

UN ENFOQUE ECONOMICO DE LA POBREZA URBANA

JAMES GAVAN *

La investigación sobre Asentamientos Urbanos Industriales (AUI) plantea la creación de industrias populares como una manera de enfrentar el problema de la marginalidad urbana en el área metropolitana de Santiago¹.

Este informe presenta el marco teórico de la investigación e intenta una evaluación preliminar de la bondad de la medida propuesta, basada en los datos de fuentes secundarias ya disponibles. Será complementada en otra ocasión con el empleo de los resultados generados en el curso de la investigación misma. Las consideraciones de carácter no económico son tratadas en los documentos preparados por el resto de los integrantes del grupo de investigación. No obstante, por la naturaleza de la materia misma, será necesario a veces explorar ciertas áreas fronterizas. Empezaremos por analizar el problema de la marginalidad urbana desde un punto de vista económico.

I. LA MARGINALIDAD URBANA

El término "marginalidad" o "población marginal" ha pasado a formar parte del lenguaje común. A pesar de lo llamativo de la expresión y de su acogida, todavía escapa a todo intento de atribuirle un contenido analítico específico y claramente definido. El problema es evidentemente demasiado complejo para ser tratado aquí en forma exhaustiva. Nuestro propósito es más modesto. Consiste en tratar de enfocar el posible contenido económico del fenómeno —un paso esencial si se trata de examinar una medida de carácter primordialmente económico—.

Como ha sido ampliamente demostrado por Quijano, existe una serie bastante amplia de formulaciones alternativas del problema².

Aquí se considerará sólo una de las muchas formulaciones que quizás ha gozado de mayor divulgación durante la década del 60. Esta versión, que primordialmente está asociada con el trabajo de DESAL, caracteriza el problema a cuatro niveles: I. En términos de una supuesta falta de participación de los marginales, ya sea en términos de los bienes y servicios privados y públicos producidos por la sociedad, en la toma de decisiones, etc.; II. En términos de una supuesta "desintegración interna" o "atomización" de las pobla-

* Economista, Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, miembro del equipo de CIDU en la investigación sobre Asentamientos Urbanos Industriales (AUI), 1969-1970.

¹ El concepto de Asentamientos Urbanos Industriales en sectores marginales de las áreas metropolitanas fue planteado por Guillermo Geisse G. en una conferencia dictada en CIDU el año 1967, titulado "Asentamientos Urbanos Industriales e Integración Nacional", cuya versión escrita reproducimos en anexo a este trabajo.

² Ver "Notas sobre el concepto de marginalidad social" (49).

ciones marginales; III. En términos de una suerte de círculo vicioso que le hace imposible a los marginales salir por sí mismos de su situación de tales; y IV. Que el fenómeno tiene alguna dimensión ecológica —vale decir, que los “marginales” tienden a ser agrupados físicamente en poblaciones reconocibles como “poblaciones marginales”³.

Respecto a los factores de tipo político-social en este planteamiento, parece justo decir que la evidencia empírica acumulada hasta la fecha no ha confirmado su presencia⁴. Considerando el aspecto económico, ¿qué significa la falta de participación en los bienes y servicios de la sociedad? Claramente no puede ser interpretado como una falta absoluta, y por lo tanto, es un problema de grados. Si la falta de participación significa solamente pobreza y existencia de un problema de tipo distribucional, poco o nada se saca con emplear un término nuevo para explicar un fenómeno ya demasiado conocido. En términos del análisis tradicional, entre riqueza y pobreza existe un continuum, y analíticamente sería poco significativo destacar al grupo exclusivamente en base a esta variable. Pobreza puede ser, por cierto, un síntoma de marginalidad, pero no sirve en sí como un criterio de definición o de separación.

El verdadero significado del fenómeno —si existe— tiene que buscarse por otro camino. Es necesario mostrar la existencia de alguna discontinuidad que separa a los marginales del resto. Desde luego que el criterio de la separación tiene que ser a la vez con-

sonante con las demás características de tipo no económico.

Discontinuidades podrían surgir de muchas causas diferentes. Al nivel más general se puede decir que son el resultado de imperfecciones o impedimentos del funcionamiento ideal de los mercados que traen como consecuencia grupos que están siendo discriminados. Aun cuando las posibilidades son múltiples, algunos factores se presentan como de potencial importancia.

Desde cualquier punto de vista, el nexo más importante entre el individuo común y la economía es su situación ocupacional. Los desocupados o subocupados claramente disfrutan de una baja participación en el producto económico y pueden ser considerados como marginados del sistema económico en la medida en que su movilidad económica se ve bloqueada por rigideces e imperfecciones en él.

Otra posibilidad, desde luego no contradictoria con la anterior, es que los “marginales” son el estrato de nivel educacional más bajo. Además de las consecuencias sociales y culturales, el estrecho lazo que se supone existe entre nivel educacional, empleo e ingresos ayudaría a explicar la pobreza observada. Briones y Waisanen postulan un nivel de educación formal bajo el cual la enseñanza recibida no alcanza a afectar los valores y aspiraciones de las personas. Es muy plausible que lo encontrado por los autores mencionados se extienda al plano económico en forma paralela; es decir, por debajo de cierto nivel, la enseñanza no afecta la productividad de la persona. Si esta afirmación es acertada, habría una discontinuidad del tipo buscado. El marginal sería un individuo cuya única dotación productiva es su “fuerza bruta” de trabajo —una especie de “lumpen proletariat” puro— separado claramente del resto de la sociedad y enfrentado por una importante barrera a su movilidad económica y social.

Para poner a prueba las hipótesis se recogió los antecedentes disponibles sobre los grupos denominados marginales en el área del Gran Santiago. Las fuentes principales a las cuales se hará referencia más adelante son las siguientes:

1. La encuesta sobre la marginalidad realizada por DESAL en 1966 (35);

³ Ver DESAL “La Marginalidad Social en el Gran Santiago” (35) también de la misma fuente. “La Marginalidad en América latina” (42) e “Informe sobre poblaciones marginales” (43). La versión presentada aquí está sintetizada y no refleja adecuadamente la riqueza del análisis contenido en las fuentes mencionadas. Sin embargo, creemos que representa un resumen razonable de los aspectos operacionales planteados.

⁴ Varios autores han señalado lo contrario, vale decir que los barrios “marginales” sirven como vehículos de ascenso social y económico, que presentan un grado de cohesión y organización interna no inestimable y que no carecen de participación en los procesos de toma de decisiones a nivel urbano y nacional. Por opiniones similares al respecto ver: William Mangin, “Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution” (46); John Turner, “La Marginalidad Urbana: ¿Calamidad o Solución?” (54); Ramiro Cardona, “Migración, Urbanización y Marginalidad” (41); Daniel Goldrich et al., “The Political Integration of Lower Class Urban Settlements in Chile and Perú” (45).

2. Los estudios realizados por la CEPAL en 1963 y 1965, y en particular el estudio de Guillermo Rosenblüth (30), (48), (53);

3. El estudio de cuatro poblaciones de Alejandro Portes (52);

4. El estudio de la población del sector Manuel Rodríguez, llevado a cabo por el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad Católica (CIDU) en 1967 (36) y

5. La primera encuesta de poblaciones realizada por la Consejería Nacional de Promoción Popular en 1966 (31).

Los datos comparativos para el Gran Santiago fueron obtenidos de los Censos y Muestras Periódicas de la Dirección de Estadística y Censos (32) y (33), y de las Encuestas de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile (34).

Conviene intercalar aquí una pequeña nota metodológica. Para verificar la presencia o ausencia de diferencias significativas en las variables consideradas, comparamos los valores encontrados en las poblaciones incluidas en las respectivas muestras sobre marginalidad (el universo de la muestra) con los valores para el Gran Santiago como un todo. En cuanto al dato de referencia incluye a los mismos sujetos encuestados; hay un sesgo que tiende a minimizar las diferencias encontradas, pero en ningún caso a eliminarlas. El sesgo es más importante cuanto mayor sea la importancia del universo de la muestra dentro de la población de la ciudad como un todo. Para ilustrar las magnitudes involucradas, el universo considerado por DESAL (el más grande de todos) abarca 28% de la población del Gran Santiago, así como también aproximadamente la cuarta parte de la fuerza de trabajo y aproximadamente un tercio de los obreros⁵. Es necesario precisar también que todos los estudios empíricos sobre el fenómeno parten de la base de que los "marginales" están concentrados en ciertos barrios o poblaciones. Por lo tanto, los test que se pueden hacer están condicionados a este supuesto adicional.

⁵ Calculado en base a los cuadros 2, 40, 41 y 47 de DESAL (35; vol. 1) y de la Muestra Nacional de Hogares (33; cuadros 4, 2).

Hechas estas aclaraciones, entraré a considerar las variables económicas más pertinentes, empezando por la situación en cuanto a ocupación y desocupación.

1. Desocupación

Contrariamente a lo esperado, los datos demuestran un nivel de desocupación muy parecido entre las poblaciones encuestadas, con el Gran Santiago como un todo. Los datos son: DESAL, estrato 1 (áreas deterioradas) — 6,4%, estrato 2 (poblaciones espontáneas) — 7,3%, estrato 3 (poblaciones planificadas) — 8,2%, promedio — 7,7% (35); Promoción Popular, 33 poblaciones — 8% (31); Portes 6% (52).

Según las encuestas del Instituto de Economía de la Universidad de Chile (34) y de la Dirección de Estadística y Censos (33), la desocupación en el Gran Santiago fluctuó entre 5 y 7% durante el período. Las diferencias son, por lo tanto, poco significativas o inexistentes.

Una excepción a esta conclusión son los datos de Rosenblüth. Según este último, en el año 1962 hubo una tasa de desocupación en la comuna de San Miguel de un 13% y en las poblaciones callampas muestreadas de un 23%. No hay forma de saber si las diferencias se deben a cambios a través del tiempo o a diferencias en el universo entrevistado —aun cuando la última parece ser mucho más plausible. Como se verá más adelante, los resultados obtenidos por este autor en general difieren bastante de las demás fuentes. Los datos de Promoción Popular (31) también revelan niveles de desocupación sobre diez por ciento en catorce poblaciones, alcanzando a un 18% en la población Esmeralda, a un 16% en La Obra y a un 13,5% en Progreso. Entre los hombres hubo una desocupación de más de 10% en 16 poblaciones y de más de 13% en 9 poblaciones. Estas fueron, sin embargo, de un número de habitantes relativamente reducido como lo indica el promedio ponderado.

No cabe duda entonces de que la desocupación abierta es de una importancia considerable en algunos sectores, pero sólo explica una pequeña parte del fenómeno.

Es posible, sin embargo, que parte del pro-

blema esté escondido por dificultades de definición y medición. Para muchas personas que trabajan en ocupaciones de tipo irregular no es del todo fácil decidir si están ocupadas o desocupadas. Este problema corresponde más bien al rubro de subocupación. Además, es posible que muchas personas que desearían trabajar no buscan trabajo activamente, por estimarlo imposible de encontrar ("disguised worker effect") y no están consideradas como desocupadas. Este último fenómeno, de existir, se manifestaría en una baja tasa de participación de la población en la fuerza de trabajo.

Nuevamente los datos niegan la hipótesis. De hecho indican todo lo contrario —que las poblaciones estudiadas muestran tasas de participación en la fuerza de trabajo relativamente elevadas—. Esto se puede ver considerando la relación entre población activa y población total en edad de trabajo. Mientras que para el Gran Santiago como un todo, la relación es entre un 51 y 53% (33), para la muestra de DESAL como un todo, es de 56%, siendo el valor más alto 58% en el estrato 2 (35). Los datos de Rosenblüth (53) muestran lo mismo en este caso con la extraordinariamente elevada tasa de 65% por las poblaciones callampas de la muestra. De paso, vale la pena observar que la muy elevada participación declarada en su muestra puede, en parte, explicar los exagerados niveles de desocupación obtenidos. Las cifras más elevadas encierran una participación femenina, ligeramente inferior en estas poblaciones.

La hipótesis está rechazada enfáticamente.

2. Subocupación

Quizás no debería sorprendernos el hecho de no haber descubierto más desocupación abierta. Es necesario vivir, y muy pocas personas gozan de beneficios previsionales contra la cesantía, que les permitirían subsistir sin trabajar. Hay que encontrar alguna base de sustento aunque signifique ocuparse en una actividad muy poco productiva desde el punto de vista social, y la sociedad se ha adaptado en cierta medida para cumplir con estas necesidades mínimas. La desocupación abierta ha sido reemplazada en gran medida por la subocupación.

El fenómeno puede tomar diferentes for-

mas, más o menos fáciles de distinguir⁶. La primera forma, y a la vez la más obvia, es donde el trabajo existente ha sido compartido de modo que muchas personas trabajan menos horas de las que desearían trabajar bajo su actual nivel de remuneraciones. Una segunda forma sería donde el trabajo disponible está distribuido de modo que cada trabajador produce menos de lo que podría, aunque esté trabajando una semana normal. En esta situación, sería posible retirar trabajadores sin que bajara la producción⁷. A éstas se puede agregar una tercera forma en la cual ciertos grupos de trabajadores producen y ganan menos que otros grupos con una preparación y capacidad similares, o sea donde existe discriminación en el mercado de trabajo. Hay subocupación en el sentido que sería posible aumentar el producto económico mediante el expediente de transferir trabajadores desde las ocupaciones mal remuneradas hacia las mejor rentadas. Tal situación puede resultar de la actividad de sindicatos, de elevados costos de contratación y despido debido a leyes de inamovilidad, etc., de distorsiones introducidas por el sistema de previsión social o, por último, por la existencia de economías externas que hacen menos rentable contratar a nuevos trabajadores.

De las diversas formas mencionadas, la primera es a la vez la más evidente y la más susceptible de medirse. Es de suponer que muchos trabajadores encuentran empleos casuales —pololos— de poca duración que les permiten sobrevivir. Según el Instituto de Economía (34), la proporción de la fuerza de trabajo ocupada por menos de 34 horas a la semana en el Gran Santiago, en el año 1966, fue de un 10,4%, según la Muestra Nacional de Hogares de la DEC (33), 10,5% y según DESAL (35) de 10,8% para las poblaciones marginales. Otra vez los datos de Rosenblüth son excepcionales con un 14% de la

⁶ Para una discusión de los conceptos del subempleo ver Organización Internacional del Trabajo. "Medición del subempleo; Conceptos y métodos" (19). También de la misma organización "Informe de la reunión de expertos sobre medición del subempleo" (21) y "Conferencia de Estadígrafos del Trabajo". Informe IV (22).

⁷ Desde luego, donde el fenómeno es extenso y ha imperado durante mucho tiempo, la transición podría resultar tanto demorosa como dolorosa, y no sería siempre fácil obtener el aumento en producto por hombre-hora trabajada, por lo menos a corto plazo.

población callampa trabajando menos de 35 horas a la semana.

Una vez más, los resultados son más bien contrarios a lo esperado, aun cuando la diferencia probablemente no es significativa (cabe notar que según los datos de la Dirección de Estadística y Censos (DEC), la proporción de los obreros que trabajan menos horas fue de sólo 6,4%). Las cifras sorprenden, no sólo por la ausencia de diferencias entre la muestra y el resto de la ciudad, sino también por lo bajo en términos absolutos.

Las demás formas de subocupación son casi imposibles de medir en forma directa. A nivel nacional varios indicadores apuntan a la existencia de un grave problema de subocupación, aun cuando la evidencia dista mucho de ser concluyente.

El primer indicador es la baja productividad en el sector agrícola. En 1965 por ejemplo, el 25% de la fuerza de trabajo nacional ocupada en la agricultura contribuyó sólo con un 10% al producto nacional. La medida es sólo sugestiva, ya que se refiere a la productividad media. Parece poco plausible, sin embargo, que una disparidad tan grande pueda explicarse en su totalidad en términos de otros factores productivos.

La industria muestra evidencias de una estructura dual que tiende a indicar la presencia de subocupación. Un número reducido de empresas grandes contribuyen en una proporción muy elevada al valor agregado en el sector y coexisten con un número grande de pequeñas empresas que son responsables de gran parte del empleo pero sólo en una fracción muy reducida de la producción⁸. Las grandes diferencias en remuneraciones entre los dos sectores que persisten aun considerando diferencias de nivel educacional y de experiencia⁹, indican lo mismo.

⁸ Resulta difícil dar cifras exactas por las diferencias que surgen entre las variadas fuentes de información. Hay discrepancias muy grandes en las estimaciones del número de empresas pequeñas y artesanales. La dificultad surge principalmente de la existencia de muchas empresas clandestinas cuya importancia global es difícil de estimar.

⁹ Esto último fue comprobado en un estudio no publicado del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica de Chile a cargo del profesor Sergio de Castro.

Finalmente, la alta proporción de la fuerza de trabajo clasificada como trabajadores por cuenta propia y la importancia exagerada del sector terciario en la economía apuntan en el mismo sentido, en cuanto son categorías que probablemente sirven de fuentes de empleo residuales. En 1966 los trabajadores por cuenta propia representaban 21% de la fuerza de trabajo total y 25% si se incluye además a los trabajadores familiares no remunerados¹⁰. En el mismo año, no menos del 60% de los trabajadores urbanos se desempeñaban en el sector terciario.

Si estos antecedentes no son suficientes como para probar la existencia de subempleo en forma rigurosa, nos parece que la evidencia indirecta es abrumadora. No es difícil imaginar que el subempleo afecta a diferentes grupos en forma desigual, y que cae con especial fuerza sobre aquellos de escaso nivel educacional y sin calificación. Por sus bajos ingresos estos grupos tendrían dificultad en solucionar sus problemas habitacionales, por lo tanto, se concentrarían en las llamadas poblaciones marginales.

Los datos de DESAL señalan un 25% de trabajadores por cuenta propia en las poblaciones encuestadas, los de Promoción Popular un 26% y los de Rosenblüth un 35% en las callampas. Con la excepción de la última, las diferencias con las cifras nacionales no son notables y reflejan más bien la escasa presencia de empleados en la muestra. Tampoco es la fracción activa en el sector terciario más grande que en el resto de la ciudad. Por el contrario, los obreros en las poblaciones encuestadas están relativamente concentrados fuertemente en el sector industrial.

3. Educación

Los niveles educacionales en las poblaciones entrevistadas son muy bajos. Según la muestra de DESAL (35), 28% de la población es analfabeta o ha recibido menos de cuatro años de educación primaria. Más de un 74% no había recibido educación secundaria de ninguna especie. Dicho estudio contiene una comparación con la población del Gran Santiago basada en los datos del Censo de 1960 que arroja una diferencia marcada

¹⁰ Calculado en base a la Muestra Nacional de Hogares (33).

entre la población de la muestra y la población en general.

La comparación no nos parece de lo más acertada. Para nuestros fines lo interesante es comparar grupos similares. La tarea se hace difícil por la falta de buenos datos de referencia para el área metropolitana. Los datos del último censo son demasiado anticuados dado los cambios rápidos que han estado ocurriendo en el sistema educacional. Para obtener una aproximación preferimos utilizar los datos de la Muestra Nacional de Hogares para el mismo año 1966 (33). Desafortunadamente, no contiene un cruce de nivel educacional con la categoría ocupacional y zona geográfica. El dato más cercano a satisfacer nuestras necesidades presenta niveles educacionales por grupos de ocupación, para todo el país. Dentro de esta clasificación tomamos como grupo de referencia la suma de "Artesanos y Operarios", "Otros Artesanos y Operarios", "Obreros y Jornaleros. n.e.o.c.", y "Trabajadores de servicios personales y otros". Estas cuatro categorías en conjunto representan aproximadamente el 45% de la fuerza de trabajo y contienen la mayoría de los trabajadores manuales de los sectores no agrícolas.

Las comparaciones aparecen en el cuadro 1. Llama la atención el alto grado de acuerdo que existe entre el promedio ponderado de la muestra de DESAL y los del

grupo de referencia, nuevamente indicando la ausencia de diferencias significativas. El segundo estrato (poblaciones espontáneas) representa una parcial excepción con niveles educacionales algo más bajos. A nuestro juicio, sin embargo, las diferencias no son lo suficientemente marcadas para justificar una conclusión fuerte. La muestra de Promoción Popular arroja niveles algo superiores a los del grupo de referencia.

Los datos de Portes, por lo general, demuestran un nivel educacional más bajo, si tomamos como medida única la proporción de la población con menos de cuatro años de educación primaria. Portes encuentra 40% en la población Parque Santa Mónica, 35% en La Faena Sector 1, 42% en el Sector 2, 47% en Hermida de la Victoria, y 39% en Lo Valledor Norte, comparado con un 29% para el grupo de referencia (y 28% para DESAL). Desafortunadamente no podemos estar seguros de que los datos de Portes sean estrictamente comparables dado que el autor no especifica cuál es en cuanto a edades su grupo de referencia.

La situación respecto a los niveles educacionales es ambigua; entonces, el universo considerado por DESAL no se diferencia claramente del universo de los trabajadores en todo el país, pero aparentemente hay una concentración de personas con más bajo nivel educacional por lo menos en algunas poblaciones.

CUADRO 1
NIVELES EDUCACIONALES (PORCENTAJES)

	DESAL		Portes	Promoción Popular	DEC
	Estrato 2	Promedio ponderado	Promedio ponderado		Grupo de referencia
Analfabetos	6,1	8,4	10,0 a	6,5	7,9
Educación Primaria					
0 a 3 años	24,5	19,8	29,0	15,3	21,2
4 y más	51,4	46,0	43,0	47,1	45,6
Secundaria y Media					
1 a 3 años	13,5	18,3	14,0	20,2	19,0 b
4 y más	4,2	7,1	0,0	8,8	6,6 b
Universitaria	0,3	0,4		0,4	0,3

Fuentes: DESAL, (35) (Vol. I, cuadro 33); Portes, (52) (Cuadro 4); Dirección de Estadística y Censos. Muestra Nacional de Hogares 1966 (33), (cuadro 5); y Promoción Popular (31).

Notas: Para DESAL las cifras se refieren a la población de 15 años y más no estudiantil; los de la Muestra Nacional de Hogares a la Fuerza de Trabajo, incluyendo los grupos:

artesanos y operarios, otros artesanos y operarios, obreros y jornaleros n.e.o.c., y trabajadores en servicios personales y otros.

a. "No curso".

b. Incluye "educación media profesional", 1 año equivale a 1 año secundario.

4. Ingresos

Una situación desfavorable respecto al empleo y la educación debería reflejarse en ingresos bajos. Si los desfavorecidos se encuentran especialmente concentrados en las poblaciones, se encontrarían ingresos promedios más bajos. No cabe la menor duda que la población que allí se encuentra es pobre. Sin embargo, no es muy útil comparar los ingresos de estos grupos directamente con el promedio del resto de la sociedad que incluye a los rentistas, empresarios, profesionales, etc. Es más válido comparar obreros con obreros, empleados con empleados, etc. La encuesta de DESAL contiene información sobre ingresos que pueden compararse con los datos de la Muestra Nacional de Hogares de la Dirección de Estadística y Censos para el mismo año.

En ambos estudios los datos están dados en términos de tramos de ingresos. Para comparar, se calculó promedios, interpolando linealmente dentro de cada tramo.

Muy sorprendentemente, el ingreso medio de los obreros en las poblaciones entrevistadas no difiere del ingreso medio de obreros de Santiago como un todo. Para ambos grupos, éste es ligeramente inferior al sueldo vital*.

Para los empleados y trabajadores independientes, el promedio de ingresos es considerablemente más bajo que el del Gran Santiago como un todo. La diferencia, probablemente, está indicando, antes que nada, la heterogeneidad de estas categorías. Los empleados independientes de mayores recursos, sencillamente no necesitan vivir en este tipo de población. Los que viven allí tienen poco o nada que ver con aquéllos. Esto está de acuerdo con lo que nos dictaría nuestro sentido común sin tener necesidad de recurrir a conceptos de marginalidad. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, es interesante observar que su ingreso promedio en las poblaciones resultó ser idéntico al de los obreros.

Los datos disponibles sobre ingresos no

* Es necesario señalar que la forma empleada para calcular los promedios puede haber inducido a ocultar diferencias, debido a lo ancho de los tramos. Sin embargo, no existe ninguna razón para suponer que hay algún sesgo especial.

apoyan, entonces, una hipótesis de marginalidad específicamente referida a las poblaciones entrevistadas por DESAL. Dos reservas vienen aquí al caso. Los ingresos medidos no incluyen ni ingresos reales imputables a la posesión de bienes, v. gr., vivienda, ni ingresos obtenidos de fuentes que no sean el trabajo. En cuanto al primero, es bastante obvio que hay diferencias importantes. Es más oportuno, sin embargo, considerar la vivienda en un capítulo aparte. Con respecto a los segundos, el elemento principal quizás sería el proveniente del sistema previsional (asignación familiar, etc.). Se piensa que la evasión del pago de imposiciones es especialmente marcada en las pequeñas empresas y en la artesanía —permitiendo a éstos sobrevivir la competencia con el sector moderno—. Es posible que los trabajadores marginados del sistema de previsión social se encuentren concentrados en las poblaciones denominadas marginales. Esta diferencia —si existe— no estaría reflejada en los ingresos comparados más arriba.

El estudio de DESAL mostró un 62,6% de imponentes al sistema previsional, siendo la proporción más baja en el segundo estrato: 59,2%. Los no imponentes incluían además de los trabajadores por cuenta propia (la mayoría de los cuales no están afectos), una cantidad importante de asalariados que teóricamente deberían estarlo. De éstos, 16% o más no contribuían. No tenemos la cifra comparable para el resto de la ciudad. Desgraciadamente, no se sabe la proporción de la población que percibía beneficios del sistema. Merece la pena observar que al incluir estos últimos, los trabajadores por cuenta propia aparecerían como el grupo más pobre en términos de ingresos brutos. No se sabe la importancia de la diferencia¹². La primera encuesta sobre los sectores populares del CIDU intentará profundizar sobre este aspecto¹³.

En cuanto a las variables económicas examinadas, no ha sido posible mostrar diferencias significativas entre las poblaciones entrevistadas y el resto de la población traba-

¹² El estudio de DESAL da la composición porcentual de los beneficios, pero no indica el número de recipientes. Llama la atención, sin embargo que sólo un 42,5% de los beneficios recibidos (no definido, eso sí, en términos monetarios) fueron asignaciones familiares en circunstancias que se esperaba mucho más.

¹³ A publicar durante el curso del año 1971.

jadora del área metropolitana. Se ha señalado, sin embargo, que pueden haber diferencias en cuanto al nivel educacional de la fuerza de trabajo y en cuanto a la situación de la población con respecto al sistema de previsión social, aun cuando la información disponible no permite sacar conclusiones definitivas. La población que allí se encuentra está evidentemente en una posición muy desfavorable, pero aparentemente no mayor a la de sus semejantes en el resto de la ciudad, excepción hecha de su situación habitacional.

5. Factores demográficos

Se ha sugerido que existen también importantes diferencias demográficas entre las poblaciones marginales y el resto de la ciudad. Específicamente se cita la presencia de una elevada proporción de menores de edad y de migrantes en la población. El estudio de DESAL presenta cifras bastante sugestivas comparando la "relación de dependencia teórica" en las poblaciones estudiadas con el resto de la población. Las cifras dadas son las siguientes: estrato 1, 737 dependientes por mil personas en edad de trabajo; estrato 2, 882; estrato 3, 981; promedio ponderado, 921. Según la misma fuente, la cifra comparable para el Gran Santiago como un todo es de 660. Aparentemente existe una diferencia muy importante. Sin embargo, de nuevo nos parece que la comparación no es la más adecuada. Lo relevante es saber si hay diferencias importantes entre la población de la muestra y la población de los estratos más bajos en otros sectores de la ciudad. Con este propósito, se estimó la relación de dependencia teórica por varias comunas en base a los datos del censo del año 1960 (32). Se seleccionó siete comunas del Gran Santiago consideradas como las más pobres. Los resultados son como sigue: comuna de Las Barrancas, 897; La Cisterna, 887; Conchalí, 813; La Granja, 947; Quinta Normal, 733; San Miguel, 769; Renca, 793. En base a esta comparación las diferencias no son muy elevadas. Únicamente el tercer estrato de la muestra de DESAL muestra niveles marcadamente superiores a los encontrados entre la población modesta del resto de la ciudad. Nuevamente no ha sido posible demostrar la existencia de una población cualitativamente

diferente en las llamadas poblaciones marginales.

La situación respecto a migrantes es similar. La muestra de DESAL tenía aproximadamente 32% de éstas, siendo las proporciones en los tres estratos relativamente constantes. Portes encontró 58% de migrantes, con el nivel más alto con un 75% en el segundo sector de La Faena. La diferencia reside principalmente en el hecho que la primera fuente considera el total de la población, mientras la segunda considera solamente los jefes de hogar. Utilizando la Encuesta sobre Inmigración en el Gran Santiago del Centro Latinoamericano de Demografía (30) encontramos que la proporción de migrantes en la población de la ciudad como un todo era de 31,1% en 1963. Considerando sólo la población de 15 años y más, la proporción de migrantes era entre 50 y 55% en promedio¹⁴. Nuevamente no parece haber grandes diferencias y la proporción de migrantes en las poblaciones estudiadas es similar con la del resto de la ciudad.

Tenemos que concluir, entonces, que los datos disponibles no apoyan la presencia de diferencias significativas entre las poblaciones estudiadas y los grupos modestos del resto de la ciudad. Si este es el caso, parece preferible omitir el uso del término "marginal", que en realidad poco o nada agrega a nuestro conocimiento. Desde luego, esto no es lo mismo que decir que todo está bien y que no hay ningún problema. Todo lo contrario, los antecedentes muestran una pobreza y miseria abrumadora; la diferencia está en que el problema no está restringido a algunos grupos en especial sino que más bien se extiende a un gran sector de la población.

A esta conclusión es necesario agregar algunas reservas importantes. En primer lugar es importante reconocer las limitaciones de los datos. Esto es especialmente cierto para el rubro ingresos. Pero si bien los datos no son lo suficientemente buenos como para mostrar más allá de la duda que no hay diferencias, tampoco sirven para mostrar la existencia de las mismas. En segundo lugar, lo dicho se refiere solamente al universo estu-

¹⁴ El margen refleja el posible error introducido por problemas de ponderación por grupos de edad.

diado en las fuentes citadas. Dicho universo, sin embargo, abarca casi la totalidad del área en el cual se supone que la "marginalidad" podría existir. No se puede excluir la posibilidad de que existen grupos, que podrían ser considerados como marginales, dispersos en la ciudad. Aún si efectivamente fuese así, a nuestro juicio la falta de concentración geográfica de todos modos le quitaría al concepto mucho de su fuerza. Una tercera reserva se refiere a las variables. Las conclusiones, desde luego, están limitadas a las variables consideradas. Finalmente, es necesario considerar la posible heterogeneidad del universo estudiado. Las comparaciones hechas más arriba consideran al universo como un todo y como tales esconden diferencias entre poblaciones individuales. Hemos mencionado algunas desviaciones en el caso de ciertas poblaciones. Haría falta un estudio más minucioso para descubrir si la aplicación del concepto se justificaría en estos casos¹⁵. Aún así, significaría que el grupo de referencia está mucho más limitado de lo que comúnmente se supone.

II. VIVIENDA

A pesar de que no ha sido posible mostrar diferencias claras entre la población que reside en las agrupaciones que tradicionalmente se denominan marginales y la población modesta del resto de la ciudad, la inferioridad de su situación en materia de vivienda y su escasa participación en los servicios urbanos sigue siendo un hecho, y es probablemente el factor principal que distinguen estos sectores del resto de la población trabajadora. En otras palabras, la población que se ha considerado marginal está marginada antes que nada en

el sentido que representa un grupo postergado en términos de los servicios de vivienda proporcionados por el Estado. La CEPAL estimó en el año 1960 que aproximadamente 30% de la población del área metropolitana, o sea, 550.000 personas, vivían en viviendas "irregulares" (50). Los datos de DESAL señalan un 27% para 1966 (35). Estudios preinversionales efectuados en provincia han indicado niveles similares o peores¹⁶.

La respuesta del sector público ha sido invertir montos crecientes en la construcción de viviendas y, últimamente, en la provisión de sitios urbanizados. Esta solución, sin embargo, es extraordinariamente costosa en términos de recursos y no ha sido hasta ahora objeto de un estudio de costo/beneficio suficientemente riguroso.

En el año 1968, los gastos del sector público en el rubro vivienda fueron de aproximadamente mil millones de escudos, lo que equivalía a cerca del 20% de la totalidad de la inversión pública y del 15% de toda la inversión neta del país¹⁷. La proporción alcanzada ha sido aún mayor en años anteriores.

Si tomamos 30% como una estimación aproximada del porcentaje de viviendas de tipo marginal, el déficit de viviendas en las áreas urbanas en 1969 sería del orden de los 345 mil¹⁸. Si al mismo tiempo consideramos el aumento vegetativo de la población urbana como 3,5% por año, encontramos que para llenar el déficit actual de vivienda en un período de diez años y cubrir al mismo tiempo las necesidades generadas por el crecimiento vegetativo, sería necesario construir aproximadamente ochenta mil viviendas anuales. Tomando como patrón la "unidad familiar" con un costo por unidad de E⁹ 31.000 a precios de 1969¹⁹, la inversión anual necesaria

15 El grado de heterogeneidad se observa en los datos de Promoción Popular (primera encuesta (31)) que están dadas por población. Ya mencionamos los índices más elevados de cesantía que se observan en algunas poblaciones. Un breve examen indicó que este fenómeno está correlacionado con otras variables. Específicamente, las poblaciones con un elevado grado de cesantía tienden a ser poblaciones donde hay una baja proporción de propietarios con título, bajos niveles educacionales y con una fuerte representación de trabajadores en la construcción. Desgraciadamente no hay antecedentes suficientes como para hacer un análisis más detallado. Los datos de Rosenblüth también podrían ser interpretados como representativos de casos especiales dentro del universo más grande.

16 Ver por ejemplo los estudios preinversionales efectuados en las ciudades de Chillán, Temuco y Calama por la empresa consultora OPEES. (90, 91, 92).

17 Datos tomados del "Estado de la Hacienda Pública -- 1969", cuadro 15.

18 Hemos tomado una cifra más elevada que la citada por DESAL para incluir la mayor proporción de viviendas "irregulares" encontradas en algunos de los estudios preinversionales. El número de hogares en áreas urbanas fue estimado en base a cifras de la Dirección de Estadística y Censos para 1966 y suponiendo un crecimiento anual de un 3% al año.

19 Basado en informaciones proporcionadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para el año 1969. El costo

ascendería al orden de los 2.500 millones al año (sin tomar en cuenta la tendencia secular a la alza en los costos reales de la construcción). Esto significaría dedicar más del 40% de toda la inversión pública a vivienda. El sacrificio que implica tal esfuerzo es sencillamente colosal y nos hace pensar que, en el estado actual de desarrollo del país, es más bien inalcanzable. Aún si lo fuera, cabría preguntar hasta qué punto representaría una asignación eficiente de recursos dadas las múltiples necesidades de la economía. Los montos indicados, por supuesto, no indican el total del esfuerzo necesario dado que no incluyen una serie de gastos complementarios en la provisión de servicios urbanos, equipamiento comunitario, etc.

Lo mismo se puede ver desde un punto de vista microeconómico. La solución modal considerada arriba —la llamada vivienda familiar— consiste en una casa de sólo 40 metros cuadrados que seguramente debe considerarse como una especie de mínimo en cuanto a las necesidades de la familia promedio. Aún así, sin embargo, encontramos que el verdadero costo económico de una solución de este tipo está fuera del alcance de la vasta mayoría de la población. Para ver esto basta aplicar una tasa de interés que representa su verdadero costo social. Si aceptamos 10% como una cifra razonable, los intereses sobre la inversión representarían aproximadamente E⁹ 260 mensuales, en valores del año 1969 por familia, sin tomar en cuenta los demás costos de urbanización ni tampoco amortizaciones, depreciación, reparaciones y el pago de servicios de agua, electricidad, basura, etc. La cifra correspondiente para viviendas de tipo "Caja de Previsión" ascendería a los E⁹ 500 mensuales del año 1969. Considerar los demás elementos de costo, sin tomar en cuenta amortización de la deuda probablemente significaría agregar 50% a las cifras mencionadas. La inclusión además de una tasa razonable de amortización, que permitiría recuperar parte de la inversión para reinvertir significaría sin duda duplicar las cifras anteriormente indicadas.

Resulta evidente, pues, que la vasta mayoría de la población y sobre todo la población

de los grupos marginales, no está en condiciones de pagar más que una pequeña fracción del verdadero costo de sus necesidades de vivienda.

Eso se ve claramente si se considera que tres cuartas partes de la fuerza de trabajo de Santiago recibe menos de dos sueldos vitales y que casi la mitad recibe menos de un sueldo vital²⁰. En las poblaciones de vivienda marginal más del 80% de la población recibe menos de dos S.V. y más de la mitad recibe un S.V. La situación cambia algo si consideramos que hay alrededor de una y media personas ocupadas por hogar. Aún así, es evidente que el cuadro no cambia en forma drástica.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DE INGRESOS: FUERZA DE TRABAJO Y POBLACIONES "MARGINALES" EN EL GRAN SANTIAGO, 1966.

<i>Proporción de la fuerza de trabajo %</i>		
	<i>Poblaciones Marginales</i>	<i>Gran Santiago</i>
menos de 1 S.V.	56	45
menos de 2 S.V.	84	77

<i>Proporción de los hogares de trabajadores %</i>		
	<i>Poblaciones Marginales</i>	<i>Gran Santiago</i>
menos de 1,5 S.V.	56	45
menos de 3 S.V.	84	77

(Fuentes y notas: Las cifras presentadas son sólo aproximadas, calculadas en base a la Muestra Nacional de Hogares (33) para el Gran Santiago, y en base a la encuesta de DESAL (35) para las poblaciones. Las cifras por categoría ocupacional fueron ponderadas (por el autor) de acuerdo a la composición aproximada de la fuerza de trabajo en las dos áreas. La primera fuente, da una cifra de 1,54 trabajadores por hogar).

En otras palabras, es una franca minoría la que está en una posición de pagar el verdadero costo de una vivienda, aún de la más modesta.

En el pasado la solución adoptada ha sido la de entregar casas a un costo para el habitante muy inferior a su costo real o sea sub-

varía de lugar a lugar y la cifra dada aquí representa sólo una aproximación, ajustada a precios del año 1969.

²⁰ El sueldo vital (SV) —considerado como un nivel de subsistencia mínima por una familia de empleado en el Gran Santiago— para el año 1969 era de aprox. 467 escudos.

vencionadas²¹. Cabe preguntarse hasta qué punto es una solución eficiente. Para la familia que recibe una casa, la solución involucrada significa que la casa representa una proporción elevada de su ingreso real (incluyendo los servicios de la casa). ¿Percibe el favorecido un beneficio equivalente a lo que le cuesta al Estado proporcionar tal beneficio? ¿Estaría la familia dispuesta a gastar tanto en vivienda en una situación de libre elección entre la casa y un acceso a una cantidad equivalente de otros bienes? ¿Se ha comprobado la existencia de otros beneficios sociales suficientes como para justificar tan elevada inversión en este solo rubro?

Desde el punto de vista macro-económico es conveniente replantear la deseabilidad de destinar tan elevada proporción del esfuerzo nacional —y sobre todo del sector público— al sector habitacional, en desmedro de inversión en infraestructura productiva. Si bien el proceso de producción de la vivienda tiende a ser relativamente intensivo en el uso de trabajo (y aún en este respecto, el caso no está tan claro) una vez instalada como bien de capital aporta muy poco o nada al empleo y prácticamente cero en cuanto a flujo de reinversión²². Si los mismos fondos fueran invertidos en bienes de capital productivos en términos convencionales, contribuirían a aumentar el crecimiento de la economía, del empleo y de los ingresos, permitiendo así a los trabajadores hacer un mayor aporte a la solución de sus propias necesidades habitacionales.

A nuestro juicio, no se ha prestado suficiente atención a interrogantes de esta naturaleza. Se espera remediar parte de la de-

ficiencia en el curso de la investigación actualmente en marcha.

III. ASENTAMIENTOS URBANOS

Teniendo presente el panorama anterior se ha propuesto como medio de acción alternativa, el desviar parte de los fondos que actualmente se dedican a la vivienda para la creación de industrias populares. La población actualmente postulante para una vivienda tendría la posibilidad de optar por un empleo de tipo industrial en un asentamiento urbano aceptando postergar parte o toda su demanda por vivienda por un período de tiempo fijado. El núcleo del asentamiento sería una o más unidades productivas²³.

La morfología de estas agrupaciones o asentamientos forma parte del programa de investigaciones actualmente en marcha. Los aspectos principales bajo estudio incluyen: 1. Organización interna de las industrias a formarse; 2. Tipo de industrias a instalar; 3. Tipos y formas de asistencia de parte del Estado u otras instituciones; 4. Ubicación espacial; 5. Solución de los problemas habitacionales del personal; 6. Formación de organismos anexos. A continuación examinaremos brevemente algunos de estos aspectos. Es conveniente empezar con un pequeño bosquejo de los problemas, méritos y defectos de la solución propuesta y con una consideración de cómo y en qué medida representa una respuesta a la problemática presentada anteriormente.

1. Efectos sobre los ingresos

Las ventajas económicas potenciales ofrecidas por el sistema pueden ser apreciadas mediante el empleo de un ejemplo numérico. En el cuadro 3 se consideran los retornos económicos generados a una inversión anual de 100 en tres situaciones alternativas: 1. Dedicando la inversión totalmente a vivienda; 2. Dedicando la inversión a industrias populares, empleando trabajadores previamente cesantes, y 3. Industrias populares empleando trabajadores subocupados. Los valores elegidos por los parámetros son arbitrarios,

21 En parte la subvención ha tomado la forma de un tipo de interés intencionalmente bajo, alrededor del 2%, y en parte es el resultado del no pago de las cuotas asignadas a los ocupantes por razones diversas que incluyen a veces las dificultades de tipo burocrático que enfrentan estos últimos cuando desean cancelar.

22 En la bibliografía sobre vivienda a menudo se señala como una ventaja, que es intensiva en el uso de mano de obra, el factor de producción considerado como relativamente abundante y barato en los países subdesarrollados y que por lo tanto conviene invertir en ella. El argumento sin embargo, parece ignorar el hecho que una vez instalado el bien de capital (la casa) representa quizás la actividad productiva (de servicios de vivienda) más intensiva en el uso de capital. La confusión parece derivar del hecho de tratar a una casa como un bien corriente y no como un bien de capital, como corresponde.

23 Ver nota 1.

pero seleccionados de manera de poder guardar alguna relación con lo que se podría esperar en la realidad. Son: a) Una tasa de retorno al capital invertido en vivienda de 5% al año en términos reales, vale decir que

los servicios anuales proporcionados por la vivienda a sus ocupantes son valorizados en 5% de su costo de construcción; b) Una tasa de retorno (bruto) al capital invertido en industrias populares de 15%; c) Una relación

CUADRO 3
EJEMPLO NUMERICO DE ALTERNATIVAS DE INVERSION

CASO I: <i>Inversión en vivienda</i>	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	
1. Inversión inicial (del Estado)	100	100	100	100	100	100	100	
2. Incremento bruto en el Producto Nacional			5	10	15	20	25	
3. Aporte del factor capital			5	10	15	20	25	
4. Aporte del factor trabajo			—	—	—	—	—	
5. Pérdida de producto en el resto de la economía			—	—	—	—	—	
6. Incremento neto en el Producto Nacional ($\Delta\gamma\eta$)			5	10	15	20	25	
7. Reinversión (= $0,3 \times \Delta\gamma\eta$)			—	—	—	—	—	
8. Stock de capital			100	200	300	400	500	
CASO II: <i>Inversión en industrias populares: empleo de cesantes</i>								
1. Inversión inicial (del Estado)	100	100	100	100	100	100	100	
2. Incremento bruto en el Producto Nacional			50	107	173	250	337	
3. Aporte del factor capital			15	32	52	75	101	
4. Aporte del factor trabajo			35	75	121	175	236	
5. Pérdidas de producto en el resto de la economía			—	—	—	—	—	
6. Incremento neto en el Producto Nacional ($\Delta\gamma\eta$)			50	107	173	250	337	
7. Reinversión (= $0,3 \times \Delta\gamma\eta$)				→15	→32	→52	→75	→101
8. Stock de capital			100	215	347	499	674	
CASO III: <i>Inversión en industrias populares: empleo de subocupados</i>								
1. Inversión inicial (del Estado)	100	100	100	100	100	100	100	
2. Incremento bruto en el Producto Nacional			50	105	165	231	303	
3. Aporte del factor capital			15	31	50	69	91	
4. Aporte del factor trabajo			35	74	115	162	212	
5. Pérdidas de producto en el resto de la economía			18	37	58	81	106	
6. Incremento neto en el Producto Nacional ($\Delta\gamma\eta$)			32	68	107	150	197	
7. Reinversión (= $0,3 \times \Delta\gamma\eta$)				→10	→20	→32	→45	→59
8. Stock de capital			100	210	330	462	627	

capital: producto incremental en la industria igual a dos; d) Una participación del factor trabajo en el producto industrial equivalente a 70% del valor agregado; e) Una tasa de ahorro marginal sobre el incremento neto en el ingreso monetario generado de 30%; f) En el caso de los subocupados su productividad marginal en la industria sería el doble de aquella en su ocupación anterior. Para simplificar, no se consideran depreciación ni amortización en ninguna de las alternativas. La inversión es parte de un flujo constante que se ha venido realizando durante varios años, de modo que su empleo no significaría la creación de ninguna presión inflacionaria adicional. Finalmente se supone que no hay rezagos.

Veamos primero el caso de inversión en vivienda (Caso I del cuadro 3).

Comencemos el recuento en el año 1970. Habrá un aumento en el stock de capital en vivienda de 100 que dará lugar a un incremento en el producto bruto de 5. En este caso el incremento neto también será de 5. Dado que representa un ingreso que se produce y se consume dentro del mismo hogar, se puede suponer que sólo una parte ínfima estará disponible para la reinversión. En el año 1971 se vuelve a invertir 100, el stock de capital es ahora 200 que producirá un incremento en el ingreso bruto y neto de 10, y así sucesivamente.

En los casos 2 y 3 la inversión permitirá además emplear un número de trabajadores para manejar las maquinarias e instalaciones. En el primer año, el incremento bruto en el producto nacional será de 50, del cual 15 representan un aporte del capital y 35 del trabajo. En el caso 2, y dado que los trabajadores antes no producían nada, el incremento neto será también de 50. De acuerdo a lo supuesto quedarán 15 disponibles para la reinversión de modo que en el año 1971 esta última será de 115 y el stock de capital de 215, el incremento en el producto de 107 y la reinversión 32 y así sucesivamente. Al cabo de cinco años el incremento neto en el flujo de ingresos producidos será de 337, vale decir trece y media veces que en el primer caso.

Es fácil darse cuenta de que el elemento principal en el incremento producido se debe a la contribución del factor trabajo. En el caso más realista, en que los trabajadores empleados en la industria trabajaban antes en otra parte, para obtener así la contribución neta al producto nacional es necesario restar lo que estos mismos trabajadores dejaron de producir en el resto de la economía. El caso 3 es idéntico al caso 2 con la excepción del supuesto que los trabajadores antes producían la mitad de lo que producen en la nueva industria, vale decir, se supone la existencia de subocupación del segundo tipo mencionado más arriba. Restando este monto, la contribución neta de la industria a la economía en el primer año ahora baja a 32, y por lo tanto la reinversión se baja a sólo 10. Siguiendo el mismo procedimiento hasta el quinto año encontramos una contribución neta al producto nacional de 197, todavía casi ocho veces lo encontrado en el primer caso de inversión en vivienda.

El no tomar en cuenta la depreciación en el ejemplo, sin duda favorece a las alternativas 2 y 3 pero, por otro lado, la exclusión de consideraciones de flujos de reinversión provenientes de amortización representa un sesgo en sentido contrario. El hecho de no tomar en cuenta posibles beneficios de tipo no económico es más difícil de evaluar. Aquí nos limitaremos a decir que no parece del todo evidente que la vivienda ha de hacer un mayor aporte. En este sentido, por ejemplo, no parece muy arriesgado sostener que

el obtener un trabajo mejor remunerado y que ofrece mayor movilidad a la larga colocaría al postulante en una situación más favorable para satisfacer sus aspiraciones de tipo no económico²⁴.

El monto absoluto de las diferencias observadas entre las tres alternativas, es, por supuesto, el resultado directo de los valores de los parámetros escogidos. Es evidente, sin embargo, que éstas son de una magnitud tal que dejan amplio margen para variaciones.

¿A qué se deben las diferencias observadas? En primer lugar al hecho de que al invertir en la industria se crea la oportunidad de emplear otros factores de producción complementarios, mientras que la vivienda, una vez instalada, es una actividad sumamente intensiva en el uso de capital o, mejor dicho, no involucra el empleo de otros factores complementarios. La supuesta diferencia en la tasa de retorno al capital entre las dos actividades es claramente de orden secundario. Dos aspectos son claves: el margen que puede existir entre la productividad marginal del trabajo en las industrias a crearse comparado con la productividad donde actualmente se encuentran ocupados —o sea el grado de subocupación del factor trabajo—; y la tasa de reinversión del incremento neto en la producción.

Es importante notar aquí que las diferencias observadas entre los resultados de las tres alternativas se deben en su totalidad a la supuesta existencia de imperfecciones en el sistema de mercados. En un mercado de capitales "eficientes" la tasa de retorno al capital debería ser igual en sus diferentes usos (omitiendo consideraciones de riesgo). La diferencia postulada sería, aquí, consecuencia

24 La situación en cuanto al orden de prioridad del poblador entre la satisfacción de sus necesidades de vivienda y de trabajo respectivamente, es confusa. Algunos señalan el último como lo más urgente, como se subentiende de las hipótesis de Turner. Los resultados empíricos tampoco dan una respuesta sin ambigüedad. Los estudios preinversionales mencionados anteriormente tienden a indicar una elevada preocupación con problemas de empleo, pero los resultados obtenidos por Portes indican todo lo contrario. Parte de la dificultad reside en la ambigüedad de las interrogantes que se les plantean a los pobladores para medir sus preferencias. En el estudio de campo que se está realizando se intentará llegar a una evaluación más precisa. En todo caso habría que considerar un contexto más amplio que la simple apreciación subjetiva de cada individuo.

de la fuerte intervención del Estado en la vivienda. La mayor parte de la inversión en este sector se efectúa por instituciones públicas a las cuales corresponde también una función social y no meramente económica. En efecto el sector público no está expuesto al rigor del mercado en su toma de decisiones y parece probable que la operación ha sido llevada a un nivel en que los retornos (económicos) obtenidos están por debajo de los obtenibles en el sector privado de la economía. De igual modo, en un mercado eficiente la productividad marginal del trabajo sería igual en todos los sectores y por consiguiente al emplear trabajadores en las nuevas industrias éstos dejarían de producir un monto similar en el resto de la economía. Esto quiere decir que la contribución neta del factor trabajo en los casos 2 y 3 del ejemplo numérico sería cero. Como es fácil ver, el resultado, en ausencia de las imperfecciones mencionadas, sería retornos iguales en cada sector. De allí la importancia que damos a la existencia de subocupación en la economía.

En el estudio de campo que se está efectuando se tratará de medir con más precisión los valores de las variables cruciales ya señaladas. Específicamente, la tasa de retorno a la inversión en vivienda —medida en términos de la valorización subjetiva por parte de los beneficiados; la tasa de retorno potencial a la inversión en industrias; la productividad actual y potencial de los trabajadores a incorporarse, y la tasa marginal de ahorro potencialmente alcanzable.

2. Efectos sobre el empleo

Una primera impresión del impacto potencial en el empleo de un programa de esta naturaleza puede ser obtenido de algunas estimaciones simples. Las cifras que se presentan a continuación son sólo aproximadas, pero pueden servir para establecer las órdenes de magnitud involucradas. Suponemos que del gasto anual del sector público en vivienda, de mil millones de escudos para el año 1960, la cuarta parte fuera destinada al programa propuesto, y que los demás datos corresponden a las condiciones del tercer caso considerado arriba. Asumimos además un rezago de un año entre la inversión y la entrada en producción.

Al cabo de seis años el capital fijo invertido en asentamientos urbanos será un mil seiscientos cincuenta millones de escudos (de 1968). Si tomamos cuarenta mil escudos (de 1968) como el capital promedio por persona ocupada en la pequeña y mediana industria, el monto de capital invertido significaría un empleo directo de aproximadamente 44.000 personas al cabo de seis años²⁵. Negativamente, sin embargo, habría que considerar el impacto sobre el empleo en el sector de la construcción. Al quitar fondos a la construcción de vivienda, el sector sufriría una reducción en su nivel de empleo. Asimismo parte de la mano de obra desplazada se emplearía en la construcción e instalación de los mismos asentamientos. A corto plazo, sin embargo, la absorción directa de mano de obra sería inferior al número desplazado, debido al hecho que una parte importante de la inversión se destinaría a la compra de maquinarias y equipos, capital de trabajo, etc. Por otra parte, el flujo de reinversión en las industrias significa que el monto total invertido en la instalación de asentamientos aumenta en contraste con el monto constante que se dejaría de gastar en vivienda, contrarrestando, en parte, el efecto negativo en la industria de la construcción. Hemos estimado que al dejar de invertir una suma de 250 millones de escudos (de 1968) en viviendas, el empleo directo en la construcción sufriría una baja de alrededor de 16 mil personas. Por otro lado, con el flujo de reinversión, al cabo de cinco años el monto anual de inversión en el sector AUI sería de unos 160 millones de escudos que podría significar el empleo en la construcción industrial de unas diez mil personas²⁶. El efecto neto por lo tanto, significaría una reducción de unos seis mil hombres en el sector construcción. Restando esta suma del empleo directo en AUI nos da un incremento neto en el empleo (en 6 años) de unas 38.000 personas.

Impresionantes como son estos montos, probablemente subestiman sustancialmente la contribución total al empleo nacional. Sólo hemos contabilizado los efectos directos. Para obtener una estimación de los efectos totales habría que considerar además los efectos

²⁵ Para la derivación de esta cifra y las que siguen, ver el apéndice.

²⁶ Ibid.

tos aceleradores y multiplicadores que resultarían. Tanto los mayores ingresos reales de los participantes como la demanda por bienes de capital e insumos, significaría un aumento substancial en la demanda agregada en la economía con un importante impacto secundario en el empleo que habría que sumar a las cifras mencionadas más arriba.

La importancia de estos efectos dependen de muchos factores que resultan difíciles de estimar. La magnitud del efecto multiplicador dependería de la distribución de los nuevos ingresos y de los patrones de gastos de los recipientes. De importancia primordial será el impacto de las nuevas industrias sobre los ya existentes y el comportamiento de estos últimos frente a este problema. Esta a su vez dependerá de la estructura de costos relativos y, más importante, de la composición del aumento en la oferta. Mientras menos balanceada sea la composición de la nueva producción en relación a la demanda final, mayor sería el efecto de desplazamiento de la producción existente y menos los efectos multiplicadores. Es en este contexto que se puede esperar la máxima contribución de una planificación cuidadosa de las actividades a instalarse de modo de acercarse al máximo posible a los incrementos en la demanda que se van produciendo.

El programa de asentamientos urbanos está orientado de un punto de vista económico antes que nada, hacia la solución de problemas de subocupación y bajos ingresos. En la medida en que es posible aumentar los ingresos de los pobladores éste aportaría simultáneamente al rompimiento del círculo vicioso de la pobreza, permitiendo mejorar niveles de alimentación y educación de los niños, etc., y a la larga a la solución de los problemas habitacionales. Aquí es necesario enfrentar una dificultad. En la discusión previa se ha dicho que las poblaciones consideradas no se distinguen del resto en cuanto a la incidencia de pobreza y subocupación. Esto no quiere decir, sin embargo, que estos problemas no sean graves, todo lo contrario. Si bien no contamos con medidas precisas de subocupación las indicaciones son múltiples. En cuanto los pobladores de estos sectores se encuentran claramente marginados en términos de servicios habitacionales y urbanísticos, servicios proporcionados por el sector

público a otros grupos más afortunados, tienen una clara prioridad para la ayuda del sector público. La respuesta tradicional será proporcionarles vivienda mediante la construcción directa, entrega de materiales, etc. El canalizar parte de estos fondos hacia la creación de asentamientos urbanos significa la posibilidad de crear nuevas fuentes de empleo sin la necesidad de hacer mayores demandas sobre el fisco que las actuales.

Todo lo anterior, como es evidente, está condicionado por el grado de factibilidad del asentamiento urbano. Una evaluación de la posibilidad de dicho concepto forma el punto central del proyecto de investigación en marcha. Es evidente que las industrias tendrían que cumplir condiciones mínimas de eficiencia. Antes de entrar en esta materia es conveniente explorar primero algunos de los aspectos pendientes concernientes a la estructura del asentamiento mismo. Esto a su vez aportará algunos elementos de juicio sobre la probabilidad del proyecto.

3. *Organización interna de las industrias*

En principio existen múltiples formas alternativas de organización interna que podrían emplearse: empresa capitalista, empresa pública, cooperativa, con participación de los trabajadores, etc. Si se concibe el asentamiento como un plan de acción comunitario y de autoayuda, tomando en cuenta las metas sociales envueltas, es tentador pensar en términos de algún tipo de cooperativismo o un sistema de autogestión donde los mismos trabajadores se harían cargo de la gestión de la empresa o empresas.

No sólo las condiciones esperadas son muy favorables para una solución de este tipo, sino que las ventajas que puede ofrecer parecen singularmente bien adaptadas a los anhelos perseguidos. La primera está dada por el hecho de que se trataría de industrias nuevas, situadas dentro de comunidades ya formadas y financiadas originalmente con aportes del Estado. Las ventajas potenciales que tenemos en mente son tres: 1, que proporcionaría las bases para el desarrollo de un elevado nivel motivacional que podría redundar en una mayor productividad y así contrarrestar, parcial o totalmente, posibles deficiencias en la experiencia y sofisticación

de los integrantes; 2, que crearía un ambiente favorable a la rápida capacitación y adiestramiento del personal que podría en parte compensar deficiencias iniciales en los postulantes; 3, podría conducir a mayores coeficientes de reinversión al ser depositada parte de la ganancia de los mismos trabajadores dentro de la empresa ²⁷.

Esto es al margen de los posibles beneficios de tipo psicológico y social que son tratados por otro autor del equipo de investigación sobre Asentamientos Urbanos Industriales.

Todo lo dicho, como es evidente, tiene más bien el carácter de hipótesis. Se está tratando de poner a prueba algunos de estos aspectos en el trabajo de campo. Por su complejidad inherente, sin embargo, algunas sólo pueden ser comprobadas en una situación experimental.

4. Tipos de industria

El núcleo del asentamiento consistiría en una o más unidades productivas, preferentemente complementarias entre sí, algunas dedicadas a la satisfacción de la demanda creada dentro del mismo asentamiento. El tipo de industria seleccionada determinará en gran medida el éxito o fracaso del sistema. Es menester, por consiguiente, prestar mucha atención a los criterios de selección a ser usados.

La bibliografía sobre el desarrollo económico frecuentemente alude a una serie de ventajas potenciales que ofrece el sector de la pequeña y mediana industria. Una expresión típica está dada en una publicación de la O.I.T., "Al Servicio de la Pequeña Industria" ²⁸. Las ventajas citadas son:

1) (La pequeña industria) puede reportar economías en el empleo del capital.

2) Puede acumular un capital que de otro modo no existiría (al hacer más atractivo el ahorro para los dueños).

3) Es posible que ofrezca más posibilidades de empleo por unidad de capital, al menos en el corto plazo.

4) Requiere poco personal de dirección y vigilancia y además sirve para capacitar personal en estas actividades.

5) Requiere poca mano de obra calificada.

Estos postulados, harían a la pequeña y mediana industria especialmente aptas para cumplir con las metas perseguidas en el proyecto de Asentamientos Urbanos y, como beneficio adicional, es de suponer que una empresa pequeña sería un factor favorable en la mantención de la cohesión interna necesaria para el buen funcionamiento de proyectos del tipo visualizado. Al mismo tiempo, la implantación de un sistema bien planificado y coordinado podría contribuir a subsanar algunos de los problemas que enfrenta habitualmente este sector, p. ej., problemas de financiamiento, de comercialización, de abastecimiento de materias primas, de asistencia técnica, y de capacitación de personal. Es necesario estudiar la creación de mecanismos institucionales para prestar los servicios auxiliares necesarios para asegurar el máximo rendimiento.

La selección de industrias a incorporarse debería contemplar tanto las posibilidades de colocación de los productos resultantes, el grado de adaptación a los recursos, y por sobre todo, de los recursos humanos disponibles.

Por el lado de la demanda habría una preferencia por productos de un establecimiento de tamaño óptimo —aunque pequeño considerando el mercado—, y cuya elasticidad de precio e ingreso sea relativamente alta. Una agencia central podría prestar ayuda valiosa en forma de estudios de mercado, comercialización, etc. Como solución alternativa se está investigando la posibilidad de crear relaciones contractuales con el gobierno, con el movimiento cooperativo, con empresas grandes, etc. La experiencia de algunos países y en especial del Japón, demuestra interesantes posibilidades para lograr la complementariedad entre la pequeña y la gran industria ²⁹.

²⁷ Para una discusión de la empresa de autogestión y sus principales características ver Jaroslav Vanek (25).

²⁸ Ver: Organización Internacional del Trabajo. "Al Servicio de la Pequeña Industria" Ginebra, 1967 (76). Ver también: Marcel Lalóire. "La Pequeña Industria en la Economía Moderna" (84).

²⁹ Sobre este punto ver, Ando (60) y OIT (77).

Si bien el encontrar una salida para la producción de los asentamientos es un problema que merecerá especial atención, no parece en la práctica constituir un obstáculo insuperable.

Desde el punto de vista tecnológico, será necesario considerar su grado de complejidad, la escala eficiente de operación, intensidad en el uso del trabajo y requerimientos de mano de obra especializada. Por razones obvias es preferible evitar industrias de una tecnología demasiado sofisticada o que requieren un coeficiente muy elevado de técnicos y especialistas. Aun cuando será necesario incorporar personal especializado, lo que sin duda aportaría en forma positiva el adiestramiento del personal local y a la eficiencia de la operación en general, habría que evitar una situación en la cual una presencia desmedida de estos elementos quitase el carácter de autodeterminación del establecimiento. Por razones similares habría que evitar industrias de una escala de operación demasiado grande. Con el objetivo de otorgar los beneficios a una proporción significativa de la población se daría preferencia a industrias con una relación trabajo/capital elevado. Dicho objetivo, sin embargo, no debería perseguirse al costo de un bajo nivel de eficiencia que podría poner en peligro la sobrevivencia del sistema.

Al mismo tiempo es esencial evitar la creación de unidades de tamaño suboptimal en términos de economías de escala. Esta, a su vez, involucra la selección de sectores en los cuales la pequeña industria se ha mostrado capacitada para competir y coexistir con la gran industria. Numerosos estudios han examinado el campo de acción de este sector y pueden servir para dar una primera pauta. Ishikawa, en base a un estudio transversal de la pequeña y mediana industria en una selección de países asiáticos, preparó un ranking de sectores industriales (de dos dígitos) en donde predomina este sector. Encontró una elevada participación en los grupos: productos alimenticios, textiles, productos de madera, productos de metal, maquinaria, muebles, confecciones, e imprentas. Kenneth Bohr (62), en un interesante estudio, preparó un ranking de industrias de menor a mayor nivel de exigencia en términos de cinco criterios: 1) necesidades de capital fijo; 2) ne-

cesidades de inversión en maquinarias y equipos; 3) necesidades de mano de obra calificada; 4) grado de especificidad en términos de ubicación física, y 5) tamaño de la unidad productiva. Las industrias con menor nivel de exigencia, en orden de apariencia, fueron las siguientes: calzado, jabón y velas, cooperage, artículos de cuero, colchones y somieres, joyas, sastrería y confecciones, pinturas y barnices, medias, tejidos, escobas y escobillas, vidrio (excluyendo botellas), camisas y ropa interior, curtiembre, cajas de cartón, textiles de lana, muebles, aserraderos y barracas, artículos de metales laminados, fundiciones de metales no ferrosos, confección de ropas de damas, mármoles y pizarras, cubiertos y pequeñas herramientas, fabricación de plásticos, alambres y productos de acero, cocinas y estufas, fundiciones de fierro, teñido y terminación de textiles, gredas y porcelanas, etc.

Es evidente que resultados como los citados sólo pueden tener el carácter de guías generales. La selección final tendría que basarse en estudios detallados para cada caso específico. No obstante, mucho puede aprenderse de un examen detallado de la estructura y performance de la pequeña y mediana industria ya existente, y es de especial interés realizar un estudio comparativo con los países donde estos sectores están más desarrollados —Japón y Yugoslavia— para identificar aquellos que en Chile se han desarrollado poco.

5. *Otros aspectos*

Se ha hecho especial hincapié en la naturaleza del complejo industrial que formaría el núcleo productivo del Asentamiento Urbano Industrial, por constituir la preocupación principal del grupo económico. El asentamiento, sin embargo, abarcaría un campo de acción mucho más allá de lo puramente productivo en términos de la acción social, desarrollo de la comunidad, etc. Por quedar más bien en el campo del estudio del equipo sociológico, no corresponde considerarlos aquí. Un campo de acción en especial, sin embargo, el habitacional, tendrá importantes repercusiones en términos del funcionamiento económico de los asentamientos.

Los asentados abordarían la solución de sus necesidades de vivienda mediante la ac-

ción cooperativa. Los materiales necesarios pueden ser producidos dentro del asentamiento mismo, o comprados de otros asentamientos. Estas actividades sólo podrían desarrollarse una vez en plena marcha la actividad productiva. Aún en un corto plazo, sin embargo, será necesario asegurar ciertos niveles mínimos de servicios a los trabajadores. Estos han de ser estimados y considerados en la evaluación del proyecto como un todo. El propósito será mantener tales gastos a un nivel mínimo en un comienzo. Una cuidadosa ubicación del asentamiento puede contribuir en forma importante a la minimización de gastos de este tipo.

Para representar una solución viable a largo plazo que contribuirá al progreso económico y social del país, el aparato productivo establecido tendrá que cumplir con ciertos estándares rigurosos de eficiencia que le permitirá rendir con éxito la prueba de la competencia. En caso contrario, llegará a representar una carga contra el fisco que frenaría el desarrollo. Para cumplir con este propósito será esencial proceder con un plan de acción cuidadosamente preparado y coordinado. El éxito o fracaso del sistema dependerá en última instancia del espíritu con que los pobladores acojan al sistema y de la calidad de los mecanismos establecidos para prestarles ayuda. Durante las primeras fases será sin duda necesario prestarles ayuda técnica a los asentados en materia de administración, finanzas, producción y comercialización. Dada la escasez en materia de recursos humanos adecuados para una tarea de esta envergadura, y la imposibilidad de prever todas las dificultades que pueden surgir, convendría pensar en un programa de implementación escalonada cuya primera fase contemplaría el adiestramiento de elementos humanos capacitados para la tarea y que permitiría la elaboración de un mecanismo racional e idóneo.

APENDICE

ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS EN EL EMPLEO

1. *Empleo en los Asentamientos Urbanos Industriales*

La relación capital-trabajo utilizada es el promedio ponderado para la pequeña y me-

diana industria, según encuestas (65). Existe un margen muy amplio entre el valor de libros —E⁹ 29.000 por persona ocupada— y el valor de reemplazo —E⁹ 44.000—. Tratándose aquí de inversiones nuevas, el segundo concepto nos parece el más acertado. No obstante, el valor de reemplazo probablemente sobreestima la inversión necesaria. No siempre sería eficiente reemplazar los bienes de capital depreciados con bienes nuevos. Algunas empresas probablemente ocupan sitios de muy alto valor que van a ser construidos en el futuro, pero que resultan baratos a corto plazo. Otros están ubicados en edificios demarcados para demolición y que de ninguna manera serán reemplazados por estructuras del mismo tipo (el criterio adoptado en la estimación de valores de reemplazo). Lo mismo ocurre con industrias que compran maquinarias y herramientas usadas. Por esto hemos usado una cifra algo más baja de 40 mil escudos.

En la práctica, parte del capital podría financiarse mediante el uso del crédito comercial, pagos diferidos, etc. Esto significaría que por el monto total de inversión contemplado, sería posible crear más establecimientos y más empleo. Sin embargo, hemos optado por no tomar este factor en cuenta estimando que en un contexto macroeconómico el absorber crédito comercial en asentamientos urbanos significaría disminuir las disponibilidades en los demás sectores de la economía.

2. *Empleo en la construcción de viviendas*

Se supuso que el trabajo representa el 39% del costo de construcción de una vivienda, basado en los datos de Robert Merrill^{*}, y que el sitio vale 5% del costo total, en base a datos del Ministerio de la Vivienda. Se tomó un salario promedio por obrero en la construcción de E⁹ 4.800 (de 1968), y de E⁹ 11.000 por empleado, con un valor promedio de E⁹ 6.000 que se usó para determinar el volumen de empleo directo en la construcción generado por la inversión en vivienda.

* Robert Merrill, "Informe sobre Vivienda". Documento de trabajo del CIDU, 1970.

3. *Empleo en la instalación de los Asentamientos Urbanos*

Para estimar la importancia del sitio y las edificaciones dentro de la inversión total en la pequeña industria, se calculó la relación bienes raíces (valor de reemplazo): activo bruto (valor de reemplazo) en base a los datos de la Encuesta de la Pequeña Industria (65), para todos los sectores. El activo bruto (v. de r.) se estimó como: activo bruto (valor de libros) más activo fijo (v. de r.) menos activo fijo (v. de l.). El valor de bienes raíces se estimó como: activo bruto (v. de r.) menos maquinaria (v. de r.) menos

activo circulante. Siguiendo este procedimiento, los bienes raíces representan, en promedio, 49% de la inversión total. En la ausencia de datos precisos, se supuso, arbitrariamente, que la compra del sitio representa el 10% del gasto total en bienes raíces, vale decir, que las construcciones de tipo industrial absorben el 44% de la inversión total. Finalmente, en base a datos recibidos de una firma constructora, se estimó que la remuneración del factor trabajo representa aproximadamente un tercio del gasto total en la construcción industrial. Se usó el mismo salario promedio (E⁹ 6.000) para obtener el número de trabajadores.

ASENTAMIENTOS URBANOS INDUSTRIALES E INTEGRACION ECONOMICA *

GUILLERMO GEISSE G.

El funcionamiento de sistemas urbanos es extraordinariamente complejo y la investigación científica está aún lejos de lograr un marco teórico dentro del cual los problemas sociales del proceso de urbanización puedan ser abordados en forma integral. Entretanto, los "urbanistas" deben dividir su dedicación entre la investigación teórica y la de contribuir con ideas en la solución de problemas inmediatos que deben ser abordados ineludiblemente.

En ambos casos, es importante ser preciso en cuanto al propósito y al alcance de las formulaciones. En esta ocasión se expondrán ideas sobre formas concretas de abordar el problema de la desocupación urbana (que es una de las manifestaciones de marginalidad) como base para una investigación en la cual participarán investigadores de CIDU de diferentes disciplinas.

1. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

a) Entendemos el proceso de urbanización como un fenómeno de doble naturaleza: uno, *físico espacial* y uno *económico cultural*.

El primero se manifiesta en la progresiva concentración de un porcentaje creciente de la población en áreas urbanas.

El segundo se manifiesta en un cambio que experimentarán las poblaciones desde una organización social tipo rural-tradicional hacia una de tipo urbano-industrial, y por la incorporación progresiva de ellas a estructuras sociales y culturales urbanas.

b) Estos fenómenos no son siempre coincidentes en el tiempo ni en el espacio. Así es cómo algunos países desarrollados, gracias al enorme progreso de la tecnología de la producción, del transporte y de las comunicaciones han logrado difundir las formas de vida urbano-industrial más allá de los límites de la ciudad, alcanzando prácticamente a todos los habitantes del territorio nacional, cualesquiera que sean las densidades de población. En aquellos países ya se habla de "la urbanización del campo".

Al contrario, en otros países, los subdesarrollados, grupos que viven en ciudades, exhiben formas de vida y actitudes sociales y niveles de ingreso que no son diferentes de sus poblaciones rurales en etapas primitivas de desarrollo. Estos son grupos a menudo llamados "marginales urbanos". En estos casos podríamos hablar de la "ruralización de las ciudades".

c) *Los Asentamientos Urbanos (A.U.) serían poblaciones urbanas marginales (de un número de habitantes aún no precisado) que se organizan internamente para integrarse a las formas de vida urbana a través de un esfuerzo corporativo de industrialización.*

2. POR QUÉ ASENTAMIENTOS URBANOS EN CHILE

En Chile el fenómeno físico espacial del proceso de urbanización ha ido más rápido que el fenómeno económico-cultural de ese proceso.

La población urbana crece a una tasa equivalente al doble de la población total; las ciudades grandes crecen más rápidamente que las menores, lo cual ha significado que

* Texto de la conferencia dictada por el autor en CIDU el año 1967. Para mayores antecedentes respecto a la investigación realizada posteriormente en CIDU sobre el tema, consultar Documento de trabajo N° 17, CIDU, enero 1970.

en 1960 el 63% de la población urbana vivía en las tres áreas metropolitanas del país.

En cambio, el desarrollo económico ha sido extraordinariamente lento. Entre 1927 y 1964 el aumento anual del ingreso bruto per cápita se ha estimado en alrededor de un 1%. Si aceptamos ciertas relaciones mundiales entre urbanización y desarrollo económico, de acuerdo al porcentaje de su población total viviendo en áreas urbanas, Chile debería estar entre los países clasificados como desarrollados, con un ingreso per cápita de 1.200 dólares anuales. Esta cantidad es aproximadamente tres veces superior a cifras nacionales.

Pero hay más. Estas son cifras promedios. Estimaciones aproximadas indican que en el Gran Santiago 1/4 de la población obtiene ingresos inferiores a 120 dólares anuales por persona, casi 1/5 de la fuerza de trabajo está desocupada o temporalmente ocupada, y una parte mayoritaria de las ocupaciones en el sector servicios, e industrial manufacturero, corresponden a actividades de muy baja productividad. Estas cifras son aproximadas y están sujetas a revisión, sin embargo son suficientes para demostrar que *la economía nacional ha sido incapaz de absorber la creciente fuerza de trabajo en ocupaciones urbanas industriales y servicios complementarios directamente productivos.*

3. PREMISAS BÁSICAS DE LA PROPOSICIÓN

a) La marginalidad económica en Chile no será reducida substancialmente ni a corto ni a mediano plazo.

b) Las tasas de crecimiento de población urbana en las grandes ciudades se mantendrán o su reducción será insignificante (específicamente, las áreas metropolitanas duplicarán su población en los próximos 20 a 25 años; al final del período del actual gobierno vivirán en Santiago 700.000 personas más que a la fecha de su iniciación).

c) La presión por inversiones industriales y servicios complementarios aumentará por exigencias internas de proporcionar ocupaciones urbanas en producción de bienes y servicios directamente productivos, y por ne-

cesidades ineludibles de diversificación de exportaciones.

d) Las inversiones en sectores marginales son subsidios determinados a través de un proceso político-económico en los que la distribución tradicional de asignaciones entre vivienda e industrias es susceptible de ser revisada.

e) La cohesión o integración interna de grupos, en Chile, tiende a producirse con mayor facilidad en función al trabajo común o trabajos directamente relacionados (cámaras, gremios, sindicatos o asociaciones de sindicatos), que del simple hecho de vivir en un territorio común (región, ciudad o vecindario).

f) Los subsidios a grupos marginales en forma de viviendas y servicios anexos, consiguen, más bien, una participación pasiva de los beneficiarios o a lo más, "activa temporal", en los casos de autoconstrucción.

g) Las comunidades territoriales (región, ciudad o distrito urbano) o funcionales (gremios, sindicatos) alcanzan una mayor participación en las decisiones internas y externas a ellas, en la medida que alcanzan una mayor independencia económica de los poderes centrales.

h) Los sectores urbanos de más bajos ingresos (vale decir, que viven en poblaciones callampas) despliegan un espíritu inicial en organización y realizaciones materiales propias, que en términos relativos son incluso superiores a la de los sectores de estratos más altos, lo que hace suponer una extraordinaria potencialidad de desarrollo aún no explotada adecuadamente.

4. LA PROPOSICIÓN

La idea de construir asentamientos urbanos (A.U.) utilizaría el espíritu inicial que prevalece en las poblaciones callampas, pero en terrenos adquiridos legalmente y de acuerdo a un programa de largo alcance dirigido hacia la preservación de ese espíritu por medio de ocupaciones productivas permanentes.

El asentamiento urbano, consistiría esencialmente en un núcleo industrial y de servi-

cios complementarios y una población que proporcionaría la fuerza de trabajo necesaria para su funcionamiento.

El núcleo industrial se orientaría hacia la producción de:

a) Bienes de consumo interno (elementos de construcción y artículos de consumo primario), y

b) Bienes de exportación al resto de la ciudad (elementos de construcción, artículos de consumo de servicios públicos o privados, productos no acabados como insumo de industrias metropolitanas, etc.).

Por servicios complementarios se entiende: comercialización, capacitación profesional, bienestar y entretenimientos y administración, todos ellos directamente relacionados a los procesos de producción industrial.

Los Asentamientos Urbanos se desarrollarían de acuerdo a las siguientes características:

1º La construcción de un equipamiento industrial y servicios urbanos residenciales básicos (agua, luz, alcantarillado) precedería a la construcción de viviendas.

2º Las viviendas serían construidas por la propia gente del asentamiento, de acuerdo a sus posibilidades económicas.

3º Se ofrecerán oportunidades de trabajo a la población activa del asentamiento, dentro de sus límites territoriales.

4º El terreno y el equipamiento sería de propiedad del gobierno hasta que el poblador construya su vivienda definitiva bajo normas preestablecidas.

5º Los pobladores deberán pagar por las inversiones desde el momento de su instalación, ya sea en dinero o en horas de trabajo dentro del asentamiento.

6º Excepto las inversiones en servicios urbanos básicas, los préstamos y subsidios del gobierno se orientarán exclusivamente hacia la producción industrial y servicios complementarios.

7º El asentamiento se desarrollará de acuerdo a un programa de largo alcance pre-

parado por la propia comunidad, revisado y aprobado por el gobierno.

Organización

Cada asentamiento urbano sería administrado por una corporación mixta con participación del gobierno y la comunidad local.

La estructura de la corporación variaría gradualmente en lo que se refiere a su complejidad y a la naturaleza y al grado de participación de ambas partes. En este respecto distinguimos tres etapas.

1º *Etapa de estudio y construcción:* en la cual al gobierno le correspondería una labor exclusiva en la elaboración de estudios de factibilidad industrial, selección y compra de terreno, selección de postulantes y construcción del equipamiento básico.

2º *Etapa de transición:* durante la cual el gobierno administraría el núcleo industrial y servicios complementarios, buscaría un mercado estable y financiamiento para su funcionamiento, y al mismo tiempo promovería la formación de cooperativas de producción, de consumo, de construcción de viviendas y equipamiento, y la formación de un organismo permanente de planificación y programación.

3º *Etapa de funcionamiento normal:* durante la cual se operaría bajo un sistema mixto en el cual las organizaciones locales asumirían la responsabilidad en el manejo del asentamiento, correspondiendo al gobierno una asesoría técnica y supervisora.

5. ASENTAMIENTOS URBANOS E INTEGRACIÓN

La idea aquí expuesta sobre asentamientos urbanos lleva implícita una nueva imagen de la ciudad. De la ciudad ya no mirada sólo como compuesta de edificios, espacios y usos del suelo, cuyo crecimiento es necesario "regular". Sino como un sistema de entidades sociales que generan entre sí, flujos de personas, bienes, servicios, dinero, información, cultura, y satisfacciones. Bajo esta imagen el problema de la marginalidad no radica solamente en proveer viviendas sino en romper las barreras que impiden que los bienes, servicios, los ingresos, la información, la cul-

tura, la energía, lleguen hasta los sectores urbanos de más bajos ingresos.

Justo es reconocer que estos sectores generan algunos ahorros en equipamiento rudimentario que importan del centro urbano del cual son dependientes y suministran mano de obra no especializada a ese centro. Pero estos flujos son débiles debido a los bajos ingresos y escasa organización corporativa de la producción local.

Al poner el énfasis en los subsidios a la producción más que a la vivienda, el asentamiento urbano busca el aumento de los ingresos de la comunidad local a través:

1º De la sustitución de importaciones desde el resto del área metropolitana, y

2º Exportando mano de obra y servicios esta vez incorporada a bienes producidos dentro del asentamiento, bajo un régimen fabril de creciente especialización y organización administrativa.

El aumento de los ingresos a su vez generaría y estimularía el consumo de más bienes y servicios dentro y fuera del asentamiento, vitalizando así su base económico-social y sus vinculaciones al resto del sistema metropolitano.

Más aún, el asentamiento urbano conseguiría la concentración de la fuerza laboral de la comunidad local, desocupada u ocupada en forma dispersa en el área metropolitana, facilitando así la formación de grupos corporativos ligados tecnológicamente al sistema industrial metropolitano y, en ese carácter, con el suficiente poder para influir en las decisiones que afectan tanto su vida interna como la del sistema total.

BIBLIOGRAFIA

Desarrollo Industrial

- (1) ISARD, WALTER. *Industrial complex analysis and regional development*. Cambridge: M.I.T. Press, 1964.
- (2) NACIONES UNIDAS. *Conglomeraciones industriales: políticas, planes y progresos realizados*.
- (3) NACIONES UNIDAS. *Establecimiento de con-*

glomeraciones industriales en los países insuficientemente desarrollados.

- (4) NACIONES UNIDAS. *Industria manufacturera en América Latina*.

Empleo y subempleo

- (10) BAER, W. y HOWE, M. A. "Employment and industrialization in developing countries". *Quarterly Journal of Economic* (February, 1966).
- (11) BARBER, W. J. "Disguised unemployment in underdeveloped economies". *Oxford Economic Papers* (February, 1961).
- (12) COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT. *Distressed areas in a growing economy*.
- (13) FEI y RANIS. *Development of the labour surplus economy; theory and policy*.
- (14) KUTLER, PHILIP. "Technological choice in underdeveloped economies". *Economic Development and Cultural Change*. X, 3 (April, 1962).
- (15) LIEBENSTEIN, H. "The theory of underemployment in backward economies". *Journal of Political Economics* (April, 1957).
- (16) LUBIN, I. "Reducing unemployment in depressed areas". *American Economic Review* (May, 1960).
- (17) NACIONES UNIDAS, CEPAL. "Evaluación de la estructura".
- (18) NAVARRETE, A. y NAVARRETE, L. "La subocupación en las economías poco desarrolladas". *Trimestre Económico* (octubre-diciembre, 1951).
- (19) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Medición del subempleo: conceptos y métodos*.
- (20) — — — "Técnicas de producción y creación de oportunidades de empleo en las economías subdesarrolladas". *Revista Internacional del Trabajo*. LVIII, 2 (agosto, 1958).
- (21) — — — CONSEJO DE ADMINISTRACION. *Informe de la reunión de expertos sobre medición del subempleo*. Ginebra, 1964.
- (22) — — — 9ª CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADIGRAFOS DEL TRABAJO. *Medición del subempleo*. Ginebra, 1957.
- (23) RAJ, K. N. "Employment and unemployment in the Indian Economy: problems of classification,

measurement and policy". *Economic Development and Cultural Change*. April, 1959.

- (24) RAO, U. K. "Full employment and economic development". *Indian Economic Review* (August, 1952).
- (25) VANEK, JAROSLAV.
- (26) WATANABLE, ISUNEHICO, "Economic aspects of dualism in the industrial development of Japan". *Economic Development and Cultural Change*. XIII, 3 (April, 1965).

Estadísticas

- (30) CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA. *Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago*. Santiago, 1963.
- (31) CHILE. CONSEJERIA NACIONAL DE PROMOCION POPULAR. *Encuesta nacional socio-económica en poblaciones marginales*. Santiago, 1968.
- (32) CHILE. DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSOS. *XIII Censo de población, 1960*. Santiago, 1964-1965.
- (33) CHILE. DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSOS. *Muestra nacional de hogares*. Santiago, 1966.
- (34) CHILE. UNIVERSIDAD. INSTITUTO DE ECONOMIA. *Encuesta de ocupación y desocupación*.
- (35) DESAL. *La marginalidad social en el Gran Santiago*. Santiago, 1967.
- (36) UNIVERSIDAD CATOLICA. COMITE INTERDISCIPLINARIO DE DESARROLLO URBANO. *Reconocimiento y bases para un programa de desarrollo urbano, Sector Manuel Rodríguez, Santiago*. Santiago, 1967, 7 v.

Marginalidad

- (40) BRIONES, G. y WAISANEN, F. "Aspiraciones educacionales, modernización e integración urbana". *Revista de Economía*. XXIV (1966).
- (41) CARDONA, G. "Migración, urbanización y marginalidad". *Seminario nacional sobre urbanización y marginalidad*. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. Bogotá, 1968.
- (42) DESAL. *La marginalidad en América Latina*. Santiago, 1967.
- (43) DESAL-IDE. *Informe sobre poblaciones marginales*. Santiago, 1963.

(44) FALETTO, ENZO. "Incorporación de los sectores obreros al progreso de desarrollo". *Revista Mexicana de Sociología* (julio-septiembre, 1966).

(45) GOLDRICH, D. et. al. "The political integration of lower-class urban settlements in Chile and Perú". *Studies in Comparative International Development*. III, 1.

(46) MANGIN, WILLIAM. "Latin American squatter settlements: a problem and a solution". *Latin American Research Review*. II, 3 (Summer, 1967).

(47) NACIONES UNIDAS. *Desarrollo de la comunidad en las zonas urbanas*.

(48) NACIONES UNIDAS. CEPAL. *La participación de las poblaciones marginales en el crecimiento urbano*. Santiago, 1965.

(49) — — — *Notas sobre el concepto de marginalidad social*, por Aníbal Quijano. Santiago, 1968.

(50) — — — *La urbanización en América Latina*. Santiago, 1963.

(51) NUN, JOSE. *Investigación sobre la marginalidad social y política en América Latina*.

(52) PORTES, A. *Cuatro poblaciones: informe preliminar sobre situación y aspiraciones de grupos marginados en el Gran Santiago*. Santiago, Programa Sociología del Desarrollo, Universidad de Wisconsin, 1969.

(53) ROSEMBLUTH, GUILLERMO. *Problemas socio-económicos de la marginalidad y la integración urbana: el caso de las poblaciones callampas en el Gran Santiago*. Santiago, 1963.

(54) TURNER, JOHN C. "La marginalidad urbana: calamidad o solución". *Desarrollo Económico*. III, 3/4 (1966).

Pequeña industria

(60) ANDO, TOYOROKU. "Interrelaciones entre las grandes y las pequeñas industrias en Japón". *Boletín de Industrialización y Productividad*.

(61) AUBREY. "Small industry in economic development". *Social Research*. XVIII, 3 (septiembre, 1951).

(62) BOHR, KENNETH A. "Investment criteria for manufacturing industries in underdeveloped countries". *Review of Economics and Statistics*. XXXVI, 2 (1954).

- (63) BREDO, W. *Industrial estates; tool for industrialization*. Glencoe, Free Press, 1960.
- (64) COHEN, YIGAL. "A policy for the promotion of small-scale industries in regional development". *Ekistics*, XXV, 148 (March, 1968).
- (65) CHILE. CONSEJERIA NACIONAL DE PROMOCION POPULAR. *Encuesta de la pequeña industria y artesanía en Chile. Resultados*. Santiago, 1968.
- (66) DHAR, P. N. y LYDALL, H. F. *The role of small enterprises in Indian economic development*. Londres, Asia Publishing House, 1961.
- (67) EE. UU. INTERNATIONAL COOPERATION ADMINISTRATION. *The role of small scale in economic development*.
- (68) HOLFORD, W. G. "The location and design of trading estates". *Journal of the Town Planning Institute* (March, 1939).
- (69) ISHIKAWA, SHIGERU. "Choice of techniques and choice of industries". *Hitotsubashi Journal of Economics* (February, 1966).
- (70) NACIONES UNIDAS. *Cooperación técnica para el desarrollo de la pequeña industria*.
- (71) ——— "Some controversial questions concerning industrial estates". *Industrial estates in Asia and the Far East*. Nueva York, 1962.
- (72) NACIONES UNIDAS. CEPAL. *Seminario sobre la pequeña industria en América Latina*. Quito, 1966. Informe final.
- (73) NACIONES UNIDAS. ECAFE. *Report of the study group of small-scale industry experts on their visit to Japan*. 1955.
- (74) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Labour and social problems of small-scale and handicraft industries in Asian countries*. New Delhi, 1957.
- (75) ——— *Small-scale industry in the modern economy*.
- (76) ——— *Al servicio de la pequeña industria*. 1961.
- (77) ——— *Technical meeting on small-scale and handicraft industries*. New Delhi, 1961.
- (78) PRASAD, KEDARNATH. *Technological choice under developmental planning: a case study in the small-scale industrie of India*. Bombay, 1963.
- (79) SERVICIO DE COOPERACION TECNICA. *Encuesta a la pequeña industria y el artesanado en Chile*. Santiago, 1968.
- (80) STANLEY, EUGENE y MORSE, RICHARD. *Modern small industry for developing countries*. New York, McGraw Hill, 1965.
- (81) STANLEY, E. *Small industry development*. Menlo Park Stanford Research Institute, 1958.
- (82) STEPANEK, J. E. "Small industry advisory services". *International Study*. Glencoe, The Free Press, 1960.
- (83) ZLOMANOV, L. "The development of industrial production on Kolkhozes". *Problems of Economics*. I, 12 (April, 1969).

Política de vivienda

- (90) CHILE. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Estudio de desarrollo urbano y factibilidad de proyectos de viviendas y desarrollo comunitario*. Chillán. Santiago, 1966.
- (91) ——— *Estudio de desarrollo urbano y factibilidad de proyectos de viviendas y equipamiento comunitario*. Temuco. Santiago, 1966.
- (92) ——— *Estudio preinversional de vivienda y desarrollo urbano*. Calama. Santiago, 1967.
- (93) ——— *Inauguración Comisión Coordinadora, Plan Popular de Viviendas*. Exposición del Ministro señor Modesto Collados, 1965.
- (94) ——— *El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, instrumento de la política habitacional*. 1966.
- (95) GARCIA, NICOLAS y STRAUS, ENRIQUE. *Formulación de un modelo de política habitacional para Chile*. Documento de la IV Convención Nacional de Arquitectos. Arica, 1967.
- (96) NACIONES UNIDAS. "Housing buildings and planning Centre. *Report of self-help housing in Chile*, por Donald Hanson, 1965.