 1969.
- 6 Hofmeister, Ralph, "Growth with Employment in Latin America: Some implications for Asia", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)

Una visión panorámica muestra que la proporción de pobres, dentro de América latina, se redujo de 51% en 1960 a 40% en 1970, alcanzando aproximadamente 33% de la población total en 1977; en términos absolutos, empero, aumentó aproximadamente desde 110.000.000 en 1960 a 112.000.000 en 1970; siendo que los indigentes (los más pobres de los pobres), cuya proporción disminuyó de 26% en 1960 a 19% en 1970, no vieron alterada su renta per cápita que a ese nivel no es promedio sino común.<sup>21</sup>

- 7 Ranis, Gustave. "Output and employment in the 70's: Conflicts or complements", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)
- 8 Ridker, Ronald, "Employment and unemployment in Near East and South Asian countries. A review of evidence and issues", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)
- 9 Turnham, David, *The Employment Problem in Less Developed Countries*, 1971. OECD. París.
- 10 Bhagwat, Avinash, "Main features of the employment problem in developing countries", *Staff Papers*, v. 20, N° 1, marzo 1973. International Monetary Fund, Washington, DC, USA.
- 11 OEA. *Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America*. OEA. 1973, p. 1, Washington, DC, USA.
- 12 Adelman, Irma & Morris, C. T. "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, p. 25, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 13 Bruton, Henry J. 1974, "Economic development and labour use: a review", en Edwards, Edgar O. (Ver Bibliografía Complementaria N° 1), también en *World Development*, diciembre 1973.
- 14 Foxley, Alejandro. "Introducción", 1974, p. 8, en *Distribución del Ingreso*, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)
- 15 Morawetz, David, "Employment implications of industrialization in developing countries: a survey", *Economic Journal*, v. 84, N° 335, septiembre 1974.
- 16 Liedholm, Carl & Chuta, Enyinna, *The Economics of Rural and Urban Small-Scale Industries in Sierra Leone*, pp. 1 y 2, Dept. of Economics, Michigan State University. East Lansing, Michigan, USA, 1976.
- 17 Tinbergen, Jan. "Creación de Empleos y Redistribución del Ingreso", *Información*, v. 12 N° 2, p. 3, 1976. OIT Geneve.
- 18 Selowski, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, pp. 16 y 17, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 19 Meller, Patricio. "Enfoques sobre demanda de Trabajo: Relevancia para América Latina", *Revista Brasileira de Economía*, v. 34 N° 1, pp. 76 y 77, enero-marzo 1980. Fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro.
- 20 Tsiang, S. C., "Foreign trade and investments as boosters for take-off: The Experience of Taiwan", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, noviembre 1981, pp. 25 y 27.
- 21 Tockman, Víctor. "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América Latina", *Estudios Cieplan* N° 3, junio 1980, p.

La constatación de estos desengaños motivó, por una parte, aguda controversia acerca de la capacidad intrínseca que una próspera economía capitalista de mercado tiene para resolver problemas de empleo, desigualdad y pobreza, y, por otra, promovió el estudio objetivo y empírico de estos tres problemas. Se aproximaron así las investigaciones de antropólogos, economistas y sociólogos, en torno al tema de la pobreza, contribuyendo al progreso de la teoría económica sobre la distribución del ingreso y la economía del trabajo.

### 3 Regreso al Mercado Libre. Desarrollo con Absorción de Pobreza

Las reflexiones de muchos de los estudiosos citados más arriba y las discusiones entre ellos conformaron, entre otras, una hipótesis que gradual y persistentemente ha venido recibiendo favorable sanción empírica. De acuerdo con aquélla, por lo menos en lo tocante a economías pequeñas —esas economías cuyas mudanzas no son capaces de alterar los precios vigentes en el mercado internacional<sup>22</sup>— una política económica dirigida a aproximar o igualar el costo y beneficio privados con el costo y beneficio sociales, dirigida a eliminar las imperfecciones a la competencia en los mercados de bienes y servicios y de factores productivos, dirigida a igualar el precio de demanda por los productos con sus respectivos costos marginales de producción, y el precio de oferta de los servicios de factores productivos con el valor del producto marginal de los mismos, manteniendo estabilidad en el nivel general de los precios, apertura al mercado mundial y valuación realista de la paridad monetaria, esa política lleva la economía capitalista de mercado a un vigoroso desarrollo y progreso, acompañado de rápida creación de empleo y eventual reducción de desigualdades y de pobreza. Con base en esa hipótesis se han explicado las frustraciones de las décadas de 1940 a 1970. Los intentos de industrializar un país, a la manera popularizada después de la crisis mundial de 1929-1932 y de la Segunda Guerra Mundial, esto es, la ortodoxia que ampara indiscriminadamente mediante barreras proteccionistas la producción doméstica de bienes importables; que sobrevalúa la moneda y establece exenciones aduaneras para abaratar los bienes de capital importados; que reduce artificialmente la tasa de interés para abaratar el financiamiento de inversiones en capital físico; que fomenta artificialmente, pues, las industrias intensivas en capital físico; y que intenta favorecer a

128. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

22. Corbo, Vitorio & Ossa, Fernando. "Economías Pequeñas y Abiertas: Una Visión General", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, noviembre 1981, pp. 1-2.

sectores de bajos ingresos mediante salarios mínimos artificialmente altos, financiamiento de la seguridad social con base en impuestos a la contratación de mano de obra, y defensa de la estabilidad del empleo mediante la legislación sobre inamovilidad; es decir, la casi autarquización del país e introducción de substanciales distorsiones en el sistema de precios, que ilusoriamente abaraten el capital y de hecho encarezcan la mano de obra, todo ese bagaje de política ortodoxa frena el crecimiento económico,<sup>23 24 25 26 27 28 29 30 31</sup> limita la absorción de mano de obra, favorece el apareamiento de dualismos y áreas de privilegio en los mercados de servicios de trabajo, acarrea ineficiencias en la utilización de recursos productivos y debilita los estímulos para el ahorro y el desarrollo empresarial. El sector agropecuario pierde oportunidades de exportación y se ve castigado por el alto costo de insumos y de equipamientos producidos domésticamente bajo el amparo proteccionista; cosa

- 23 Schultz, Theodore W. "Teoría del Crecimiento Económico y Rentabilidad de la Agricultura Latinoamericana", *Cuadernos de Economía*, v. 8, N° 24, agosto 1971. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 24 OEA. *Guidelines for Achieving Maximun Employment and Growth in Latin America*. OEA, 1973. Washington, DC, USA.
- 25 De Castro S., Sergio. "Failure of the protectionist Policy in Chile", pp. 200-205, 1976, en Méndez, Juan Carlos. (Ver Bibliografía Complementaria N° 5.)
- 26 Méndez, Juan Carlos. *Panorama Socio-Económico de Chile*. 1980, p. 15. Printer Santiago, Chile.
- 27 Corbo, Vitorio & Ossa, Fernando. "Economías Pequeñas y Abiertas: Una Visión General", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, pp. 16 y 18-21, noviembre 1981.
- 28 Cortés D., Hernán. "Trade reform and the Economy: The Chilean Experience", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile. Noviembre 1981, pp. 2-5 y 37-39.
- 29 De Melo, Jaime. "Sources of growth and Structural change in Korea and Taiwan: Some comparisons", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica, noviembre 1981, pp. 31-32. Santiago, Chile.
- 30 Kim, Kwang Suk. "Lessons from Korea's Industrialization Experience", Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile. Noviembre 1981, pp. 3-7.
- 31 Krueger, Anna O. "The Experience and Lessons of Asia's superexporters". Documento presentado a la Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile. Noviembre 1981, pp. 7-14, 17-30 y 32-34.

análoga sucede con las exportaciones en general; la industria tiende a la adopción de tecnologías con intensidad de capital innecesariamente grande<sup>32</sup> y, peor aun, se especializa en una producción de bienes que de por sí son intensivos en capital, precisamente el recurso más escaso; como la mayor parte de la fuerza de trabajo no es asalariada, no tiene empleador, sino que trabaja en actividades informales, en el llamado mercado secundario, y no está sindicalizada, la legislación laboral de "avanzada" no la favorece y las llamadas conquistas sociales benefician apenas a una minoría privilegiada de la fuerza de trabajo, de modo que resultan frustrados los esfuerzos de aliviar la pobreza.<sup>33</sup> Esa política tradicional premió a los capitalistas y castigó a los trabajadores.

En la controversia económico-profesional muchos economistas desconfiaban de la eficacia de actuar sobre el sistema de precios (eliminando las distorsiones artificiales descritas más arriba) para estimular un crecimiento más rápido del empleo y, por esa vía, aliviar la pobreza; desconfiaban, pues, del modelo de economía social de mercado, porque creían que en la producción de bienes hay escasa posibilidad de sustitución entre trabajo y capital, predominando más bien opciones tecnológicas caracterizadas por proporciones prácticamente fijas para combinar esos recursos productivos; y creían que las opciones intensivas en mano de obra se caracterizan por ser dispendiosas en capital, esto es, requieren alta dotación de capital por unidad de producto (o de valor agregado), mientras que las modernas tecnologías intensivas en capital (grande dotación de capital por trabajador) son muy económicas en mano de obra y, especialmente, en capital por unidad de producto (o de valor agregado). Consecuencia de ello era la creencia en un dilema, en un regateo o compromiso ("trade-off") entre equidad y crecimiento económico, entre maximización de la producción (o renta nacional) y maximización del empleo de mano de obra. En efecto, se afirmaba que concentrar la inversión en opciones de tecnología intensiva en capital, en los países en desarrollo, traería consigo más fruto en producción, mayor ritmo de crecimiento en la renta nacional aunque menor expansión en el empleo de mano de obra, que dispensar la inversión en proyectos intensivos en mano de obra. Es hasta concebible que invertir hoy en opciones intensivas en capital brinde mayor empleo futuro que la alternativa de invertir hoy en opciones intensivas de mano de obra. Quienes compartían estas ideas admitían, pues, que el objetivo de crecimiento económico exigía sacrifi-

32 Masón, R., Hal & Sakong, Ll. "Level of economic development and capital to labour ratios in manufacturing", *Review of Economics and Statistics*, v. 53, N° 2, mayo 1971.

33 Prealc. *Educación y Empleo en América Latina*. Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), p. 293, 1978, Santiago, Chile.



car la velocidad en la creación de empleo presente.<sup>34 35</sup> La evidencia empírica no consiguió acabar esta discusión, porque la complejidad del problema, la impropiedad de las informaciones estadísticas y las simplificaciones metodológicas necesarias para cuantificar modelos econométricos tornaban los resultados ajenos a la realidad que se quería examinar.<sup>36</sup> No obstante, es tan vasto el elenco de estudios empíricos con resultados evidenciando razonable sustitución entre capital y trabajo (elasticidades cercanas, iguales y mayores que la unidad) que se volvió difícil creer en la hegemonía de las proporciones fijas dentro de cada tecnología; y, lo que es más importante, se constataron conspicuas evidencias de vastas posibilidades en la producción de bienes que son en sí mismos intensivos en mano de obra y susceptibles de ser producidos en empresas pequeñas y medianas (característicamente intensivas en mano de obra), opciones válidas si es que se orientara el desarrollo hacia las exportaciones y se aprovechara el enorme tamaño del mercado internacional, por oposición a la pequeña extensión del mercado interno, cuyas demandas son rápidamente saturables.<sup>37 38 39 40 41 42 43 44</sup>

45 El desempeño y espectacular progreso de economías pequeñas (que incluyen ciudades-estados como Hong-Kong y Singapur, y

- 34 Stewart, Francés & Streeten. Paul. 1971. "Conflicts between output and employment objectives in developing countries", *Oxford Economic Papers*, v. 23, N° 2, julio 1976.
- 35 Stewart, Francés. "Technology and employment in less developed countries", 1974, p. 109, en Edwards, Edgar O. (Ver Bibliografía Complementaria N° 1.)
- 36 Morawetz, David. "Employment implications of industrialization in developing countries: a survey", *Economic Journal*, v. 84, N° 335, septiembre 1974, pp. 515-516.
- 37 Ranis, Gustave. "Output and employment in the 70's: Conflicts or complements", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)
- 38 Ridker, Ronald. "Employment and unemployment in Near East and South Asian countries. A review of evidence and Issues", en Ridker, G. & Lubell, H., 1971. (Ver Bibliografía Complementaria N° 6.)
- 39 Morawetz, David. "Employment implications of industrialization in developing countries: a survey", *Economic Journal*, v. 84, N° 335, septiembre 1974.
- 40 Pack, Howard, "The employment-output trade-off in LDCs a microeconomic approach", *Oxford Economic Papers*, v. 26, N° 3, noviembre 1974.
- 41 Tockman, Víctor. "Distribución del Ingreso, Tecnología y Empleo en el Sector Industrial de Venezuela", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 456-457. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)
- 42 Selowsky, Marcelo. *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 43 Meller, Patricio, "Production functions and efficiency frontiers for

países grandes como Corea del Sur y Formosa), acompañado de reducciones en las disparidades económicas, cuando se han corregido distorsiones en el sistema de precios y se ha orientado la economía hacia los mercados de exportación, así como el sugestivo progreso registrado por la economía chilena entre 1977 y 1981,<sup>46</sup> confirman la validez y efectividad de dejar la destinación de los recursos y elección de tecnologías a la voluntad del mercado.

#### 4 Desempleo y Seudoempleo, Desigualdad y Pobreza, Casi un Mismo Problema

Las investigaciones abocadas al estudio del desempleo, desigualdad y pobreza fueron también esclarecedoras y fructíferas desde el punto de vista pragmático. Se reconoció como utópico acabar con el desempleo vía industrialización a la manera ortodoxa. En efecto, si el empleo en el sector moderno fuese 25% de la ocupación total y el crecimiento de la fuerza de trabajo fuese de 4% anual, para absorber en la industria moderna todo el crecimiento en la oferta de mano de obra, sería necesario que la ocupación en el sector moderno creciese a la tasa de 16% anual, tasa evidentemente utópica,<sup>47</sup> <sup>48</sup> especialmente si se considera que la elasticidad empleo que tiene la producción en la industria moderna es bajísima,<sup>49</sup> de modo que, para aumentarlo a 16% anual, la producción de la industria moderna tendría que crecer a ritmos irrealistas. Los mencionados estudios acabaron centrando la atención en el subempleo y en la naturaleza del empleo mismo, una vez que se percibió el carácter engañoso de la tasa de desocupación. En efecto, fue verificado que durante épocas recesivas, en los países menos desarrollados, el desvanecimiento de las esperanzas de encontrar empleo remunerado

industrial establishments of different sizes. The Chilean case: year 1967", Tesis doctoral. Universidad de California, Berkeley, USA, octubre 1974.

- 44 Meller, Patricio & Muñoz, Osear. "Pequeña Industria y Estructura Productiva en América Latina", *Estudios Cieplan*, N° 1, p. 80, julio 1979. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 45 Lavín I., Joaquín. "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, pp. 6 y 8-9. Viña del Mar, Chile.
- 46 Méndez, Juan Carlos. *Panorama Socio-Económico de Chile*. 1980, pp. 18-19 y 25-29. Printer Santiago, Chile.
- 47 Turnham, David. *The Employment Problem in Less Developed Countries*, pp. 9-10, 1971. OECD. París.
- 48 Oberai, A. S. *Changes in the Structure of Employment with Economic Development*, 1978, p. 25. ILO. Geneve.
- 49 Meller, Patricio, "Enfoques sobre Demanda de Trabajo: Relevancia para América Latina", *Revista Brasileira de Economía*, v. 34, N° 1, enero-marzo 1980. Fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro.

desestimula a muchos cesantes en su empeño de hallar ocupación remunerada; desisten, pues, del intento y, así siendo, en las encuestas ocupacionales no comparecen entre los desocupados ni en la fuerza de trabajo. Paradojalmente, pues, en dichos países, durante épocas de recesión, la tasa de desempleo escasamente aumentaba y, en ocasiones, disminuía; y las épocas de expansión se acompañaban, a menudo, por aumentos en la llamada tasa de participación y aumentos en la tasa de desocupación (por ejemplo, las cifras de septiembre de cada año, entre 1961 y 1970, de la fuerza de trabajo en el Gran Santiago, suelen mostrar ese tipo de conducta.<sup>50</sup> Asimismo, se constató que la cesantía es un lujo que se pueden dar los individuos algo más afortunados, los que tienen niveles de renta algo mayores y educación algo mejor, en cuanto aquellos más modestos, jefes de familia, especialmente mujeres cuando cabezas de familia, no pueden por sus responsabilidades y mísera condición persistir desempleados, viéndose forzados a aceptar empleos con los menores niveles de remuneración o quedar, simplemente, subempleados,<sup>51 52</sup> por ejemplo, ocupados remuneradamente pero en jornada parcial. Hubo estudios que verificaron la ineficacia de la educación como defensa contra el desempleo y que reconocieron para ella el papel de brindar, a quien encuentra ocupación remunerada, acceso a los mejores empleos, esto es, a esos con mejores rentas y condiciones de trabajo, en cuanto los trabajadores sin educación se concentran en los "malos empleos", esto es, casos de opciones con subempleo o con hiperempleo, el último un caso de baja remuneración e intensa jornada de trabajo.<sup>54</sup> En otras palabras, si la inquietud con la desocupación obedece a la pobreza que ella entraña, la condición de pobreza es más aguda en un vasto número de trabajadores "mal empleados", quienes ni siquiera pueden darse el lujo de estar cesantes. Confluyeron así, pues, en el estudio de la pobreza y de su persistencia las otrora desconectadas investigaciones sobre desocupación, desigualdad y marginalidad, cobrando interesante

50 Méndez, Juan Carlos. *Chilean Economic Policy*. 1979, Imprenta Calderón, pp. 330 y 333-334, Santiago, Chile.

51 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "La Dimensión Ocupacional de la Pobreza", 1978, pp. 510-511, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

52 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, p. 16, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.

53 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: a Survey", *World Development*, V. 6, N° 11-12, pp. 1222-1223, noviembre y diciembre 1978.

54 Moráis, Antonio Luis, *Emprego, Desemprego e Subemprego de Mao-de-Obra, Pesquisa Piloto*. Proyecto de disertación de maestría (no publicado) 1973, pp. 21-22 y 24. Universidad Federal de Pernambuco. Recife, PE, Brasil.

y útil importancia la preocupación con los niveles absolutos de pobreza, con la "extrema pobreza".<sup>55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68</sup>

## 5 Error de Puntería en el Alivio a la Pobreza

Los estudios específicos sobre pobreza han puesto de relieve la reiteración de un error de puntería ("error focal" como es llamado en la literatura) cometido muchas veces en el intento de aliviar

- 55 Bauer, P. T. & Yamey, B. S. *The Economics of Underdeveloped Countries*, 1963, pp. 74-75. Cambridge University Press. Londres.
- 56 Lederman, Esteban, *Los Recursos Humanos en el Desarrollo Económico de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), ONU. Santiago, Chile, pp. 10-13, 1969.
- 57 OEA. *Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America*. OEA. 1973, pp. 1, 27-28 y 126. Washington, DC, USA.
- 58 Raczynski, Dagmar. "Pobreza y Movilidad Social", 1974, p. 62, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 59 Pinera, Sebastián & Selowsky, Marcelo. "El Precio Social del Trabajo y el retorno Social de Inversiones en Educación en Mercados Laborales Segmentados", *Cuadernos de Economía*, v. 13, N° 40, p. 6, diciembre 1976. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 60 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: a Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, pp. 1213-1221, noviembre y diciembre 1978.
- 61 Ilpes, *La Pobreza Crítica en América Latina. Diagnósticos, Explicación y Políticas*. 1978. Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), ONU. Santiago, Chile.
- 62 Montecinos, M. Verónica. *Algunos Factores que inciden en las Decisiones de Empleo de Mano de Obra en la Pequeña Industria. Un Análisis de Corto Plazo*. 1975, pp. 18-19. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), Ministerio del Trabajo. Santiago, Chile.
- 63 Oberai, A. S. *Changes in the Structure of Employment with Economic Development*, 1978, pp. 1-3. ILO. Geneve.
- 64 Prealc. *Educación y Empleo en América Latina*. Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), p. 18, 1978, Santiago, Chile.
- 65 Prealc. *Sector Informal. Funcionamiento y Políticas*. 1978, p. 295. Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc). Santiago, Chile.
- 66 Raczynski, Dagmar. "El Sector informal Urbano: Controversias e Interrogantes", *Difusión Económica*, año 17, N° 1, p. 162, abril 1979. Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, Universidad de Guayaquil. Ecuador.
- 67 Tockman, Víctor. "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América Latina", *Estudios Cieplan*, N° 3, junio 1980, pp. 124-125. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 68 Uthoff, Andras. "Otra Mirada al Modelo de Capital Humano. Gran Santiago, 1961-1978", *Estudios Económicos*, N° 16, 2° semestre 1980 y 1er. semestre 1981, pp. 6-7. Depto. de Economía, Universidad de Chile. Santiago.

la condición de individuos en situaciones de miseria. Ya se mencionó la limitada eficacia de la legislación sobre salario mínimo, inmovilidad del empleo y seguridad social,<sup>69</sup> conquistas que beneficiaron sólo a minorías del universo que se pretendía favorecer. A manera de segundo ejemplo, quien recorra ciudades metropolitanas de América latina encontrará en cada una un gran barrio o Villa Kennedy, de departamentos, casas y chalets edificados con recursos de la Alianza para el Progreso, originalmente destinados a sectores de bajos ingresos y que acabaron en viviendas de clase media y familias acomodadas.<sup>70-71</sup> Como tercera ilustración cabe recordar que la falta de acceso a la propiedad de la tierra fue entendida "como uno de los principales obstáculos al mejoramiento de las condiciones de vida en la mayor parte de la población rural" (. . .). "La hipótesis tradicional (establecía) una relación directa entre el grado de concentración de la propiedad de la tierra y las precarias condiciones de vida del campesinado (. . . especialmente) de 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 exista entre concentración de la propiedad de la tierra y pobreza rural, la evidencia empírica no permite sostener que sean precisamente los estratos aludidos los que soportan las condiciones más precarias. Como veremos más adelante, éstas afectan de preferencia a los sectores minifundistas y de pequeños propietarios en general".<sup>72-73</sup> Como cuarta ilustración, en una interminable serie de ejemplos, sobresalen "los subsidios a la educación superior (que) son tal vez transferencias del tipo más regresivo en la economía, clara y más desigualmente distribuidos que los ingresos personales", por lo que "la equidad y la eficiencia apuntan hacia una obvia solución: el reemplazo de la educación superior

- 69 Kast, Miguel. "Política Económica y Desarrollo Social en Chile". Documento sin fecha, pp. 4-6. Odeplan, Presidencia de la República. Santiago, Chile. Una versión revisada de este documento fue publicada en *Estudios Públicos* N° 13, Verano, 1984, pp. 199-209.
- 70 Tironi, Ernesto. "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, p. 108. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 71 Kast, Miguel, "Política Económica y Desarrollo Social en Chile". Documento sin fecha, p. 13. Odeplan, Presidencia de la República. Santiago, Chile. Una versión revisada de este documento fue publicada en *Estudios Públicos* N° 13, Verano, 1984, pp. 199-209.
- 72 Vergara, Pilar. "Pobreza rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes Fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), pp. 187-188, 1978. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 73 Cortázar, R. & Downey, R. "Efectos Redistributivos de la Reforma Agraria", Doc. N° 53, mayo 1976, pp. 6-9. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica. Santiago, Chile.

gratuita por un sistema en que las matrículas cubran los costos de esa educación y los estudiantes reciban préstamos a ser reembolsados después de su graduación".<sup>74 75</sup> El actual conocimiento sobre el universo de la pobreza, basado en estos estudios específicos sobre la misma, permite advertir oportunamente la repetición del error de beneficiar sectores diferentes al que se desea aliviar.<sup>76 77</sup>

Tales investigaciones han insistido en la heterogeneidad de la pobreza, hoy llamada "su especificidad", y han llevado a reconocer que los esfuerzos para aminorar o erradicar la pobreza deben ser diferentes a depender del grupo específico que se desea atender.<sup>80</sup>  
<sup>81 82 83 84</sup> y deben diferir también según que esa pobreza específica sea transitoria, accidental, esto es, llamada a desaparecer con el progreso de la economía capitalista, en cuyo caso medidas de carácter paliativo pueden ser eficaces; o según que la pobreza sea persistente pero corregible, no congénita o inherente al sistema capitalista de mercado, en cuyo caso los paliativos serían ineficaces. Si la pobreza fuese congénita al capitalismo no habría solución sino mudar de sistema económico-social. Se entiende, pues, la importancia de contar con una teoría de la pobreza o de esclarecer la modalidad de

<sup>74</sup> Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, p. 78, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.

<sup>75</sup> Kast, Miguel, "Políticas de Matrículas y Financiamiento de las Universidades Chilenas", pp. 1-2. Odeplan, Presidencia de la República, Santiago, Chile. Mayo 1974.

<sup>76</sup> Azevedo, Thales. "A casa para o povo", *Jornal a Tarde*, p. 4, edición de 14 de abril de 1978. Salvador, BA, Brasil.

<sup>77</sup> Molina, Pilar, "Sólo para la Extrema Pobreza", en el diario *El Mercurio*, p. D-7, edición de 14 de marzo de 1982. Santiago, Chile.

<sup>78</sup> Diario *El Mercurio*, p. C-1, edición de 24 de mayo de 1982. Santiago, Chile.

<sup>79</sup> *The Urban Edge*, 1981, v. 5, N° 11, diciembre 1981. Council for International Urban Liaison. Washington, DC, USA.

<sup>80</sup> Foxley, Alejandro & Muñoz, Osear. "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El caso Chileno", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 382-383. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)

<sup>81</sup> Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes Fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 166, 168 y 182. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

<sup>82</sup> Foxley, Alejandro, "Introducción", 1974, pp. 10-11, en *Distribución del Ingreso*, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)

<sup>83</sup> Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, p. 67. Printer Santiago, Chile.

<sup>84</sup> French-Davis, Ricardo, "Mecanismos y Objetivos de la Redistribución del Ingreso", en Foxley, Alejandro, 1974, p. 325. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

"inserción" de la pobreza en la organización capitalista de mercado, asunto cuya discusión continúa en el tapete de actualidad tanto en su aspecto actual<sup>85 86 87 88 89 90</sup> como en sus aspectos teóricos.<sup>91 92</sup>  
 93 94 95 96 97

## 6 Concentración del Capital, Principal Causa de la Pobreza

Las explicaciones sobre la naturaleza y las causas de las desigualdades económicas, es decir, la naturaleza y las causas de la seve-

- 85 Adelman, Irma & Morris, C. T. "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, pp. 28-29, 65-67 y 70-72, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 86 Oberai, A. S. *Changes in the Structure of Employment with Economic Development*, 1978, pp. 1-3. ILO. Geneve.
- 87 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*, World Bank Staff Working Papers N° 335, pp. 16-17, 1979. IBRD, Washington, DC, USA.
- 88 Schmidt-Hebbel, Klaus, "Una Mirada al problema de la Distribución del Ingreso" (mimeo), Documento N° 128. Depto. de Estudios, Empresas B.H.C., enero 1980, pp. 2-3, Santiago, Chile.
- 89 Corvalán V., Oscar E., "Apprenticeship in Latin America: The Inacap Program in Chile. A case study", Occasional Paper N° 6, 1981, p. 18. Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (Cide). Santiago, Chile.
- 90 Tsiang, S. C. "Foreign trade and investment as boosters for take-off: The Experience of Taiwan", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica, Santiago, Chile, noviembre 1981, p. 25.
- 91 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: a Survey", *World Development*, V. 6, N° 11-12, pp. 1200-1202 y 1232, noviembre-diciembre 1978.
- 92 Cortázar, R. Moreno, E. & Pizarro, C. "Condicionamientos Culturales y Sociales de las Políticas de erradicación de la Pobreza", 1978, pp. 217, 222-225, 257 y 268, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 93 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978, pp. 104-107, 110, 113-116 y 120-124, ONU (Cepal), Santiago, Chile.
- 94 Williamson, B., Carlos, "Segmentación en el Mercado de Trabajo", 1978, pp. 1-2 y 5-6. Memoria de Ingeniero Comercial (no publicada). Universidad Católica. Santiago, Chile.
- 95 Raczynski, Dagmar, "El Sector informal Urbano: Controversias e Interrogantes", *Difusión Económica*, año 17, N° 1, p. 162, abril 1979. Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, Universidad de Guayaquil. Ecuador.
- 96 Schultz, Theodore W. "La Economía de ser Pobre", 1979, pp. 2 y 7-8 Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura (Odepa). Santiago, Chile.
- 97 Liu, Pak-wai & Wong, Yue-chim, "Human capital and inequality in Singa-

ra y persistente pobreza,<sup>98 99 100</sup> a fin de adoptar eficaces y certeras políticas de alivio o de erradicación, han dividido a los estudiosos en posiciones antagónicas. De un lado hay quienes insisten en ser la muy dispareja distribución de la propiedad del capital la principal causa de desigualdad y pobreza; de modo que corrigiendo la concentración de la propiedad sobre los bienes de producción durables y no humanos, resultaría sustancialmente menguada la concentración en la distribución total de las rentas familiares o personales y abierta la posibilidad de superación de la miseria. Dos hechos respaldan esta argumentación. En primer lugar, el conocimiento empírico, estadístico, que se tiene sobre la distribución de las rentas del trabajo y de las rentas del capital, muestra que esta última y la distribución misma de la propiedad del capital son mucho más desiguales, esto es, entrañan mucho mayor concentración que la distribución de las rentas del trabajo<sup>101 102</sup> a pesar de las correcciones metodológicas necesarias, es muy improbable alterar sensiblemente las conclusiones que, en abono de esta afirmación, presentaba.<sup>103</sup> Esa concentración cobra importancia porque en los países en desarrollo más del 40% (y a menudo más de la mitad) de la renta nacional corresponde a retribuciones al capital. En segundo lugar, hay notoria persistencia de la pobreza a través de generaciones de individuos. Quien nace pobre estaría, salvo excepción, condenado a ser pobre. Lo más probable es que hijos y nietos de barrenderos de la vía pública sean pobres; y que hijos y nietos de altos ejecutivos de la banca sean ricos.<sup>104 105</sup> Los hijos de padres pertenecientes al conjunto de extrema pobreza seguramente vienen desnutridos desde el vientre mater-

pore", *Economic Development and Cultural Change*, v. 29, N° 2, pp. 275-276, enero 1981.

- 98 Cain, Glen G. "The challenge of segmented labour market theories to orthodox theory: a survey", *Journal of Economic Literature*, v. 14, N° 4, p. 1218, diciembre 1976.
- 99 Editor de Challenge, 1980. "Once more, Capitalism, Socialism, Democracy", editorial de Challenge, julio-agosto 1978, p. 33.
- 100 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, p. 16, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 101 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, pp. 16-17.
- 102 Samuelson, Paul A. *Economics*, McGraw-Hill. Nueva York, 1980, pp. 83-84, 758-759.
- 103 Marzolo, José Domingo, "Estudio Preliminar sobre la Concentración de la Riqueza en la propiedad de Valores Mobiliarios", 1963, p. 42. Memoria de Ingeniero Comercial (no publicada). Universidad Católica. Santiago, Chile.
- 104 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, p. 23.
- 105 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill. Nueva York, 1980, p. 87.



no y, por tanto, con limitaciones perennes en su capacidad intelectual, salvo que hubieran recibido sólida y compensatoria nutrición durante la infancia, cosa, pues, muy improbable, porque la desnutrición es característica permanente y general de los indigentes.<sup>106</sup> Peor aun, es común —esta afirmación se basa en los testimonios orales de profesores, enfermeras y asistentes sociales de la Universidad Federal de Bahía, Brasil, quienes, estudiando la vida en hogares de familias de extrema pobreza, relataban sus observaciones y experiencias en un grupo de estudio formal sobre el desarrollo rural—<sup>107</sup> la costumbre de reservar el más nutritivo alimento, especialmente carne, para la cabeza adulta de la familia de extrema pobreza, sostén del presupuesto familiar, dejando apenas el sobrante para los niños, quienes pueden saciarse con carbohidratos (harina de mandioca, plátanos, azúcar y melazas, pan, patatas, spaguettis, arroz, etc.). Hoy es claro que "la severa desnutrición (subalimentación) en la temprana infancia, conforme a un creciente elenco de evidencias, es capaz de detener el desarrollo físico e intelectual de un niño. Combinada con las privaciones sociales propias de la pobreza, la desnutrición puede deteriorar las facultades de raciocinar y de hablar, las habilidades motoras y la conducta social, negando así al individuo el derecho básico a realizar el potencial humano que lleva en sus genes. Si un niño permanece desnutrido, prolongadamente subalimentado, durante un lapso crítico de su desarrollo, el daño puede, al parecer, ser inalterable, no habiendo cantidad de alimentación compensatoria o de educación capaz de restablecer enteramente lo que fue perdido".<sup>108 109</sup> Agrava este cuadro el hecho de reconocer que quien nace hijo de familia acomodada recibe oportuno y eficiente cuidado preventivo y curativo de la salud, ambiente favorable para el desarrollo de la personalidad, carácter e imaginación, y educación oportuna y de buena calidad. A grandes rasgos se puede verificar que la distribución del ingreso es más desigual cuanto más desigual es la educación entre quienes reciben ingreso. (<sup>110</sup> cita evidencias sobre asociación positiva entre índices de Gini para

106 OEA, *Guidelines for Achieving Maximun Employment and Growth in Latin America*. OEA, 1973, pp. 92 y 96, Washington, DC, USA.

107 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, p. 79. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

108 Eckholm, Erik & Record, Frank, "The malnourished mind", *Development Forum*, marzo 1977, p. 5. ONU. Geneve.

109 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, p. 82. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

110 Solari, Aldo E. "Educación y Pobreza", 1978, p. 482, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

ingresos y educación, en Colombia)<sup>111</sup> A nivel del individuo y de su respectiva familia, dentro de la estratificación social, se puede constatar que "el estrato de origen influye fuertemente en (las) posiciones sociales futuras (del individuo)". "Existe una tendencia marcada hacia una herencia del estrato ocupacional paterno". "La permanencia intergeneracional en el estrato inferior se ve reforzada por una conservación del nivel educacional paterno (o materno)". "La educación (que tiene un adulto) depende fuertemente de (su) origen social, al mismo tiempo que exhibe una asociación estrecha con la posición ocupacional de ese adulto. Pero, aun una vez alcanzado un mismo nivel ocupacional (entre adultos), las personas de origen social bajo logran posiciones ocupacionales menores que las que provienen de un sector alto. Una educación discordante con la del estrato de origen produce movilidad ascendente si aquélla es superior, y descendente si la educación es menor. Sin embargo, el grado en que esto ocurre depende nuevamente del origen social". "Los resultados (del estudio practicado en algunos barrios de Santiago y Talca urbanos y en Talca rural) insinúan (. . .) que el estado de pobreza no es sólo no-transicional (en otras palabras, es persistente a través de generaciones dentro de una misma familia), sino que, además, se caracteriza por una interrelación fuerte entre origen y educación, en la que el primero no constituye sólo una desventaja inicial que se transmite a través de la educación, sino que produce también secuelas negativas posteriores".<sup>112</sup> La presión de la herencia, en términos de capacidad y propiedad, es enfatizada desde el punto de vista económico por Milton Friedman, entre otros.<sup>113 114</sup>

La herencia con que el individuo comienza a ganar su vida, esto es, su bagaje de capital no humano, personalidad y carácter, estado de salud, nivel social y educación iniciales dependen en alto grado, como es natural, de la riqueza, educación y nivel social que tenían sus padres. Esas fuerzas no son, empero, las únicas determinantes de la suerte del individuo. Las fortunas familiares se desvanecen a través de las generaciones, hay ascensión y descenso verticales a través de generaciones y a través de niveles de ingresos y estratos sociales, dentro de la familia, movilidad que no es posible ni realista

- 111 Urrutia M., Miguel, "Distribución de la Educación y Distribución de Ingresos en Colombia", *Revista del Centro de Estudios Educativos*, v. 1, N° 3, 1971. Bogotá.
- 112 Raczynski, Dagmar, "Pobreza y Movilidad Social", 1974, pp. 74-75, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 113 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal Income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, p. 10.
- 114 Tockman, Víctor, "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América Latina", *Estudios Cieplan*, N° 3, junio 1980, pp. 136-138. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), Santiago, Chile.

desconocer.<sup>115</sup> Entre la postura de Gilder que, en un extremo, enfatiza la fuerza de tales desplazamientos, y la postura de Racyznski que, en el otro extremo, destaca la presión del origen social, la conciliación radica en reconocer que, cuanto mayor es la escalada, esto es, cuanto más peldaños abarca la trayectoria del individuo a través de niveles socioeconómicos, más improbable es el fenómeno, menor la frecuencia relativa de tales desplazamientos (véase, por ejemplo, el caso brasileño, según estudios de José Pastore).<sup>116</sup> Reflexionar sobre el origen de la enorme clase media (social o de ingresos) que hoy predomina en Chile, por contraste con el cuadro de estratificación de comienzos del siglo, torna difícil creer que la clase media provenga principalmente del estrato superior, pues en tal suposición el crecimiento vegetativo de éste tendría que haber sido increíblemente grande; otra fuente alternativa, la inmigración extranjera, en el caso chileno fue modesta; de modo que lo más realista es admitir que la clase media en su mayor parte es oriunda de los niveles socioeconómicos inferiores, lo cual equivale a decir que, en el todo, en la formación de clase media, en el proceso de reducción de desigualdades, más que el origen social y la herencia en salud y virtudes que los individuos traen, pesan la educación que recibieron en la escuela y mucho la que adquieren en su vida activa, conjuntamente con el apareamiento de nuevas oportunidades, de actividades de producción y de modalidades de producción que demandan crecientes elencos de trabajadores de niveles intermedios, modalidades que de por sí inducen o tal vez circunstancialmente se conjugan con una evolución ideológica equalitarista que debilita gradualmente barreras de discriminación socioeconómica. Gilder ilustra cuán difícil es acumular riqueza o siquiera mantenerla a través de generaciones en una misma familia: a la postre hasta se desvanecen los medios corporales de esa riqueza, unas tierras pierden valor mientras se aprecian otras que no eran propiedad de esa familia; el valor de sus capitales mobiliarios se esfuma mientras prospera el valor de otras riquezas intangibles que esa familia no poseía; de modo que, en último término, la riqueza se reduce a un elemento bien más difícil de transferir entre padres e hijos, a saber, la austeridad, la habilidad empresarial, la imaginación y perseverancia y la capacidad innovativa para percibir oportunidades lucrativas donde el común de los hombres nada ve. Hijo de rico tiene facilidades, pues, para ser rico. Hijo de pobre nace no condenado, pero con di-

115 Gilder, George F. *Wealth and Poverty*, Basic Books Publishers, Nueva York, 1981, pp. 51-63. Ver también "Acerca de la Riqueza y la Pobreza" en *Estudios Públicos* N° 24, Primavera 1986, pp. 117-148.

116 Tockman, Víctor, "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América Latina", *Estudios Cieplan*, N° 3, junio 1980, pp. 136-137. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

ficultades para enriquecerse.<sup>117 118</sup> En el conjunto, el fenómeno de reducción de desigualdades muestra, entonces, tres dimensiones. Por una parte, la educación inicial y el autoaprendizaje durante la vida posibilitan a los individuos escalar posiciones, ascender ocupacionalmente, subir uno (el caso de la mayoría de quienes ascienden) o tal vez varios escalones (el caso de grupos menos numerosos); en segundo lugar, el progreso tecnológico, dividiendo y especializando procesos de producción y extendiéndolos, introduciendo persistentemente nuevos bienes, así como componentes en los que antes parecían indivisibles, expande en tamaño y complejidad la demanda derivada por servicios de trabajo, crea, pues, gradual y persistentemente nuevas oportunidades, esto es, más numerosos y nuevos escalones intermedios y abrevia el espesor de los mismos; y, en tercer lugar, todo eso se conjuga, como se decía más arriba, con persistentemente creciente acceso a las fuentes del capital financiero y de la tecnología, en otras palabras, se conjuga con el gradual y persistente desaparecimiento de barreras de discriminación económico-social. El resultado de estos tres tipos de fuerzas domina sobre aquel que emana de la mera acumulación de riqueza perecible (tierra, minas, valores mobiliarios, patentes de fabricación, derechos de llave, posiciones monopólicas, etc.) —de donde se escuche hoy referencias a la "explotación por el capital humano" en vez de la vieja creencia en la "explotación por el capital" entendido en su antiguo sentido<sup>119</sup> y hace que quienes ascienden excedan en número sobre quienes descienden, y que el total de ascensos disminuya con el número de peldaños ascendidos, así como el total de descensos también disminuye con el número de escalones en la caída. Es el ascenso neto gradual el que determina la evolución en la forma de la distribución total de ingresos<sup>120</sup> y no el ascenso extremo de unos poquísimos individuos que cambian intergeneracionalmente de pobres a ricos (como erróneamente es teorizado en algunos tests estadísticos citados por Gian Singh Sahota).<sup>121</sup> Es claro que el mismo raciocinio hecho con referencia al número de individuos que ascienden relativo al número de quienes descienden a través de la estratificación de ingresos, vale también para la cuantía de los cambios de riqueza envueltos en tales desplazamientos y para las magnitudes de los cambios en los respectivos niveles de ingreso. Dos conclusiones se siguen de lo expuesto hasta aquí. Primero, la pobreza crítica y la aguda desigualdad socio-

117 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, pp. 22 y 32.

118 Samuelson, Paul A. *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 87.

119 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, p. 25.

120 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 87, nota 10.

121 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, p. 23.

económica no son inherentes a la economía capitalista de mercado. No es necesario acabar con esta modalidad de organización social para erradicar la extrema pobreza y las agudas desigualdades. Estas son, más bien, corregibles, son el resultado de factores controlables. Segundo, dentro de un régimen de libertad, entre otras cosas, libertad para escoger medios en qué invertir ahorros, en otras palabras, dentro de un régimen con propiedad privada sobre los recursos productivos no humanos —con excepción de aquellos que en virtud de la Constitución son de propiedad común, tales como el aire, la luz, el mar, etc.— un esfuerzo para reducir las desigualdades económico-sociales debería:

- 1 Propender al mejoramiento de los patrones nutricionales, habitacionales y educacionales, al mejor cuidado de la salud y saneamiento ambiental, especialmente en niveles de bajas rentas;<sup>122</sup>
- 2 facilitar la capacitación de individuos, la educación no formal, en la etapa postescolar;<sup>123</sup>
- 3 robustecer la inversión en tecnología moderna (no apenas en el sector agropecuario) y su propagación encima de los niveles que el mero mercado determina;
- 4 adoptar un marco de organización para la economía capitalista de mercado, que ofrezca óptimo ambiente para un veloz desarrollo económico, y
- 5 promover un cambio de valores culturales orientado a la erradicación de barreras de discriminación económico-social.

Subsiste una interrogante. ¿Se abreviaría la espera, sería más rápida la evolución descrita, si el Estado efectuase, rápida y drásticamente, una redistribución de la propiedad de la riqueza? La pregunta, para ser fiel con la historia, se refiere a la riqueza en su sentido tradicional, la riqueza perecedera, como dice Gilder, el capital en la antigua concepción. Los calificativos de "rápida y drásticamente" tienen como finalidad evitar que esa riqueza huya del país, cosa sobre la cual luego se volverá. Para no transferir la concentración de la propiedad de un medio de riqueza a la de otro, la redistribución exige algún despojo a todos los capitalistas, esto es, un substancial gravamen a la propiedad.<sup>124</sup> La riqueza que así recibiese el Estado

122 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, pp. 86-88. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), Santiago, Chile.

123 Faure, Edgar (Editor), *Aprender a Ser*, 1973, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.

124 Cortázar, R. & Downey, R., "Efectos Redistributivos de la Reforma Agraria", Doc. N° 53, mayo 1976, p. 35, Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica, Santiago, Chile.

sería puesta a disposición del gobierno, si es el caso de un sistema socializante, o de individuos de bajos estratos de ingreso, si un régimen capitalista de mercado. Nótese que, si en vez del despojo se opta por gravar pesadamente la renta del "capital", ello sacrifica la condición de rapidez y posibilita la fuga de capitales por la vía financiera y de comercio exterior. Del despojo generalizado cabe esperar lesivas consecuencias:

- 1 Resistencia y reacción contra el Estado de parte de quienes resulten económicamente damnificados;<sup>125</sup>
- 2 pérdida de eficiencia económica, pues los nuevos propietarios y administradores, inexpertos y sin preparación, difícilmente sabrían hacer tan provechoso uso de la riqueza como los antiguos propietarios;
- 3 reducción en el ahorro, por causa de la reducción de renta derivada de la pérdida de eficiencia económica.<sup>126</sup> El valor de la riqueza depende de la capacidad que tenga su propietario para hacerla fructificar,<sup>127</sup> para hacerla generar renta. Los medios de riqueza redistribuidos perderían valor al no ser ya capaces de generar tanta renta como otrora, ni poder ser vendidos: si lo pudieran, el sistema no tardaría en retornar a una situación semejante con la original (pues para actuar sobre las desigualdades es preciso actuar sobre sus causas genuinas.)<sup>129</sup> En definitiva se ganaría tal vez en equidad (nótese que hasta esa ganancia es controversial y magra a juicio de muchos,<sup>130</sup> <sup>131</sup> pero al precio de una aguda pérdida en la renta nacional y en su ritmo de crecimiento. En este proceso, muchos "capita-

- 125 Cortázar, R. & Downey, R., "Efectos Redistributivos de la Reforma Agraria", Doc. N° 53, mayo 1976, pp. 1-2, Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica, Santiago, Chile.
- 126 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, pp. 82 y 757. -
- 127 Encina, Francisco Antonio, *Nuestra Inferioridad Económica*, Editorial Universitaria, 1978, pp. 34-40, Santiago, Chile.
- 128 Gilder, George F., *Wealth and Poverty*, Basic Books Publishers, Nueva York, 1981, pp. 47-48 y 51.
- 129 Fishlow, Albert, "Distribución del Ingreso por tramos en Brasil", en Foxley, Alejandro, 1974, p. 101. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 130 De Castro S., Sergio, "Failure of the Protectionist Policy in Chile", p. 200, 1976, en Méndez, Juan Carlos. (Ver Bibliografía Complementaria N° 5.)
- 131 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*. World Bank Staff Working Papers N° 335, p. 59, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 132 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*. Printer Santiago, Chile. 1980, p. 20.

listas" con experiencia y educación, que saben organizar y administrar las actividades de producción, emigrarían al exterior, donde tienen alternativas más atractivas; y con ellos emigraría una verdadera riqueza, la habilidad para generar renta, emigraría un verdadero capital, capital humano. La opción es, pues, política. Y la decisión es difícil, temeraria, irresponsable, primero porque nadie acepta el despojo de lo propio sin reaccionar violentamente en contra, y, segundo, porque no pudiendo preverse el precio de la ganancia en equidad,<sup>133</sup> esto es cuánto perdería el país en genuina riqueza y en ingreso total, hay peligro de descubrir tarde que el precio es caro, es decir, hay riesgo de caer en un completo caos. No sorprenden, entonces, la prudencia y la cautela que los gobiernos, mismo radicales, corrientemente tienen frente a semejante política. De allí que la redistribución drástica y rápida acarree conflictos y crisis violentas y que, por lo común, tales redistribuciones, cuando no impuestas por un poder extranjero,<sup>134</sup> se efectúan previa revolución que trastorna hasta lo más íntimo de la organización de una nación. El esfuerzo para reducir desigualdades socioeconómicas debe respetar, pues, la propiedad privada.

La precedente es argumentación escolástica especulativa. Empero, el recurso a los hechos, el empirismo, no esclarece la ventaja ni la eficacia de una drástica redistribución de la propiedad; por el contrario, apoya más bien el escepticismo de Samuelson (el temor de muy probables consecuencias lesivas para el tamaño de la renta nacional y para su tasa de crecimiento, acompañadas de incompleta alteración en la concentración del ingreso). Casi todos los proyectos y experiencias de redistribución de la propiedad apuntan hacia la tenencia de la tierra agropecuariamente aprovechable. Hay quienes honestamente acreditan que la reforma agraria, entendida como subdivisión de latifundios en favor de unidades familiares—"La tierra para quien la trabaja"— y en contra de grandes propietarios, es condición previa para el feliz despegue del modelo de pequeñas economías abiertas descrito anteriormente. En un extremo, en una posición evocadora de la antigua escuela histórica, están las investigaciones que, luego de reunir y analizar un vasto acervo de antecedentes sobre países pobres, en desarrollo incipiente,

133 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 743.

134 Ranis, Gustave, "Employment, income Distribution and growth in the East Asian Context: A comparative Analysis", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica, Santiago, Chile, noviembre 1981, pp. 2-3.

en franco desarrollo y ya desarrollados,<sup>135 136</sup> concluyen en que sólo después de eliminar agudas desigualdades en la propiedad de la tierra es que progresaron la mayoría de los países que están hoy en franco desarrollo. Otros<sup>137 138</sup> dicen que la reforma agraria fue una de las condiciones iniciales que favorecieron la decolada y enérgico desarrollo económico de Corea del Sur y Formosa. Los hechos, no obstante, acumulados también en una copiosa lista de investigaciones apoyan la hipótesis que afirma ser la pobreza campesina principalmente exceso de mano de obra (no calificada) en el agro<sup>139 140</sup> y un problema de precaria tecnología conjugada con escaso uso de insumos modernos<sup>145</sup> en la producción —semillas seleccionadas, aditivos para el suelo y fertilizantes, defensivos oportunamente aplicados contra plagas y enfermedades, riego artificialmente oportuno, eficientes sistemas de comercialización para insumos y equipos y para productos finales, y acceso oportuno al cré-

- 135 Adelman, Irma & Morris, C. T. "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 136 Adelman, Irma, "Income distribution, Economic Development and Land Reform", *American Behavioural Scientist*, v. 23, N° 1; y Adelman, I & Morris, E. T., 1974, op. cit.
- 137 Ranis, Gustave, "Employment, income Distribution and growth in the East Asian Context: A comparative Analysis", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica. Santiago, Chile, noviembre 1981, p. 3.
- 138 Tsiang, S. C., "Foreign trade and investment as boosters for take-off: The Experience of Taiwan", Conferencia sobre Experiencias y Lecciones de las Pequeñas Economías Abiertas. Facultad de Economía y Administración, Universidad Católica, Santiago, Chile, noviembre 1981, p. 19.
- 139 Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, 1964, New Haven, USA.
- 140 Schultz, Theodore W., "Knowledge is Power in Agriculture", *Challenge*, v. 24, N° 4, septiembre-octubre 1981.
- 141 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, p. 212. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 142 Corvalán, A., "El empleo en el Sector Agrícola: Realidad y Perspectivas". Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), 1976, Santiago, Chile.
- 143 Selowsky, Marcelo, *Balancing Trickle-Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America*, World Bank Staff Working Papers N° 335, pp. 57-59, 1979. IBRD. Washington, DC, USA.
- 144 Eberstadt, Nick, "The Legacy of Theodore Schultz", *RF Illustrated*, v. 5, N° 1, p. 9, octubre 1980. Fundación Rockefeller. Nueva York.
- 145 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 201-202 y 208. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)



dito— cosa que a su turno acontece porque los respectivos precios son generalmente prohibitivos, como resultado de las políticas proteccionistas que han amparado a la industrialización artificial. Tal situación se ve agravada por el ausentismo de los grandes propietarios rurales, cuyas familias residen en las ciudades, pues en el medio rural no se ofrece buena educación, atención de salud ni satisfactorios medios de comunicación. Quienes quedan, por tanto, a cargo de la administración de establecimientos agropecuarios son personas de bajo nivel cultural y educacional, las menos preparadas para una eficiente gestión empresarial, si lo estuvieran no tardarían en tornarse ausentistas.<sup>146</sup> Todo ese cuadro está copulado con el desaprovechamiento de la enorme y muy elástica demanda por productos agropecuarios exportables que existe en el mercado internacional. El potencial de mayor renta para el sector agropecuario que la corrección de las mencionadas anomalías materializaría es tan grande que ello pone de manifiesto la secundaria importancia remanente para la distribución de la propiedad rural.<sup>147</sup> En otras palabras, más una vez, la insistencia apunta hacia la verdadera riqueza, a saber, la tecnología y su propagación (extensión rural) y el capital humano. Los esfuerzos para aminorar la pobreza campesina deben orientarse, pues, hacia la inversión en tecnología moderna, esto es, adaptación local de técnicas agropecuarias probadamente exitosas en ultramar, investigación propiamente tal, extensión agrícola y comercialización de insumos modernos; y hacia la inversión en capital humano, a saber, educación y cuidado de la salud,<sup>148 149 150 151 152 153 154</sup> esfuerzos que, con-

- 146 Schultz, Theodore W., "Teoría del Crecimiento Económico y Rentabilidad de la Agricultura Latinoamericana", *Cuadernos de Economía*, v. 8, N° 24, pp. 111-117, agosto 1971. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 147 Schultz, Theodore W., "La Economía de ser Pobre", 1979, pp. 2 y 7. Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura (Odepa), Santiago, Chile.
- 148 Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press, 1964, New Haven, USA.
- 149 Schultz, Theodore W., "La Economía de ser Pobre", Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura (Odepa), Santiago, Chile, 1979, pp. 2, 8, 22 y 24.
- 150 Schultz, Theodore W., "Knowledge is Power in Agriculture", *Challenge*, v. 24, N° 4, septiembre-octubre 1981.
- 151 Schumacher, E. F., *Small is Beautiful*, Harper & Row, Nueva York, 1973, pp. 72, 158-159, 185 y 186.
- 152 Solari, Aldo E., "Educación y Pobreza", 1978, p. 505, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 153 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, p. 190. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 154 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market Performance in developing

forme a la opinión de muchos otros estudiosos citados anteriormente, deben comprender también el bagaje de política correspondiente a lo que en líneas precedentes fue denominado modelo de economía social de mercado.

## 7 Porción Importante de las Desigualdades es Escogida por los Individuos. Teoría del Capital Humano

Mientras predominaba la hipótesis que realizó la desigual distribución de la riqueza como principal causa de desigualdades económico-sociales y esa doctrina se extendía hasta el área política, llegando a amparar conflictos como aquellos acaecidos en Bolivia, Perú, Chile<sup>155</sup> y, hoy, Centroamérica, otro abordaje de explicaciones, la hipótesis del capital humano se gestó a mediados de la década de 1950 y gradualmente se ha articulado con base en rigurosos tests empíricos y en una rigurosa teoría. También es ésta una creencia en que buena parte de las desigualdades económicas son no esenciales en la organización capitalista y, como tales, son corregibles. La teoría del capital humano deriva de planteamientos clásicos, estructurados en una hipótesis por Milton Friedman.<sup>156</sup> Conforme a él, las desigualdades obedecen en grado importante a las decisiones de los individuos. Ellos, según sus propias preferencias, escogen (y durante la vida reescogen si así lo desean) entre opciones que difieren: a) en la proporción en que se combinan remuneraciones monetariamente bajas y altas retribuciones no pecuniarias; b) en la trayectoria intertemporal de ingreso; c) en la proporción en que se combinan bajas pero seguras remuneraciones y altos pero arriesgados ingresos; d) en la combinación entre 1) opciones con menores rentas inmediatas pero buenas posibilidades de autocapacitación, aprendizaje y acumulación de experiencias, y 2) otras opciones con mejores rentas inmediatas pero escasas posibilidades de autodesarrollo personal;<sup>157</sup> y e) que difieren, análogamente, en otros aspectos.<sup>158</sup> Siendo que predominan los individuos con preferencias más

Countries: a Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, pp. 1202-1203, 1978.

- 155 Foxley, Alejandro, "Introducción", 1974, p. 9, en *Distribución del Ingreso*, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)
- 156 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978, pp. 9 y 10.
- 157 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: A Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, p. 1202, 1978.
- 158 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: A Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, p. 1206, 1978.

marcadas, por ejemplo, hacia rentas monetarias seguras, la oferta relativa de los servicios en tales oficios y ocupaciones será más holgada que en actividades de rentas más inseguras. Por tanto, el nivel medio de estas rentas será mayor que el nivel medio de aquéllas. Las desigualdades son, pues, en buena parte, expresión de la escasez relativa de la oferta de servicios de trabajo, por lo que partes considerables de aquéllas deben ser entendidas como diferencias equalizadoras una vez que se reconocen las diferencias en cuanto a riesgo, trayectoria temporal del ingreso, status social, etc., que tienen los diversos oficios y ocupaciones. *Mutatis mutandi* para las rentas del capital. La desigualdad en la distribución de la propiedad sobre el último, conjuntamente con la desigual distribución de habilidades congénitas en los individuos y con la escasez relativa de servicios de trabajo, conforman la desigual distribución del ingreso.

La teoría del capital humano, que se debe al trabajo creativo de T. W. Schultz, Jacob Mincer, Gary Becker y otros miembros de la Escuela de Chicago, ha penetrado y continúa entrando en las más diversas ramas de la teoría económica: teoría del capital, teoría de la distribución, economía del trabajo, desarrollo económico, etc. En el aspecto que aquí interesa, la hipótesis de considerar la educación (y, hoy, cuidado oportuno de la salud y nutrición infantil incluyendo la pre-natal) como inversión en capital humano, cuyos frutos acrecientan los niveles de ingreso por encima de aquellos que el individuo hubiese alcanzado sin esa educación, ha conseguido explicar en grado considerable las disparidades en la distribución de las rentas del trabajo. La inversión en capital humano, efectuada a través de la educación básica formal y de la capacitación y aprendizaje informales durante la vida de trabajo, mejorando la calidad, destreza y capacidades del factor trabajo, consigue explicar buena parte de los vacíos que en la teoría del crecimiento económico no lograban llenar el mero capital físico (riqueza en su antigua acepción) y ocupación de trabajo medida en meros hombres-años.<sup>159</sup> Trátase de una teoría que atribuye porción substancial de las diferencias económicas de largo plazo a decisiones de los individuos en el corto plazo, quienes conciliando preferencias entre ahorro y consumo, de un lado, y, de otro, inversión en capital físico, en opciones financieras y en capital humano, optan, a nivel individual, por aplicar parte de sus ahorros en la educación de sí mismos y de los hijos, en la migración hacia lugares con oportunidades económicas más atractivas, optan por dejar en herencia a sus hijos principalmente educación en vez de efímeros valores mobiliarios y propiedades raíces, etc. Entre las diversas alternativas de inversión pública en capital humano, la educación ha comparecido, en las numerosas investigaciones efec-

159 Véase, como enfoque no técnico pero de sensata reflexión crítica a Schumacher, E. F. *Small is Beautiful*. Harper & Row, Nueva York, 1973, p. 72.

tuadas incluso en países en desarrollo,<sup>160 161 162 163 164 165</sup> como la opción más eficaz para reducir disparidades socioeconómicas, cuyo efecto persiste de padres a hijos<sup>166 167</sup> y consigue influenciar hasta la capacidad, tezhón e imaginación empresarial.<sup>168 169 170</sup> Se entiende, pues, el enorme énfasis en la educación que ponen quienes adhieren a la teoría del capital humano; se entiende la indiferencia de éstos cuanto al realismo del modelo de competencia perfecta que está tras ella, su abstracción, por tanto, de las imperfecciones a la competencia, del lado de la demanda de mano de obra, que son enfatizadas por quienes abrazan las teorías de segmentación del mercado de trabajo<sup>171 172 173</sup> así como su confianza en la hipótesis del capital humano, a pesar de las críticas de quienes dan más crédito,

- 160 Adelman, Irma & Morris, C. T., "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, p. 71, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 161 Fishlow, Albert, "Distribución del Ingreso por tramos en Brasil", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 104 y 105. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 162 Ducci P., Jorge, "Determinantes de la Distribución Personal del Ingreso en Chile", 1977, Memoria de Ingeniero Comercial, no publicada. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 163 Prealc. *Educación y Empleo en América Latina*, Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), p. 13, 1978, Santiago, Chile.
- 164 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, marzo 1978.
- 165 Solari, Aldo E., "Educación y Pobreza", 1978, p. 505, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 166 Raczynski, Dagmar, "Pobreza y Movilidad Social", 1974, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 167 Sahota, Gian Singh, "Theories of Personal income Distribution: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 16, pp. 12 y 15, marzo 1978.
- 168 Lydall, Harold F., *The Structure of Earnings*, 1968, Clarendon Press, Oxford.
- 169 Welch, Finis, "Education in Production", *Journal of Political Economy*, v. 78, N° 1, enero-febrero 1970.
- 170 Fuenzalida, Luis Arturo, "Criação de Emprego o Renda, Setor Informal e apoio as Microempresas", *Revista Económica de Nordeste*, v. 11, N° 4, pp. 664-665, 669-670 y 672, octubre-diciembre 1980. Banco de Nordeste do Brasil, Fortaleza, CE, Brasil.
- 171 Pinera, Sebastián & Selowsky, Marcelo, "El Precio Social del Trabajo y el retorno Social de Inversiones en Educación en Mercados Laborales Segmentados", *Cuadernos de Economía*, v. 13, N° 40, p. 6, diciembre 1976. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile.
- 172 Ducci P., Jorge, "Determinantes de la Distribución Personal del Ingreso en Chile", pp. 74-75, 88 y 102, 1977, Memoria de Ingeniero Comercial, no publicada. Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), Santiago, Chile.
- 173 Williamson, B., Carlos, "Segmentación en el Mercado de Trabajo", 1978,

en la explicación de desigualdades socioeconómicas, a las habilidades congénitas de los individuos (sosteniendo que la educación no hace sino rotular tales habilidades y que presta, entonces, a los empleadores, el mero servicio de seleccionar candidatos y etiquetarlos con diplomas y certificados;<sup>174</sup> y se entiende, finalmente, la fe en la naturaleza corregible de las disparidades socioeconómicas, de la pobreza, no inherentes a la esencia de la organización capitalista.

## 8 Factores Institucionales. Segmentación de la **Demanda por Servicios de Trabajo**. Mercados de Privilegio

Contra la teoría del capital humano hay severas críticas, apoyadas en buen número de estudios empíricos efectuados por quienes insisten en que las imperfecciones a la competencia, del lado de la demanda de mano de obra, parcelan el mercado de trabajo creando áreas privilegiadas e inaccesibles o escasamente abiertas para trabajadores que estén fuera de tales grupos o élites. En consecuencia, individuos con un mismo nivel de capital humano y con iguales características heredadas, a depender de su suerte y encasillamiento en diversos segmentos del mercado de trabajo pueden tener rentas, en su carácter de trabajadores, considerablemente dispares.<sup>175</sup> Hay, pues, factores de segmentación con importancia tal vez mayor —según algunos adeptos de la hipótesis de segmentación— que el mero capital humano, que determinan las desigualdades y condicionan la pobreza.<sup>176 177 178 179 180 181 182</sup> Tales fac-

pp. 5-6. Memoria de Ingeniero Comercial (no publicada). Universidad Católica. Santiago, Chile.

- 174 Corvalán V., Oscar E., "Apprenticeship in Latin America: The Inacap Program in Chile. A case study", Occasional Paper N° 6, 1981, p. 18. Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (Cide), Santiago, Chile.
- 175 Fishlow, Albert, "Distribución del Ingreso por tramos en Brasil", en Foxley, Alejandro, 1974, p. 105. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 176 Harberger, Arnold C., "Cálculo del Costo Social de substitución de la mano de obra", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 83, N° 6, pp. 640 y 644, junio, 1971. OIT. Gineve.
- 177 De Castro S., Sergio, *Diferencias de Salarios en el Mercado Laboral Chileno*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC). Santiago, Chile, 1973, pp. 17, 51, 67-71, 97-98 y 118.
- 178 Cain, Glen G., "The Challenge of segmented Labour market Theories to Orthodox theory: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 14, N° 4, p. 1218, diciembre 1976.
- 179 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "El Sector Informal Urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 4, N° 3, noviembre-diciembre 1976. OIT. Gineve.
- 180 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "La Dimensión Ocupacional de la Pobreza", 1978, pp. 511, 523, 528-529 y 531, en Instituto Latinoa-

tores son, entre otros, el sexo del trabajador; el sector y ramo productivo en que él trabaja —por ejemplo, se afirma que en las industrias dinámicas las remuneraciones son mayores que en las industrias tradicionales y en éstas mayores que en la agropecuaria de subsistencia—; las características organizacionales dentro del segmento, por ejemplo, sindicalizado versus no sindicalizado, amparo o desamparo respecto de la legislación laboral, etc.; la estructura del mercado en que actúa el establecimiento donde labora el trabajador; la legislación que discrimina entre trabajadores intelectuales (empleados) y manuales (obreros); el tamaño de la empresa empleadora, etc. Entre los diversos seguidores de la hipótesis de segmentación, el grupo más conspicuo y numeroso, juzgado por su profusa y elaborada producción literaria, es el que defiende la hipótesis de dualismo en el mercado de trabajo, idea que aparece en la literatura con los rótulos de mercado informal, primario y moderno, el de los privilegios, o informal, secundario y tradicional, el otro. El mercado formal da empleo a individuos afiliados a los sistemas de previsión y seguridad social y amparados por la legislación laboral; dentro de él hay desigualdades de salarios que obedecen al carácter dinámico o tradicional del ramo de actividad, al tamaño de la empresa, al hecho de haber o no sindicato y al sexo del trabajador. En este sector, las empresas empleadoras son formales y bien constituidas, y, como tales, tienen amparo en la legislación proteccionista y de comercio exterior, capacidad para acogerse a exenciones tributarias y a sistemas de crédito privilegiado y liberal, acceso a las posibilidades de comprar divisas y efectuar importaciones en condiciones ventajosas, acceso al mercado de capitales y a las fuentes de tecnología moderna y eficiente; y generalmente operan en mercados grandes, estables y de competencia imperfecta. Los trabajadores del sector formal, cuando independientes, son de casi completa y buena educación y provienen, a menudo, de "buen origen social". Las empresas del sector informal tienen atributos opuestos a aquellos de las empresas del sector formal, y se caracterizan, además, por su precaria tecnología, baja dotación de capital por trabajador y alta ocupación de mano de obra familiar y no calificada. El mercado informal, casi sinónimo del mundo de la pobreza, da oportunidades de empleo, generalmente inestables, no contractuales y al margen de la

mericano de Planificación (Iipes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

- 181 Corvalán V., Oscar E., "Apprenticeship in Latin America: The Inacap Program in Chile. A case study", Occasional Paper N° 6, 1981, p. 18. Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (Cide). Santiago, Chile.
- 182 Uthoff, Andras, "Otra Mirada al Modelo de Capital Humano. Gran Santiago, 1961-1978", *Estudios Económicos*, N° 16, 2° semestre 1980 y 1er. semestre 1981, pp. 30-31. Depto. de Economía, Universidad de Chile. Santiago.

legislación laboral, a trabajadores con escasa educación y baja productividad, en empresas generalmente de minitamaño, informales, y en oficios y actividades que escasamente ofrecen al individuo posibilidades de automejoramiento; y da posibilidades de ganar su sustento a trabajadores por cuenta propia, independientes, a trabajadores de servicios domésticos y a trabajadores ocasionales. En el sector informal hay alta facilidad de entrada, alta rotación en el empleo, miserables condiciones de trabajo y subutilización de las capacidades del trabajador; predominio de actividades con poca dotación de capital por trabajador y de bajo nivel tecnológico.<sup>183 184 185 186 187</sup>

- 183 Bauer, P. T. & Yamey, B. S., *The Economics of Underdeveloped Countries*, 1963, p. 39. Cambridge University Press. Londres.
- 184 Anderson, Michael B., *A Model of Small Chilean Firms*, Tesis de doctoral (publicada). 1972, pp. 25-26 y 146. Latin American Economic Studies. Cornell University, Ithaca, N.Y. USA.
- 185 Harper, Malcolm, *The African Trader*, East African Publishing House, Nairobi, Kenya, 1973, p. 7.
- 186 Schumacher, E. F., *Small is Beautiful*, Harper & Row, Nueva York, 1973, pp. 161-162 y 165.
- 187 Adelman, Irma & Morris, C. T., "¿Quién se beneficia con el Desarrollo Económico?", 1974, pp. 65-66 y 71, en Foxley, Alejandro. (Editor) (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 188 Foxley, Alejandro, Introducción, en Foxley, Alejandro (Editor) Distribución del Ingreso, 1974, pp. 11-12. Fondo de Cultura Económica, México.
- 189 Ffrench-Davis, Ricardo, "Mecanismos y Objetivos de la Redistribución del Ingreso", en Foxley, Alejandro, 1974, p. 356. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 190 Raczynski, Dagmar, "Pobreza y Movilidad Social", 1974, p. 62, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 191 Cain, Glen G., "The Challenge of segmented Labour market theories to orthodox theory: A Survey", *Journal of Economic Literature*, v. 14, N° 4, diciembre 1976.
- 192 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "El Sector Informal Urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 4, N° 3, noviembre-diciembre 1976. OIT. Geneve.
- 193 Aryee, George, *Small-Scale Manufacturing Activities: A Study of the Interrelationship between the Formal and the Informal Sectors in Kumasi, Ghana*. 1977, pp. 1-2, 22, 32-39, 42, 50, 58-59 y 81-82. ILO, Geneve.
- 194 Cavalcanti, Clovis, "O Setor Informal Urbano de Salvador: Relatório Preliminar" (mimeo), 1978, Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, Recife, PE, Brasil, abril 1978.
- 195 Cavalcanti, Clovis, *Viabilidade do Setor Informal*, Superintendencia de Desenvolvimento de Nordeste (Sudene), 1978. Recife, FE, Brasil.
- 196 Montecinos, M. Verónica. *Algunos Factores que inciden en las Decisiones de Empleo de Mano de Obra en la Pequeña Industria. Un Análisis de Corto Plazo*. 1975, pp. 18-9. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), Ministerio del Trabajo, Santiago, Chile.
- 197 Oberai, A. S. *Changes in the Structure of Employment with Economic Development*, 1978, pp. 1-3, ILO, Geneve.

suerte que abre o cierra acceso a los segmentos privilegiados, conjugada con las desigualdades congénitas del individuo y con la dispar distribución del capital se concertan para imprimir concentración en la distribución total del ingreso. En la respectiva teoría de la pobreza, el análisis de la inserción del sector informal, dentro de la economía capitalista de mercado, es escolástico y difícil de verificar estadísticamente.<sup>207 208</sup> En opinión de algunos estudiosos, el sector informal exhibe independencia y eficiencia, pues con técnicas rudimentarias y escaso acceso al capital, siendo un sector esencialmente autónomo, consigue maximizar el empleo y generar ahorros que son reinvertidos, en el propio sector, en miniempresas, viviendas, etc. En la opinión de otros analistas, el sector informal no es autónomo sino que muestra relaciones de integración con el sector formal, al cual exporta bienes y principalmente servicios, del

- 198 Prealc, *Educación y Empleo en América Latina*, Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), p. 18, 1978, Santiago, Chile.
- 199 Souza, Paulo & Tockman, Víctor, "La Dimensión Ocupacional de la Pobreza", 1978, p. 512, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 200 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978, pp. 103-104. ONU (Cepal), Santiago, Chile.
- 201 Raczynski, Dagmar, "El Sector informal Urbano: Controversias e Interrogantes", *Difusión Económica*, año 17, N° 1, pp. 159, 162 y 164-172, abril 1979, Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, Universidad de Guayaquil, Ecuador.
- 202 NFE, "Women and production", *NFE Exchange* N° 22, 1981, p. 2, College of Education, Michigan State University, USA.
- 203 Uthoff, Andrés, "Otra Mirada al Modelo de Capital Humano. Gran Santiago, 1961-1978", *Estudios Económicos*, N° 16, 2° semestre 1980 y 1er. semestre 1981, pp. 6-7. Depto. de Economía, Universidad de Chile. Santiago.
- 204 Berry, A. & Sabot, R. H., "Labour market performance in developing countries: A Survey", *World Development*, v. 6, N° 11-12, noviembre-diciembre 1978.
- 205 Corbo, Vitorio & Stelcner, M., "La Segmentación del Mercado Laboral Reconsiderada: El caso de los Asalariados, Gran Santiago, 1978", *Estudios de Economía*, N° 15, 1er. semestre, 1980, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- 206 Gilder, George F., *Wealth and Poverty*, 1981, pp. 140-141. Basic Books Publishers, Nueva York. Ver también "Acerca de la Riqueza y la Pobreza", en *Estudios Públicos*, N° 24, Primavera 1986, pp. 117-149.
- 207 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978. ONU (Cepal). Santiago, Chile.
- 208 Raczynski, Dagmar, "El Sector informal Urbano: Controversias e Interrogantes", *Difusión Económica*, año 17, N° 1, abril 1979. Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas, Universidad de Guayaquil. Ecuador.



cual recibe crédito, ventas al menudeo y seguridad de abastecimiento, y en el cual invierte una porción de sus ahorros. Ellos ven, pues, complementación entre ambos sectores. Y ambos grupos niegan evidencias de explotación de parte del sector formal. Otros estudios enfatizan la existencia de tal explotación y una autonomía en el sector informal: describen el poder del sector formal bajo el amparo de sindicatos, colegios profesionales y del Estado (causantes de segmentaciones), siendo que este último subinvierte en "capital humano" dentro del sector informal. Aquel poder lo ven fortalecido, además, por barreras que limitan el acceso del sector informal a las fuentes de capital y de tecnología moderna. Un cuarto grupo de estudiosos percibe condiciones de explotación del sector informal por el sector formal conjugadas con integración económica: el sector formal vende al informal más caro que a sí mismo y le compra más barato, fluyendo de esta manera un excedente neto en favor del sector formal.<sup>209</sup> Tockman, para el caso chileno y con datos de 1967, identifica un predominio de síntomas de subordinación y de complementación (integración), una capacidad de ahorro en el sector informal urbano equivalente al 20% de sus exportaciones al sector formal urbano y al sector agropecuario, relativa autonomía en materia de insumos, pues se autoabastece en 82% de tales necesidades, pero notoria integración en lo tocante al consumo, ya que 37% del mismo le es abastecido por el sector formal. La elasticidad ingreso de las exportaciones del sector informal al formal es 1,9, bien mayor que la elasticidad ingreso de las importaciones del sector informal, 0,9, de modo que las perspectivas de integración parecen promisorias. Los índices de precios muestran un mejoramiento global favorable al sector informal, en la década 1960-1970, debido esencialmente a las exportaciones de servicios domésticos al sector formal. Una buena parte de quienes comparten la hipótesis de la segmentación del mercado laboral y especialmente del dualismo visualiza desigualdades no inherentes al sistema capitalista de mercado, esto es, originadas en factores corregibles. Consecuentemente, en la concepción de una política orientada a reducir desigualdades socioeconómicas y a reducir la pobreza, acentúa una vigorosa acción estatal de inversión en capital humano dentro del sector informal; inversión en vivienda popular; eliminación de barreras que limitan el acceso del sector informal a las fuentes de tecnología moderna y del capital<sup>210</sup> y eliminación de distorsiones artificiales al sistema de precios así como de factores que imperfeccionan la competencia y que en conjunto con la conducta de sindicatos, colegios

209 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978, pp. 116-124. ONU (Cepal). Santiago, Chile.

210 Muñoz G., Oscar, "Desarrollo, Distribución del Ingreso y Democratización", *Estudio N° 32*, 1979, pp. 32-33. Corporación de Investigaciones Económicas de América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

profesionales y del Estado conforman las segmentaciones ya descritas.

## 9 La Pobreza Absoluta. Pobreza Extrema o Crítica

Las inquietudes académicas, preocupaciones sociales y políticas, así como las necesidades pragmáticas emanadas de políticas para aliviar la pobreza,<sup>211</sup> se decía anteriormente, impulsaron, amén de la controversia académica, una creciente variedad de estudios empíricos que, desviando la atención del aspecto relativo que tienen las desigualdades hacia el aspecto absoluto de la miseria, han permitido caracterizar lo que hoy se denomina extrema pobreza o pobreza crítica. Los objetivos han comprendido: a) establecer qué caracteres definen la frontera que separa la extrema pobreza de un estado de pobreza menos dolorosa y menos apremiante, con el cual hoy la sociedad pueda convivir; b) establecer el número de individuos que componen la extrema pobreza, y distinguir y cuantificar, en la medida de lo posible, los caracteres y especificidades de subconjuntos identificables dentro del todo; c) establecer dónde residen, en qué se ocupan y qué perspectivas de superación se visualizan para estos conglomerados de personas. Sin duda la demarcación de una frontera entre extrema pobreza y lo demás (no tan pobres y no pobres) es y siempre será controversial; sin embargo, los resultados, si disímiles, no conducen a contradictorias políticas de erradicación. Cabe añadir también que esta suerte de estudios defiende contra los riesgos de error focal ya descritos.

Un primer resultado es que, pese a haber transcurrido tan largo tiempo desde la época de Charles Dickens, el número de individuos que hoy están en condiciones de extrema pobreza y los caracteres distintos de esa condición, ponen de relieve que ella, por la globalidad de su miseria y por la tardía superación que parece aguardar a los críticamente pobres, es dramática como lo era en la época de David Copperfield y Oliver Twist. Y sin desconocer las especificidades dentro de la pobreza juzgada por el tamaño que tiene el conjunto de personas críticamente pobres, es "catastrófica, de gravedad comparable a cataclismos o terremotos".<sup>212</sup> La extrema pobreza es, por tanto, problema no apenas de los críticamente pobres, sino que es un problema común de la nación, pobres y ricos, como lo han sido las enfermedades epidémicas, la tuberculosis o los terremotos de dimensiones casi nacionales. Es un problema social. Este problema no es privativo de Chile: "27% de la población de América latina vive en condiciones de pobreza crítica, mientras que en África es

211 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, pp. 19, 47 y 49. Printer Santiago, Chile.

212 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 25. Santiago, Chile.

el 39% y en Asia el 42%",<sup>213 214</sup> La lógica de encuadramiento y clasificación, diferente de un criterio a otro (quintil de familias con menores rentas, personas cuya renta es inferior a un sueldo vital, miembros del sector informal, personas cuyas viviendas son precarias y exhiben hacinamiento, etc.) hace que las respectivas estimaciones sobre el tamaño del universo sean también diferentes. Por ejemplo, en el sector informal hay perceptible número de familias acomodadas, así como también hay individuos críticamente pobres en el sector formal. Sea que la identificación de los críticamente pobres esté hecha con arreglo a criterios de empleo, criterios sociológicos,<sup>215</sup> medidas de concentración en los menores tramos de ingreso, o de concentración entre quienes tienen iguales atributos de pobreza crítica, todas las estimaciones acerca del tamaño del problema dan resultados catastróficos. Entre las apreciaciones más altas, basadas en datos de Desal, uno de cada cuatro habitantes de la ciudad de Santiago<sup>216</sup> en 1967 pertenecería al sector que Desal llamaba marginalizado. Para ese mismo año, con base en la encuesta nacional del Centro de Estudios Estadístico-Matemáticos (CEEM) de la Universidad de Chile, ha sido encasillado como pobre (trabajadores que reciben renta menor o igual a un sueldo vital) el 45% de la población activa.<sup>217</sup> Para el mismo año de 1967 fue estimado en 28% del empleo total en el país el tamaño del sector informal,<sup>218</sup> lo que entrañaría reputar como extremadamente pobre por lo menos una de cada cinco personas. En un estudio de Cieplan referido al año 1969 se estimó en 25% de la población del país el tamaño de la pobreza, la cual a su vez fue caracterizada por un nivel de ingreso familiar inferior a 280 dólares (US\$) per cápita,<sup>219</sup> aquel tamaño quedaba reducido a un orden de 20% de la población total como resultado del efecto

- 213 Molina S., Sergio, "Introducción", 1978, p. 1. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4).
- 214 Tockman, Víctor, "Dinámica de los mercados de Trabajo y Distribución del Ingreso en América latina", *Estudios Cieplan*, N° 3, junio 1980, pp. 124-125. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 215 Raczynski, Dagmar, "Pobreza y Movilidad Social", 1974, p. 62, en Foxley, Alejandro. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)
- 216 Chateau, Jorge, "Algunos Antecedentes sobre la Situación de los Pobladores en el Gran Santiago", Documento de Trabajo, N° 115, junio 1981, pp. 4-5. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Santiago, Chile.
- 217 Foxley, Alejandro & Muñoz, Osear, "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El caso Chileno", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 377. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)
- 218 Tockman, Víctor, "Las relaciones entre los Sectores Formal e Informal", *Revista de la Cepal*, N° 5, 1er. semestre 1978, pp. 119 y 121. ONU (Cepal). Santiago, Chile.
- 219 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre

redistributivo de los impuestos y gastos públicos, que, además, suplementaban en 44% la renta media de quienes subsistían en la condición de pobres. Para 1970, con apoyo en datos del censo demográfico de ese mismo año, fue estimado como extremadamente pobre el 21% de la población de Chile,<sup>220</sup> es decir, 1.916.000 personas, o uno de cada cinco habitantes. También en 1970, uno de cada cinco habitantes de la provincia de Santiago comparecía como extremadamente pobre.<sup>221</sup> Prácticamente la misma proporción de pobreza crítica resultó de los estudios de Isabel Heskia, para toda la población del país correspondiente al año 1973.<sup>222</sup> Y, entre las apreciaciones más conservadoras, la de Lavín, referida al año 1979, arroja 1.200.000 personas, esto es, uno de cada nueve individuos, como dimensión de la extrema pobreza en el país. Es irrealista imaginar, pues, que en 1982 la proporción de población de Chile en extrema pobreza sea menor de 12%, es decir, menos que 1.380.000 personas, magnitud que, indiscutiblemente es alta, pese a ser de menor proporción que en otros países de América latina, África y Asia.

No sorprende, entonces, que cada uno de los últimos cuatro gobiernos haya hecho insólitos esfuerzos para aminorar las disparidades económicas; y que el presente gobierno, además de aplicar crecientes proporciones del gasto fiscal en el llamado gasto social<sup>223</sup> haya adoptado radicales reformas para eliminar importantes causales de segmentación en el mercado de trabajo y para establecer bases que posibiliten un rápido y persistente crecimiento económico, copulado con reducción de desigualdades económico-sociales,<sup>224</sup> dentro del modelo descrito en los primeros párrafos del presente documento<sup>225</sup> y cuyos resultados ha sido dable palpar antes de la actual recesión mundial. En efecto, Lavín señala que, si, por una parte, la renta media en el grupo de pobreza crítica creció en 48% entre

1979, pp. 114-116. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

- 220 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 15. Santiago, Chile.
- 221 Liona, Agustín, "La Pobreza Extrema en la Provincia de Santiago, Chile", 1978, p. 341. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 222 Lavín L, Joaquín, "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, p. 7. Viña del Mar, Chile.
- 223 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, pp. 62-69. Printer Santiago, Chile.
- 224 Kast, Miguel, "Política Económica y Desarrollo Social en Chile", Documento sin fecha, pp. 2-3. Odeplan, Presidencia de la República, Santiago, Chile. Una versión revisada de este documento fue publicada en *Estudios Públicos*, N° 13, Verano, 1984, pp. 199-209.
- 225 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, pp. 15-22. Printer Santiago, Chile.

Cuadro N° 1

Año	Aumento del PIB real (% anual)	Proporción de familias en extrema pobreza (%)
1973	-3,6	20
1974	5,7	26
1975	-14,3	33
1976	3,8	36
1977	9,7	22
1978	8,3	18
1979	8,2	14

Fuente: Lavín L, Joaquín, "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, pp. 14-15. Viña del Mar, Chile.

1973 y 1979, contra 53% en los demás sectores, por otra, el número de individuos en extrema pobreza se redujo, en ese lapso, de 1,9 millón a 1,2 millón,<sup>226</sup> de modo que "el crecimiento económico experimentado entre 1973 y 1979 alcanzó a las personas de todos los estratos de ingreso y no sólo a los más ricos"; es decir, "el crecimiento económico ha empujado a las personas de todos los estratos a tramos de ingresos superiores (. . .), ricos y pobres", cosa que también se observa con los ingresos familiares.<sup>227</sup> Más interesante aun, Lavín muestra que buena parte del progreso en el estrato de extrema pobreza se materializó después de 1976, cuando más próspera era la economía del país.<sup>228</sup> (Ver Cuadro N° 1.)

En apoyo de estas observaciones, Schmidt-Hebbel recuerda que la expansión en el empleo es considerada en la literatura como la mejor cura para la pobreza; y siendo que de hecho "el factor trabajo se concentra en los estratos de menores ingresos", una decreciente tasa de desocupados es poderoso factor desconcentrador

226 Lavín L, Joaquín, "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, pp. 7 y 10-11. Viña del Mar, Chile.

227 Lavín I, Joaquín, "¿Quiénes se benefician con el Desarrollo Económico en Chile?", Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica. Fundación Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, 1981, pp. 8-9. Viña del Mar, Chile.

228 Papenek, Gustove F., "Distribution of income, wealth and Power" (mimeo), 1973, pp. 10-12 y 14, Hebrew University of Jerusalem.

Cuadro N° 2

Año	Porcentaje de la Fuerza de Trabajo sin empleo ni renta	Coefficiente de Gini
1970	5,76	0,543
1976	15,36	0,595
1977	10,46	0,566
1978	10,14	0,557

Fuente: Schmidt-Hebbel, Klaus, "Una Mirada al problema de la Distribución del Ingreso" (mimeo), Documento N° 128. Depto. de Estudios, Empresas B.H.C., enero 1980, p. 9. Santiago, Chile.

de rentas.<sup>229</sup> El cita los siguientes datos de Isabel Heskia, modificados por J. Rodríguez para corregir la omisión original correspondiente a desempleados sin ingreso. (Ver Cuadro N° 2.)

Esos indicadores muestran que el aumento en la proporción de la fuerza de trabajo que está desocupada y sin renta es concomitante con crecientes desigualdades de ingresos, del mismo modo que *pari-passu* con las reducciones de aquella proporción disminuye, a su vez, la concentración o disparidad. Entre los índices más difíciles de influenciar está el indicador de la mortalidad infantil, cuyo nivel, en los países en desarrollo, depende en muy alto grado de los rigores, persistencia y extensión de la extrema pobreza. En este aspecto, en abono de los esfuerzos de precedentes y del presente gobierno (que atienden con cada vez mayor especificidad a los genuinos destinatarios), salvo agudizamientos de poca duración en los años 1964, 1966, 1970 y 1971, el índice nacional de la mortalidad infantil muestra persistente declinación desde 1961, mejoramiento que es más sustancial a partir de 1975. (Ver Cuadro N° 3.)

En apoyo de esos indicadores se comprueba, entre otros mejoramientos, sustanciales reducciones en la mortalidad por tuberculosis (cuya principal causa es la desnutrición) y aumento de 63 a 67 años en la esperanza media de vida de la población.<sup>230 231</sup>

229 Schmidt-Hebbel, Klaus, "Una Mirada al problema de la Distribución del Ingreso" (mimeo), Documento N° 128. Depto. de Estudios, Empresas B.H.C., enero 1980, p. 13. Santiago, Chile.

230 Diario *El Mercurio*, p. C-1, edición de 24 de marzo de 1982. Santiago, Chile.

231 Raczynski, Dagmar, "Por qué bajan los índices de Mortalidad", *Estudios Cieplan*, diciembre 1981. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.

## Cuadro N° 3

Tasa de Mortalidad Infantil. Chile  
(Porcentaje de cada mil nacidos vivos)

Año	TMI	Año	TMI	Año	TMI	Año	TMI
1958	116,1	1965	95,4	1970	79,3	1975	55,4
1959	115,2	1966	97,7	1971	70,5	1976	54,0
1960	120,3	1967	94,3	1972	71,1	1977	47,5
1961	108,9	1968	83,5	1973	65,2	1978	38,7
1962	108,0	1969	78,7	1974	63,3	1979	
1963	100,2					1980	
1964	102,9					1981	27,2

Fuente: Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, p. 82. Printer Santiago, Chile.  
Diario *El Mercurio*, p. C-1, edición de 24 de marzo de 1982. Santiago, Chile.

Es común que los residentes de grandes ciudades, testigos oculares de las privaciones típicas de barrios de tugurio, crean que la pobreza urbana es más aguda que la rural.<sup>232</sup> Sin embargo, los estudios de pobreza revelan lo contrario: es más mísera la pobreza rural. Para el caso chileno contemporáneo sólo hay informaciones fragmentarias. Los datos globales, reunidos con base en estadísticas coherentes, son aquellos de Isabel Heskia, y de Foxley & Muñoz, correspondientes al año 1967; los del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (IEUC), cuyo estudio se apoyó en informaciones muestrales extraídas del censo demográfico de 1970; y los de Pilar Vergara, que provienen de la misma fuente. Entre 1967 ó 1970 y 1982 ha habido tal cúmulo de modificaciones y reformas estructurales en la economía chilena y especialmente en el sector rural, que resulta casi candido mirar hoy datos de aquellos años para apreciar las actuales desigualdades socio-económicas. La precariedad de antecedentes sirve para recordar cuán urgente es actualizar tales estudios de pobreza y de distribución de rentas. Los estudios de Isabel Heskia subestiman las rentas de la población rural pobre, pues no comprenden regalías dadas en especie ni consumo y uso de producción propia.<sup>233</sup> Sus datos, en los tres deciles de rentas más bajas dentro de la distribución nacional de ingresos, arrojan para obreros agropecuarios una renta media notoriamente menor, casi la mitad, que la renta media corres-

232 Samuelson, Paul A., *Economics*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 76.

233 Heskia, Isabel, "La Distribución del Ingreso en Chile", 1974, pp. 23 y 31. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

pondiente a obreros industriales de esos mismos tres deciles.<sup>234</sup> Si bien entre éstos quedaban comprendidos los obreros de la minería y construcción, es difícil creer que una corrección a la omisión de regalías y autoconsumo y una eliminación de las rentas de obreros mineros, consigna aminorar sustancialmente aquella discrepancia. A niveles bajos de renta, pues, parece bien menor la renta media de la población rural pobre que aquella de la población urbana pobre. Mientras en la población remunerada total de 1967, el 31% era rural, en la mitad más pobre de la porción remunerada total era desproporcionadamente mayor, 46%, la porción rural; visto en otra forma, mientras el 60% de la población remunerada urbana total se encuadraba en la mitad más rica, el 75% de la población rural remunerada se encasillaba en la mitad más pobre.<sup>235</sup> Enfatizando la disparidad entre los ingresos medios de los individuos remunerados urbanos y rurales, Isabel Heskia afirmaba que el "50% de perceptores rurales de menores ingresos recibía, en promedio, un ingreso líquido inferior a E° 100 al mes, es decir, menos de la mitad del sueldo vital (que en 1967 era de E° 306 mensuales, para la industria santiaguina, sin deducir impuestos; y E° 203, según Odeplan, una vez descontados los impuestos) establecido para ese año, e incluso inferior al salario mínimo (el salario mínimo obrero, en Chile, en 1967, era de E° 144/mes, casi igual al neto, pues los descuentos eran ínfimos)".<sup>236</sup> Foxley & Muñoz señalan, con referencia a los finales de la década de 1960, que "el estrato más pobre, con un sueldo vital o menor, está compuesto por obreros y, en menor proporción, por los llamados trabajadores independientes o por cuenta propia. Pero, si se atiende al tipo de actividad, casi la mitad de las personas de este estrato laboran en el sector agrícola, ya sea como obreros agrícolas o trabajadores independientes, que (según afirman más adelante) son en su mayoría pequeños propietarios y productores".<sup>237</sup> Con los datos del universo de pobres, de 1967 (encuesta de CEEM, pobres tienen ingresos menores o iguales a un sueldo vital, que era de E° 230 de la época), Foxley & Muñoz muestran que 40% de ellos se ocupaban en el sector agropecuario, rural. Una dificultad que complica estas comparaciones es la necesidad de abstraer de las diferencias entre remuneraciones medias de los pobres urbanos y de los pobres rurales una porción que es mero

234 Heskia, Isabel, "La Distribución del Ingreso en Chile", 1974, p. 19. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

235 Heskia, Isabel, "La Distribución del Ingreso en Chile", 1974, pp. 21 y 22. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

236 Heskia, Isabel, "La Distribución del Ingreso en Chile", 1974, pp. 23 y 31. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)

237 Foxley, Alejandro & Muñoz, Osear, "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El caso Chileno", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 378 y 379. (Ver Bibliografía Complementaria N° 2.)



componente equalizador de rentas, que compensa entre los pobres urbanos el mayor costo de vida por concepto de vivienda más onerosa, alimentos más caros, transporte (desde la residencia hasta el lugar de trabajo) más caro que en el medio rural, etc.<sup>238</sup> El IEUC, cuyo criterio para identificar la extrema pobreza no fue la renta de las personas sino el carácter precario de la vivienda, según su calidad arquitectónica, hacinamiento y condiciones de salubridad, identificó como rural 32% del total de personas en extrema pobreza, siendo que, en la agricultura se ocupaba, como trabajador o propietario, 30% de la fuerza de trabajo extremadamente pobre.<sup>239</sup> Pilar Vergara, caracterizando el bienestar con apoyo en datos de salud, educación y vivienda, señalaba que "las principales discrepancias entre bienestar urbano y rural se dan en salud y educación, la vivienda (siendo) aproximadamente pareja."<sup>240</sup> <sup>241</sup> Ella agregaba que el bienestar rural es mayor cuanto menor sea la densidad de minifundios (proporción del área de la comuna ocupada por minifundios), cuanto mejor la calidad de los suelos, cuanto mayor el uso de capital (equipamientos), cuanto mayor la utilización de insumos modernos y cuanto mayor la proporción de tierra por trabajador. Los análisis factorial y de regresión múltiple que ella efectuó confirmaron ser la calidad del suelo (que compareció como la más importante) y el capital (segundo en importancia), los dos esenciales determinantes del nivel de bienestar.<sup>242</sup> Tanto es así, que ella afirmó lo siguiente: "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";<sup>243</sup> "la fertilidad de los suelos de las comunas rurales está estrechamen-

- 238 Harberger, Arnold C., "Cálculo del Costo Social de substitución de la mano de Obra", *Revista Internacional del Trabajo*, v. 83, N° 6, junio, 1971, p. 641, OIT. Geneve.
- 239 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 23. Santiago, Chile.
- 240 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 178-179. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 241 Tironi, Ernesto, "Políticas Gubernamentales contra la Pobreza: El acceso a los Bienes y Servicios Básicos", *Estudios Cieplan*, N° 2, diciembre 1979, pp. 91-93. Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan). Santiago, Chile.
- 242 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 187-202. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)
- 243 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, pp. 201-208. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

te asociada al grado en que se aplican a la tierra tecnologías que elevan la productividad (tractores y fertilizantes), y el efecto conjunto de ambos factores explica parte considerable de las diferencias en los niveles de bienestar rural".<sup>244</sup> La densidad de minifundios es mayor cuanto peor la calidad de los suelos;<sup>245</sup> baja calidad de suelos exige mayor área para el minifundio y, por tanto, menor densidad de población rural, cosa que encarece y dificulta el acceso a la educación y servicios de atención a la salud. En concordancia con otros numerosos estudios acerca de la naturaleza de la pobreza rural,<sup>246 247</sup> los de Pilar Vergara amparan la eficacia de erradicar esa pobreza mejorando los servicios rurales de educación y cuidado de la salud conjuntamente con la propagación de tecnologías modernas, las que, a su vez, por tener mayores costos operacionales que las tecnologías rudimentarias, exigen para los minifundistas y pequeños productores adecuado acceso al crédito, asociado con apropiados sistemas de comercialización. Es preciso reiterar que difícilmente los programas de erradicación de la extrema pobreza rural conseguirán elevar el nivel de bienestar de todo ese actual conjunto en el medio rural mismo. Esos programas deben ser complementarios a políticas que fomenten el desarrollo económico general, las que, estimulando el empleo en los sectores productivos urbanos, promuevan mayor absorción de trabajadores desde el medio rural. Ya fue mencionado que tal política debe orientar la economía hacia el mercado internacional, eliminar distorsiones del sistema de precios y los mecanismos ya descritos que artificialmente desestiman la producción de bienes y la adopción de tecnologías intensivas en mano de obra.

Por mucho que la crítica pobreza rural sea más aguda que la urbana y desproporcionadamente numerosos los extremadamente pobres en el sector rural, la mayor parte de la extrema pobreza está en las ciudades, simplemente porque la gran mayor parte, 82%, de la población de Chile es urbana. En efecto, 1.300.000 personas del total de 1.916.000 extremadamente pobres, del año 1970, vivían en núcleos urbanos; y como en Santiago se concentra una altísima proporción de la población del país, también allí estaba radicada la mayor porción de la extrema pobreza nacional, componiendo un

244 Vergara, Filar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, p. 202. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

245 Vergara, Pilar, "Pobreza Rural en Chile: Localización Geográfica y Condicionantes fundamentales", en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, p. 193. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

246 Schultz, Theodore W., "La Economía de Ser Pobre", 1979. Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura (Odepa). Santiago, Chile.

247 Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, 1964. New Haven, USA.

Cuadro N° 4  
Provincias con Mayores Niveles de Extrema Pobreza

Provincias	N° de extremadamente pobres	Porcentaje sobre la extrema pobreza del país	Porcentaje con respecto a la poblac. total de la provine.
Santiago	647.000	34	19
Concepción	130.000	7	20
Cautín	115.000	6	27
Valparaíso	115.000	6	15
Coquimbo	102.000	5	30
Nuble	83.000	4	26
Linares	53.000	3	28
Malleco	48.000	3	27
Atacama	38.000	2	25
Arauco	28.000	2	28
Maule	21.000	1	25
Aisén	14.000	1	30

Fuente: IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 31, Santiago, Chile.

19% de la población total de la provincia.<sup>248</sup> En el siguiente cuadro vienen presentadas las doce provincias con mayores números de extremadamente pobres. (Ver Cuadro N° 4.)

Sobresalen, pues, como provincias con muy alta proporción de extrema pobreza, Aisén y Coquimbo, siguiéndolas de cerca Cautín, Malleco y Arauco y una buena porción de la VII Región. Los mapas de la extrema pobreza señalan con mayor detalle donde está ella localizada, siendo prominentes las comunas con aguda subdivisión de la tierra agrocultivable, tal como ocurre, por ejemplo, en el área del Choapa.

En la extrema pobreza el peso de la población joven menor de 16 años —casi todos elementos pasivos— es mayor, 50% del total, que en el resto de la población, 37%,<sup>249</sup> de modo que, debiendo sustentar más bocas, es para las personas extremadamente pobres más difícil ahorrar y por ese camino superar su propia condición, que para el resto de los individuos.

248 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, pp. 17-20 y 31. Santiago, Chile.

249 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, pp. 19, 47 y 49, Printer Santiago, Chile.

Cuadro N° 5

Atributo	Porcentaje, dentro de la extrema pobreza, entre individuos mayores de seis años de edad
- Analfabetos	6
- Alfabetizados y con educación primaria incompleta	40
- Primaria completa y menos de 2 años del siguiente nivel	30
- Capacitados (3 o más años de superior, vocacional, secundaria o universitaria)	6
- No se sabe	18
Total	100

Fuente: IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, pp. 17-20, Santiago, Chile.

Luego de cuanto fue afirmado acerca de los beneficios de la educación, impresiona verificar que los individuos en extrema pobreza poseen muy modestos niveles de escolaridad, conforme puede apreciarse con los siguientes datos. (Ver Cuadros N°s- 5 y 6.)

Agrava ese panorama constatar que, comparados con el resto de la población, los individuos en extrema pobreza se preparaban precariamente para superar esa tarea educacional. En efecto, de aquélla el 80% de menores en edad escolar (17 años o menos) asistía a la escuela; en cuanto que, dentro de la extrema pobreza, sólo lo hacía el 57%,<sup>250</sup> <sup>251</sup> mientras un 2% integraba la fuerza de trabajo y el restante 41% permanecía ocioso.<sup>252</sup>

Por su jerarquía laboral, se constata que en la población de Chile de 1967, con renta menor que un sueldo vital (incluida, pues, la extrema pobreza) predominaban los obreros y trabajadores independientes, con mayor agudeza en la agricultura, 99%, y menor en

250 IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 18. Santiago, Chile.

251 Kast, Miguel, "Política Económica y Desarrollo Social en Chile", Documento sin fecha, p. 10. Odeplan, Presidencia de la República. Santiago, Chile. Una versión revisada de este documento fue publicada en *Estudios Públicos* N° 13, Verano, 1984, pp. 199-209.

252 Méndez, Juan Carlos, *Panorama Socio-Económico de Chile*, 1980, p. 19. Printer Santiago, Chile.

Cuadro N° 6

Provincias	Porcentaje de individuos, dentro de la extrema pobreza, con educación primaria incompleta, ningún nivel educacional o analfabetos
Maule	53
Malleco	51
Atacama	51
Coquimbo	51
Nuble	51
Arauco	51
Linares	49
Aisén	49
Cautín	48
Concepción	46
Todo Chile	45,5
Valparaíso	42
Santiago	40

Fuente: IEUC, *Mapa de la Extrema Pobreza en Chile*, Instituto de Economía, Universidad Católica (IEUC), 1974, p. 33. Santiago, Chile.

servicios, 89%. Descomponiendo estos datos, entre urbanos y rurales, se podía verificar que "la mayoría de los trabajadores pobres urbanos pertenecen al sector servicios", en el que hay "una variedad enorme de oficios, desde vendedores ambulantes, artesanos, repartidores, suplementeros, servidores domésticos, etc.", de modo que en este subconjunto hay menor especificidad.<sup>253</sup>

Debe tenerse presente que los criterios de clasificación adoptados por Odeplan-IEUC y Pilar Vergara entrañan reconocer, a la luz de muchos otros estudios (como, por ejemplo, las exploraciones del Overseas Development Council),<sup>254</sup> que en la extrema pobreza, conjugados con mala vivienda, hacinamiento y precarias condiciones de higiene, están en extremas condiciones de insalubridad ambiental, deficientes e insuficientes patrones de nutrición, desnutrición infantil, raquitismo y avitaminosis, altos índices de morbilidad, alta mortalidad infantil, baja esperanza de vida, intensa promiscuidad ambiental, desempleo, subempleo e hiperempleo, escasa y precaria

253 Foxley, Alejandro & Muñoz, Oscar, "Redistribución del Ingreso, Crecimiento Económico y Estructura Social: El caso Chileno", en Foxley, Alejandro, 1974, pp. 382-383. (Ver Bibliografía Complementaria N° 3.)

254 Harrison, Paul, "A Measure of Welfare", *Development Forum*, p. 3, v. 7, N° 7, octubre 1979. ONU, Nueva York.

educación, bajos niveles de renta y altos índices de delincuencia. Y que, siendo urbana la mayor parte de la extrema pobreza, población que se aglomera en extensos cinturones en torno de las ciudades y en algunas áreas dentro de ellas, tales barrios se constituyen en ambientes masivos de contaminación y suciedad, escuelas de delincuencia y focos de resentimientos sociales, de tensiones y de inseguridad personal y colectiva (para pobres y no pobres). No es de extrañar entonces que haya quienes temen, honestamente, que las rigurosidades de la miseria crítica tornen a los pobres "incapaces de identificar los elementos objetivos de su situación (y) las acciones que permitirían removerlos", cosa que podría llevarlos a la resignación ("atribuyendo la pobreza a la Voluntad Divina o al azar") a "caer en la cultura de la dominación", o a situaciones de desorganización social y falta de solidaridad, taras capaces, pues, de "malograr la política de erradicación de la pobreza".<sup>255</sup> Entre las pocas señales que fundamentan esperanzas acerca de la factibilidad de éxito en la política de alivio a la pobreza crítica están las conclusiones de un cuidadoso estudio hecho en 102 hogares escogidos al azar en una población "callampa" del Oriente de Santiago. Esa investigación reveló:

- 1 Proporciones bien mayoritarias de individuos que perciben su condición de pobres y evidencian ausencia de resignación, entre los cuales "no se observó un retraimiento en las aspiraciones de ascenso social";
- 2 Los elementos determinísticos y no racionales (el azar, los sobrenaturales) aparecen con escasa gravitación entre los factores reconocidos como causantes de pobreza, mientras los factores más invocados fueron la falta de trabajo, seguido por la deficiente preparación educacional;
- 3 Altas proporciones (46%) de anhelo de educación técnico-industrial y universitaria para los hijos, y lectura y educación para sí mismos (72%), cosas que contradicen el conformismo; y
- 4 Altas proporciones de signos que demuestran cohesión social (familia bien constituida, concordancia de opiniones cuando el papel de la mujer y la autoridad del marido, más del 50% evidenció afiliación a organizaciones comunitarias —clubes, centros de padres, etc.—, intercambio de herramientas, dinero y alimentos entre vecinos, sólidos sentimientos de compadrazgos, etc.<sup>256</sup>

255 Pizarro, Crisóstomo, "Proposiciones para el Análisis Sociológico de los Grupos Pobres", Documento N° 43, enero 1975. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica. Santiago, Chile.

256 Cortázar, R. Moreno, E. & Pizarro, C., "Condicionamientos Culturales y Sociales de las Políticas de erradicación de la Pobreza", 1978, pp. 222-225, 229, 231, 234-235, 247 y 249-251, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

Cuadro N° 7  
Santiago, 1970

Comunas	Población Total (PT)	Pers. extrema- mente pobres (EP)	EP c/r a PT comunal (%)	EP comunal c/r a EP total de Santiago (%)
Conchalí	246.500	67.700	27	10
Barrancas	187.500	74.500	40	12
Qta. Normal	137.500	23.300	17	4
Maipú	118.100	27.500	23	4
San Miguel	319.800	52.100	16	8
La Cisterna	246.200	48.800	20	8
La Granja	163.900	63.700	39	10
San Bernardo	118.700	24.700	21	4
La Florida	53.433	23.800	45	4
Nuñoa	280.239	50.600	18	8
<b>Total Prov.</b>	<b>3.230.800</b>	<b>647.100</b>	<b>20</b>	<b>100</b>

Fuente: Liona, Agustín, "La Pobreza Extrema en la Provincia de Santiago, Chile", 1978, p. 343. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

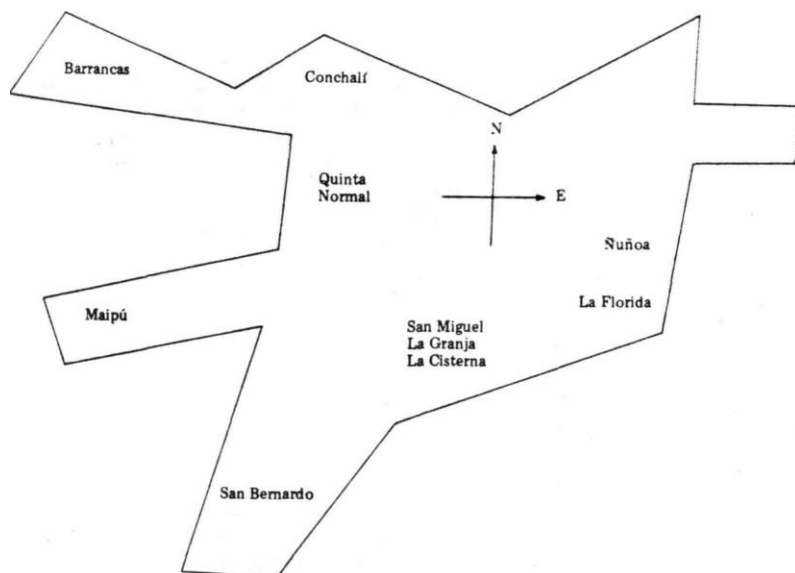
Los autores añaden que sus resultados y conclusiones concuerdan con los de otros estudios que ellos citan.<sup>257</sup> Hay esperanzas, por tanto, de encontrar favorable acogida y positiva reacción de parte de los sujetos de la miseria crítica frente a políticas para erradicación de la extrema pobreza.

Quien recorra la ciudad de Santiago identificará las áreas de indigencia y pobreza crítica, con poca necesidad de estadísticas. Ya para saber cuáles son zonas más dramáticas, por ejemplo, por su tamaño, se precisa de observaciones más sistemáticas. El Mapa de la Extrema Pobreza, elaborado con datos del censo demográfico de 1970, permite identificar, en lo que toca a la provincia de Santiago, los barrios y la cuantía de críticamente pobres que entonces había. (Ver Cuadro N° 7.)

Las diez comunas del cuadro precedente conforman un cinto periférico, en el área metropolitana de Santiago, que rodea la ciudad por el norte-occidental (Conchalí y Barrancas - Pudahuel), costado occidental (Quinta Normal y Maipú), frontera sur (San Miguel, La Cisterna, La Granja y San Bernardo) y sur-oriental (La Florida y Nuñoa). En esas diez comunas se concentraba el 71% de la extre-

257 Cortázar, R. Moreno, E. & Pizarro C., "Condicionamientos Culturales y Sociales de las Políticas de erradicación de la Pobreza", 1978, p. 257, en Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes). (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

Figura N° 1



ma pobreza de toda la provincia, en 1970, y eran también esas las comunas con mayores proporciones de pobres dentro de sus respectivas poblaciones. A falta de más actual información, se concluye que ese cinto debe ser, pues, el área focal para programas de erradicación de extrema pobreza. (Ver Figura N° 1.)

El análisis de Liona, rico en detalles, contrapone las siguientes diferencias principales entre individuos de la extrema pobreza (EP) y el resto de la población (RP), en 1970, en Santiago:

- 1 En la EP son desproporcionadamente numerosos los menores de 15 años;
- 2 En la EP son desproporcionadamente escasos los individuos en edad senil;
- 3 La fuerza de trabajo en la EP es, pues, más joven que en la RP;
- 4 La carga de dependientes desproporcionadamente mayor contribuye a que apenas 17% de la fuerza de trabajo corresponda a extremadamente pobres, contra 83% de individuos pertenecientes al RP; dentro de la EP el 27% de los individuos integra la fuerza de trabajo, contra 34% en el RP;
- 5 La proporción de desocupados es semejante en los dos grupos de la fuerza de trabajo;
- 6 Los individuos de la EP son menos instruidos: 68% no ha concluido el nivel primario, contra 44% en el RP; 25% del RP recibió capacitación, contra apenas 6% en el caso de la EP;



- 51% de los niños en el EP, de 5 a 14 años de edad, asiste a la escuela, contra 93% en el RP; 7% de las personas con edad de 15 a 24 años, en la EP, asiste a clases contra 24% en el RP;
- 7 En la EP hay mayor tasa de mortalidad infantil y mayores índices de morbilidad;
  - 8 El 20% más pobre, dentro de la EP, recibía en conjunto un 3,5% del ingreso de toda la población de la provincia, y su renta media era de E° 480, mientras que el 10% más rico, en el RP, recibía 40% del ingreso de toda la población y tenía una renta media de E° 10.700, esto es, 22 veces mayor que la media del 20% más pobre.<sup>258</sup>

## 10 Notas Finales

En el precedente examen de datos empíricos, pareceres, estudios e hipótesis, sobresale la convicción de ser la extrema pobreza, las agudas desigualdades socioeconómicas y el problema del empleo, en sus aspectos crónicos, una consecuencia de anomalías corregibles en la organización económico-social, y no el resultado de caracteres inherentes al sistema capitalista de mercado.\* Hay, pues, bases teóricas, no contradichas por los hechos sino más bien confirmadas por éstos, para confiar que en un régimen libertario, donde el Estado asuma un papel principalmente subsidiario, las políticas para erradicar la extrema pobreza pueden ser exitosas si cumplen con varias condiciones copulativas a saber:

- 1 Ser objetivamente consecuentes con las especificidades de la pobreza crítica y con sus respectivas modalidades de inserción dentro de la sociedad.
- 2 Atender con pragmatismo y eclecticismo tanto el lado de la demanda como el de la oferta en los mercados de trabajo, actuando sobre factores que segmentan el mercado, así como fortaleciendo el capital humano, con particular énfasis en los sectores de miseria crítica y en las áreas rurales;
- 3 Expandir la inversión en moderna tecnología agropecuaria, fortaleciendo la investigación básica, la adaptación local de técnicas foráneas exitosas y la extensión rural con apropiado apoyo financiero y de comercialización para pequeños productores;
- 4 Integrar estas políticas coherentemente dentro de una política general que:

258 Liona, Agustín, "La Pobreza Extrema en la Provincia de Santiago, Chile". 1978, pp. 344, 346-347, 351, 353 y 355-357. (Ver Bibliografía Complementaria N° 4.)

\* Nótese que ese panorama no se detuvo a examinar el cuadro y caracteres de la extrema pobreza en países no capitalistas.

- a) Propenda al debilitamiento de barreras discriminatorias que cierran a los pobres el acceso a las fuentes formales de capital financiero y tecnología moderna; y
  - b) fomentar un vigoroso crecimiento económico, libre de distorsiones en el sistema de precios, de imperfecciones a la competencia, orientado al mercado internacional, con estabilidad general de precios internamente y paridad monetaria realista.
- 5 Además de actuar en lo funcional, conforme señalado en las cuatro condiciones precedentes, atender simultáneamente, en carácter asistencial, a expensas de sectores acomodados, la situación de quienes están sumidos en la pobreza crítica, aplicando para ello programas nutricionales, de salud y saneamiento ambiental, y de mejoramiento de viviendas precarias.

Esa política redimirá individuos de la extrema pobreza, suavizará las disparidades socioeconómicas, intensificará la creación de nuevas oportunidades de ascenso ocupacional, no eliminará la totalidad de las desigualdades relativas, pero tornará más humanas la organización y la vida de la sociedad.

#### Bibliografía (Complementaria)

- 1 Edwards, Edgar O. (editor). *Employment in Developing Nations*. Columbia University Press, 1974. Nueva York.
- 2 Foxley, Alejandro (editor). *Bienestar y Pobreza*. Centro de Estudios de Planificación Nacional, Universidad Católica, 1974. Santiago, Chile.
- 3 Foxley, Alejandro (editor). *Distribución del Ingreso*. Fondo de Cultura Económica, 1974. México.
- 4 Ilpes. *La Pobreza Crítica en América Latina. Diagnósticos, Explicación y Políticas*. Instituto Latinoamericano de Planificación (Ilpes), 1978, ONU. Santiago, Chile.
- 5 Méndez, Juan Carlos. *Chilean Economic Policy*. Imprenta Calderón, 1979. Santiago, Chile.
- 6 Ridker, G. & Lubell, Harold (editores) *Employment and Unemployment in Near East and South Asia*. 1971, Vikas, Nueva Delhi.