

## ESTUDIOS CIEPLAN

*Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica  
Santiago, Chile*

*Editors' Note: LARR continues its efforts to report ongoing research activities in Latin America by presenting here nine abstracts of work appearing in Estudios Cieplan between September 1976 and April 1977. Those wishing further information should write CIEPLAN, Av. C. Colón 3493, Casilla 16496, Correo 9, Santiago, Chile. We also take this occasion to renew our plea that readers provide us with such materials for future issues.*

### POLÍTICAS DE EMPLEO EN ECONOMÍAS HETEROGÉNEAS

*Alejandro Foxley y Oscar Muñoz*

Una de las causas de fondo de las situaciones de extrema pobreza es la falta de empleos que permitan obtener ingresos adecuados a las necesidades mínimas. ¿Cómo pueden formularse políticas de empleo que permitan abrir oportunidades efectivas y duraderas para los grupos más pobres y que al mismo tiempo signifiquen una contribución al desarrollo nacional? En este documento se elabora un enfoque para la formulación de políticas de empleo en economías heterogéneas, es decir, economías en las que prevalecen serias rigideces estructurales, como falta de movilidad de los recursos, escasa difusión de las tecnologías, desigual distribución del ingreso y de la riqueza.

A diferencia de los enfoques ortodoxos, que suponen que a través de políticas económicas globales y uniformes se pueden corregir esas rigideces, en este estudio se recomienda una identificación de los grandes grupos y sectores sociales, de acuerdo a la forma en que se insertan en el sistema económico y a sus vinculaciones con los sectores más modernos. Las políticas tendientes a aumentar el empleo deben, en consecuencia, ser selectivas de acuerdo a las características de esos grupos. Con todo, deben estar integradas a una estrategia coherente de desarrollo a largo plazo que persiga el crecimiento con disminución de la desigualdad.

### PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y DESARROLLO NACIONAL

*Ricardo Ffrench-Davis y José Piñera*

La promoción de exportaciones no debe descansar en la proliferación de todo tipo de incentivos sin reparar en su costo fiscal y en las repercusiones sobre el resto de la economía, ni tampoco consistir únicamente en la simple manipulación de la política cambiaria. En este estudio se plantea la necesidad de que las políticas de fomento de las exportaciones se fundan en un examen sistemático

del rol que éstas juegan en la economía nacional, de los objetivos a que deben subordinarse y de los instrumentos y mecanismos más eficientes para alcanzarlos. Desde esta perspectiva los autores describen y analizan cuatro objetivos a los que debieran condicionarse dichas políticas: (a) superación de la restricción externa o escasez de divisas, (b) reducción de la inestabilidad de las exportaciones, (c) mejoramiento de los términos de intercambio, y (d) incremento del aporte del sector industrial al desarrollo.

En la segunda parte del trabajo, se agrupan las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales en tres categorías según los objetivos globales que se persigan. La primera categoría, denominada de "compensación-igualadora," incluye aquellas políticas destinadas a compensar la discriminación negativa de que son objeto las exportaciones no tradicionales, como consecuencia de las características económicas y desequilibrios vigentes en los países en desarrollo. En el segundo grupo, se encuentran las políticas "de negociación," cuyo propósito es actuar sobre las condiciones de acceso a los mercados externos, que reviste gran importancia debido a la falta de competitividad y estabilidad de muchos mercados internacionales. La tercera categoría analizada contiene las políticas denominadas de "sobre compensación," que persiguen establecer un tratamiento preferencial para las exportaciones no tradicionales, en comparación con el dispensado con otros objetivos básicos de una estrategia nacional de desarrollo.

El documento plantea finalmente los problemas de la selección de los instrumentos y mecanismos apropiados para la implementación de la promoción de exportaciones, examinando en especial los efectos derivados de las diferentes formas, grados de intensidad y duración con que se empleen.

#### REDISTRIBUCIÓN DEL PATRIMONIO Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

*Alejandro Foxley, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano*

Diversas investigaciones efectuadas durante los últimos años han redescubierto la importancia de la distribución del ingreso en el desarrollo económico. Sin embargo, no es suficiente lo que se ha hecho en términos de explorar sistemáticamente las políticas alternativas—aparte de las ya tradicionales—que se ofrecen a los responsables de implementar las estrategias de redistribución. Este estudio de CIEPLAN intenta contribuir a dilucidar el papel de la redistribución de la propiedad en las estrategias de desarrollo orientadas a erradicar la pobreza. El capítulo inicial está dedicado a un examen crítico de las principales alternativas existentes: la socialización de las empresas industriales modernas y la redistribución de activos en el sector rural. En la segunda parte del documento los autores intentan evaluar los resultados obtenidos en Chile, país que ha experimentado en la última década ambos tipos de programas. En particular se analiza la reforma agraria llevada a cabo durante el período 1965–72 y la constitución entre 1970 y 1973 de la denominada "Área de propiedad social" (APS).

La evaluación que de ambos procesos realizan los autores de este trabajo se desarrolla en términos de cuatro variables principales: la política de salarios y

el nivel de ingresos, la situación ocupacional, la política de precios y las políticas financieras. De esta forma se intenta determinar, por una parte, cuáles grupos quedaron marginados de los beneficios de estos programas redistributivistas, cuáles fueron beneficiados especialmente, y si los grupos de mayor pobreza fueron o no favorecidos en forma preferencial. Finalmente, el documento señala algunas recomendaciones que surgen de las experiencias analizadas, destacando algunos aspectos de la organización económica e instrumentos de política que deben tomarse en cuenta para lograr efectos positivos de una estrategia de redistribución del patrimonio.

#### CONDICIONANTES CULTURALES Y SOCIALES DE LAS POLÍTICAS DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

*René Cortázar, Ernesto Moreno y Crisóstomo Pizarro*

Este trabajo representa un esfuerzo por abordar desde una perspectiva sociológica algunas de las dimensiones sociales y culturales de la pobreza en Chile. Recogiendo algunas de las hipótesis implícitas en el trabajo de O. Lewis sobre los pobres mexicanos y portorriqueños, los autores formalizaron proporciones de trabajo sobre los supuestos rasgos típicos de los grupos pobres al nivel de la autopercepción de la pobreza, sus formas de adaptación cultural y la evolución de elementos anómalos en sus organizaciones sociales claves.

El trabajo realizado a fines de 1975, en una población de Santiago, demuestra que en general los pobres metropolitanos de Chile no se comportan según se podría esperar de acuerdo a una interpretación culturalista del problema. Son muy pocos los pobres urbanos que se ajustan a las predicciones implícitas en el "concepto de cultura de pobreza" por lo cual las políticas de erradicación de la pobreza no serían invalidadas por resistencias motivacionales. La orientación por el bienestar en vez de la resignación, el reconocimiento de las causas del origen de su situación y su predisposición a asumir un rol activo en la modificación de su status socio-económico serían elementos muy positivos para asegurar la viabilidad de las políticas de erradicación de la pobreza. Por otra parte, la historia organizacional de los pobres de Santiago ofrece otro elemento fundamental para garantizar el esfuerzo organizado de los pobres en el cambio de su propia situación de vida.

#### ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL

*José Pablo Arellano*

Satisfacer la necesidad de vivienda es un problema casi universal. ¿Cuáles son las características específicas que adquiere este problema en los países en desarrollo y en particular en Chile? A la ley de estas características ¿cuáles serían las bases de una política destinada a solucionar el problema habitacional? En este trabajo se estudian cuatro causas fundamentales del problema de vivienda: el nivel y las características del desarrollo económico seguido por el país, los

estándares de edificación que han estado implícitos en los programas habitacionales, el aumento permanente de los costos reales de construcción y el sistema de financiamiento habitacional. Se analiza además el comportamiento del sector público en cuanto a la distribución—por estratos de ingreso—de los recursos destinados a vivienda y urbanismo. Con este propósito se estudian en forma detallada las distintas líneas de crédito para la vivienda y los subsidios que han tenido implícitos. Termina el trabajo con algunas sugerencias de política habitacional especialmente en lo que se refiere al sistema de financiamiento y mecanismos de subsidios.

#### ESTADO E INDUSTRIALIZACIÓN EN EL CICLO DE EXPANSIÓN DEL SALITRE

*Oscar Muñoz*

Es ampliamente reconocido que la intervención del Estado ha ejercido una poderosa influencia en el desarrollo industrial chileno, particularmente después de la segunda guerra mundial. Para algunas corrientes de opinión, esa intervención fue decisiva para llevar a Chile a un grado de industrialización relativamente importante. Para otras, la acción estatal ha sido causa de graves ineficiencias y pérdida de un desarrollo potencial que hubiera podido lograrse, si se hubiera confiado más en el mercado.

¿Por qué alcanzó el Estado chileno tan alto grado de intervención en la economía? ¿Existen razones de fondo que puedan explicar esa tendencia? ¿Cuáles han sido los mecanismos a través de los cuales se ejerció la intervención? Estas son algunas preguntas centrales que se abordan en una investigación sobre el rol del Estado en el proceso de industrialización en Chile. En este documento se estudia el período que antecede a la gran crisis mundial de 1930. En él se caracterizan las grandes transformaciones del Estado a partir de mediados del siglo XIX, se identifican los cambios en el modelo de desarrollo que ocurren a partir de la explotación del salitre, y se elaboran hipótesis sobre los efectos que esos cambios tienen sobre el sector industrial. Además se presentan informaciones empíricas que caracterizan al sector industrial, tanto desde el punto de vista productivo como del origen de los empresarios y recursos que a él se destinan.

#### ESTRATEGIAS DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN: DIVERGENCIAS EN EL CASO ANDINO

*Ernesto Tironi*

El objeto de este estudio es analizar si el grado de acuerdo sobre la conveniencia del modelo andino de integración es ahora mayor o menor que cuando se dio inicio al proceso con la firma del Acuerdo de Cartagena, hace seis años. En el primer caso podría suponerse que se está ante una consolidación casi definitiva del proceso, mientras en el segundo cabría esperar ya sea un cambio en el modelo de integración seguido hasta ahora, o el retiro de uno o más países miembros. Esto último fue lo que sucedió recientemente, al renunciar Chile al Pacto Andino.

El primer capítulo de este trabajo plantea un marco conceptual y una metodología para estudiar la naturaleza de los intereses políticos y económicos de los Estados frente a la integración económica. Ello implica fundamentalmente analizar la vinculación entre estrategias nacionales de desarrollo y modelos específicos de integración. Este análisis es aplicado, en particular, al caso de la subregión andina. El segundo capítulo examina las actitudes político-ideológicas de cada país miembro frente al modelo de integración definido en el Acuerdo de Cartagena, después de haber transcurrido aproximadamente seis años de su firma. El tercer capítulo analiza los probables costos y beneficios económicos que la aplicación de cada uno de los cuatro principales mecanismos consultados en este proceso integracionista significaría para las distintas naciones participantes. El cuarto capítulo integra las actitudes políticas y económicas, detectándose así el origen de la armonía o conflicto de intereses que existía entre los países. El quinto capítulo, finalmente, plantea las principales lecciones generales que se deducen de la crisis por la cual atravesó el Pacto Andino a mediados de la década en curso y que culminó con el retiro de Chile en octubre de 1976.

#### EFFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

*Alejandro Foxley, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano*

¿Quiénes son los beneficiarios del sistema de seguridad social chileno? ¿Es efectivo que éste ha beneficiado preferentemente a los sectores medios, a costa incluso de los grupos más desposeídos? Estas son algunas de las interrogantes que se plantea el documento N°8 de la Serie de Estudios CIEPLAN. Las respuestas se basan en un análisis detallado de la distribución de los beneficios y costos de la seguridad social sobre la población que—para estos efectos—ha sido agrupada en nueva estratos de ingreso. Las cifras corresponden al año 1969 y representan probablemente la situación prevaleciente en los últimos años de la década pasada.

Después de caracterizar el sistema de seguridad social chileno, se analizan sus efectos redistributivos. Resulta claro que la distribución de beneficios es progresiva mientras lo contrario ocurre con el financiamiento. Con todo en términos netos parecen resultar más favorecidos los sectores de menores rentas. Análisis aparte merecen algunos efectos indirectos del sistema como los que genera sobre el empleo. El estudio concluye con una breve discusión de las alternativas de reforma que surgen después de analizar el funcionamiento del sistema previsional. El trabajo forma parte de un estudio más amplio que los autores realizan dentro del marco del Programa sobre Distribución del Ingreso y Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.

NATURALEZA, LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y CONDICIONANTES FUNDAMENTALES DE LA POBREZA RURAL

*Pilar Vergara*

Las dificultades que han encontrado las políticas redistributivas tradicionales para favorecer a los sectores más necesitados de la población, han dejado en evidencia la necesidad de realizar estudios sistemáticos sobre la pobreza. Sólo de ese modo parece posible diseñar instrumentos de política adecuadamente selectivos que permitan un mejoramiento sustancial y permanente de las condiciones de vida en que se encuentran sumidos esos estratos. Este documento pretende contribuir al estudio de la realidad de la pobreza en el medio rural latinoamericano. En la primera parte se realiza un examen crítico de los problemas que plantea la medición de los niveles de vida rural con el objeto de elaborar una metodología susceptible de utilizarse en estudios acerca de la intensidad y localización geográfica de la pobreza. El análisis se efectúa a partir de una revisión detallada de los antecedentes disponibles para estos fines.

La segunda parte del documento está dedicada al estudio de la pobreza rural en Chile. En ella se trata de identificar la localización geográfica de los principales focos de extrema pobreza a través de un conjunto de indicadores de salud, educación, vivienda, etc. Se intenta asimismo analizar la influencia de algunas características de la estructura económica, tales como las estructuras de tenencia, la calidad de los suelos agrícolas, el acceso que tiene la población a las ciudades más importantes, y la disponibilidad de servicios sociales básicos de salud y educación sobre las condiciones de vida del campesinado. Finalmente, se formulan algunas consideraciones acerca de los criterios que habría que tener en cuenta en el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo rural que se proponga erradicar la extrema pobreza del sector.