



**AMERICA LATINA : EL RETO DE LA POBREZA**  
**Características, evolución y perspectivas**

**AMERICA LATINA :  
EL RETO DE LA POBREZA**  
**Características, evolución y perspectivas**

**Luis A. Beccaria, Julio Boltvinik, Juan Carlos Feres,  
Oscar Fresneda, Arturo León, Amartya Sen**



Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza



**PROYECTO REGIONAL  
PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PNUD/RLA/86/004**

**AMERICA LATINA:  
EL RETO DE LA POBREZA  
Conceptos, Métodos, Magnitud,  
Características y Evolución**

D-137

**Luis A. Beccaria,  
Julio Boltvinik,  
Juan Carlos Feres,  
Oscar Fresneda,  
Arturo León,  
Amartya K. Sen**

Edición: 500 ejemplares.  
Santafé de Bogotá, Febrero 1992

Diseño y Producción:  
Editográficas, Juanita Uribe de Arango

Producción de carátula:  
Sonia Rincón

Impreso en:  
Editorial Presencia, Ltda.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Bogotá, 1992  
A.A. 091369, Fax (571) 2140110

Las posiciones de los autores reseñadas en este libro no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales del PNUD. Los términos empleados, así como la presentación de los datos, no implican ninguna toma de posición de la Organización sobre el status jurídico de tal o cual país, territorio, ciudad o región, sobre sus autoridades, ni tampoco en lo referente a la delimitación de las fronteras nacionales.

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

## INDICE

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b>Primera Parte:</b>	
<b>ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS</b>	<b>15</b>
<b>1 Pobreza y Titularidades</b>	<b>19</b>
<i>Amartya K. Sen</i>	
1.1 Titularidades y propiedad	19
1.2 Titularidad de intercambio	21
1.3 Modos de producción	22
1.4 Seguridad Social y titularidades de empleo	24
1.5 Oferta de alimentos y hambre	25
<b>2 Conceptos de pobreza</b>	<b>27</b>
<i>Amartya K. Sen</i>	
2.1 Requisitos de un concepto de pobreza	27
2.2 El enfoque biológico	29
2.3 El enfoque de la desigualdad	32
2.4 Privación relativa	33
2.5 ¿Un juicio de valor?	34
2.6 ¿Una definición de política?	36
2.7 Estándares y agregación	38
2.8. Observaciones finales	39
<b>3 Pobreza: Identificación y Agregación</b>	<b>41</b>
<i>Amartya K. Sen</i>	
3.1 Bienes y características	41
3.2 El método directo versus el método de ingreso	43
3.3 Tamaño familiar y adultos equivalentes	45
3.4 Brechas de pobreza y privación relativa	47
3.5 Crítica de las medidas estándar	49

3.6	Derivación axiomática de una medida de pobreza y variantes	51
	Bibliografía citada en los capítulos 1, 2 y 3	55
4.	Pobreza naturaleza humana y necesidades	63
	<i>Julio Boltvinik</i>	
4.1	Los conceptos de pobreza y necesidad	63
4.2	El concepto de ser humano o de naturaleza humana	67
4.3	Determinación de las necesidades en sociedades concretas	71
4.4	Enfoques para definir las Necesidades y Satisfactores Básicos	73
4.5	La polémica entre los conceptos absoluto y relativo de pobreza	77
5.	Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina. Evaluación crítica	81
	<i>Julio Boltvinik</i>	
5.1	Métodos predominantes	81
5.2	Contenido conceptual y algunos resultados ilustrativos de los métodos usuales	87
5.3	Hacia un método integrado de medición de la pobreza	91
5.4	Propuesta de métodos de medición	94
5.5	Procedimiento detallado para la aplicación del MIP	99
6.	Índices de pobreza para los métodos NBI y MIP	103
	<i>Julio Boltvinik</i>	
6.1	Introducción	103
6.2	Índices de pobreza para NBI	104
6.3	Índices de pobreza para el MIP	114
	Bibliografía citada en los capítulos 4, 5 y 6	125
7.	Métodos y procedimientos para medir la pobreza en América Latina, con el método de LP	127
	<i>Juan Carlos Feres y Arturo León</i>	
7.1	Estimación de las líneas de pobreza	130
7.2	Medición de los ingresos de los hogares	155
	Bibliografía	164
	Lista de documentos del proyecto CEPAL/PNUD	165
	Apéndice del capítulo 7	166
	Anexos del capítulo 7	170
<b>Segunda Parte :</b>		
<b>LA POBREZA EN AMERICA LATINA.</b>		187
	<i>Luis Beccaria y Oscar Fresneda</i>	
8.	La magnitud de la pobreza en América Latina	191
8.1	La situación actual de la pobreza en el conjunto de A.L., y su proyección al año 2000.	191

8.2	La incidencia de la pobreza por MIP, LP y NBI en los países durante los años 80.	195
8.3	Incidencia de pobreza, nivel del PIB, desempleo y concentración de ingreso.	216
8.4	La composición de la pobreza según MIP en algunos países.	230
9.	La intensidad de la pobreza	235
9.1	La indigencia y la acumulación de Necesidades Básicas Insatisfechas.	235
9.2	La insuficiencia de ingreso per cápita de los pobres y el índice de pobreza.	240
9.3	Otras medidas de insuficiencia de ingresos.	244
9.4	Intensidad de pobreza por LP, nivel del PIB y concentración de ingresos.	246
9.5	Intensidad y tipos de pobreza según MIP.	247
10.	Características de los pobres	251
10.1	Rasgos demográficos, tamaño y composición de los hogares	252
10.2	Explorando los condicionantes de los ingresos laborales	276
10.3	El acceso a satisfactores de necesidades básicas	
10.4	Características de los tipos de pobres según MIP	296
11.	La evolución de la pobreza	301
11.1	La evolución 70-86 de la pobreza por LP y sus factores condicionantes.	301
11.2	La evolución de la pobreza por NBI y por MIP en algunos países.	318
11.3	Evolución de la intensidad de la pobreza.	323
12.	Los tipos de pobres según el MIP	331
12.1	Los pobres sólo por ingresos	336
12.2	Los pobres sólo por NBI	340
12.3	Los pobres por LP y NBI	344
13.	Resumen y conclusiones sobre la pobreza en América Latina	347
	Referencias Bibliográficas de la II Parte	351
	Anexo Estadístico sobre Pobreza en América Latina	352
	<b>Tercera Parte:</b>	
	<b>BRECHAS EN LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS</b>	377
	<i>Oscar Fresneda y Luis A. Beccaria</i>	
14.	Elementos conceptuales y metodológicos, y resumen de resultados	381

14.1	Elementos conceptuales.	381
14.2	Resumen de metas, propuestas y resultados.	388
15.	<b>Brechas sectoriales en la satisfacción de necesidades básicas.</b>	395
15.1	La vivienda y sus servicios.	395
15.2	La educación básica.	421
15.3	Los servicios básicos de salud	439
15.4	Alimentación y Nutrición	454
16.	<b>Brechas generales</b>	463
16.1	Mortalidad y esperanza de vida.	463
16.2	Empleo y salarios	466
17.	<b>El Gasto Social</b>	475
17.1	El Gasto Social per cápita	476
17.2	El Gasto Social como porcentaje del PIB	479
17.3	El Gasto Social como proporción del gasto del gobierno central	480
17.4	Composición del Gasto Social per cápita en 1986	484
17.5	Algunas conclusiones	487
18.	<b>Reflexiones Finales de la Tercera Parte</b>	489
	Anexo de la Tercera Parte sobre fuentes de información y definición de indicadores utilizados en el cálculo de las brechas en la satisfacción de las necesidades básicas.	496

"(...)  
Te sigo,  
pobreza,  
te vigilo,  
te acerco,  
te disparo,  
te afiso,  
te cerceno las uñas,  
te rompo  
los dientes que te quedan (...)  
Donde vayas,  
pobreza,  
mi canto  
está cantando,  
mi vida  
está viviendo,  
mi sangre  
está luchando.  
Derrotaré  
tus pálidas banderas  
en donde se levanten.  
Otros poetas  
antaño te llamaron  
santa,  
veneraron tu capa,  
se alimentaron de humo  
y desaparecieron.  
Yo  
te desafío,  
con duros versos te golpeo el rostro,  
te embarco y te destierro.  
Yo con otros,  
con otros, muchos otros,  
te vamos expulsando  
de la tierra a la luna  
para que allí te quedes  
fría y encarcelada  
mirando con un ojo  
el pan y los racimos  
que cubrirán la tierra  
del mañana."

Pablo Neruda  
Oda a la Pobreza



## PRESENTACION

*La pobreza es, en cierta perspectiva, el problema más grave que aqueja a América Latina y el Caribe. Los otros temas regionales sobre los cuales hay consenso respecto a la urgencia de afrontarlos para darles una solución están, de alguna forma, subordinados al de la pobreza. La deuda externa, la transformación productiva, la apertura de la economía, la inflación, el desarrollo autosostenido son importantes en la medida en que afectan el nivel de vida de la población, y especialmente en la medida en que su tratamiento inadecuado puede llevar a que se incremente la franja de hogares que no tienen satisfechas sus necesidades básicas. Esta idea de centrar la atención en los aspectos humanos del desarrollo ha venido siendo promovida por el PNUD a escala mundial. Se busca rescatar la idea elemental de que el centro de todo desarrollo debe ser el desarrollo del hombre. En tal perspectiva el presente libro se ha preparado con el fin de llamar a una reflexión que lleve a definir alternativas de desarrollo teniendo como guía que el fin primordial de este proceso es la satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos y con el ánimo de convocar a un gran esfuerzo para superar la pobreza.*

*El punto de partida del libro es el tratamiento de aspectos conceptuales de la pobreza y la presentación de las metodologías para su identificación y medición: ¿Qué es la pobreza y cómo estudiarla en una perspectiva global? Se busca, así, presentar las bases de distintas nociones sobre la pobreza y de fijar los alcances de las opciones más corrientes en la región para estudiarla. A estos temas se dedican los siete capítulos, que conforman la primera parte del libro. Con la participación de distintos autores se presentan enfoques no del todo coincidentes, pero logran dar un panorama general sobre los temas. Los tres iniciales constituyen posiblemente el texto mejor logrado, dentro de la literatura especializada, sobre el concepto de pobreza y las distintas formas de medirla. Podría ser calificado como un clásico, de obligada referencia. Se trata de los capítulos iniciales del libro de Amartya Sen 'Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation', que por primera vez aparece en español. Los capítulos 4 a 6 fueron escritos por Julio Boltvinik. En ellos se da un encuadre diferente, aunque no opuesto, al tema del concepto de la pobreza. Además contienen una exposición crítica de las metodologías usuales de medición de pobreza en*

América Latina y formulan los fundamentos de un nuevo método, el de Medición Integrada de la Pobreza (MIP), al cual se hará referencia a lo largo de todo el libro. El séptimo capítulo se sitúa en otro nivel. Trata sobre aspectos más operativos y procedimentales para llevar a cabo la cuantificación de la pobreza por el método de ingresos. Es un texto que constituye una excelente guía para llevar a cabo trabajos similares, y que además da bases para aclarar los resultados contenidos en las partes restantes del libro. Forma parte del informe 'Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta' en el cual se presenta el desarrollo y resultados de un estudio llevado a cabo conjuntamente por CEPAL y el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, del PNUD. El enfoque de este capítulo sobre el concepto y los métodos de medición no son tampoco totalmente concordantes con los de los dos autores mencionados anteriormente. Constituye, no obstante, una presentación detallada sobre la forma de medir la pobreza por una variante del método de ingresos, a partir de la información disponible corrientemente en los países.

La segunda parte (capítulos 8 a 13), se analiza la magnitud de la pobreza en el momento actual y en su evolución durante las últimas décadas. Expone las cifras disponibles en la región sobre el tema y avanza algunas reflexiones sobre los factores a los cuales está asociado. La información allí contenida es el fruto del amplio trabajo CEPAL/PNUD, de las actividades que se han venido llevando a cabo en los países por parte de entidades gubernamentales y de equipos de trabajo en distintos países. Esta parte se encuentra dirigida, pues, a dar un panorama general de la situación de pobreza y a señalar algunos de sus determinantes. Cada capítulo trata aspectos particulares del problema: la magnitud de la pobreza, su intensidad, su evolución, las características de los pobres, los tipos de pobres. Fue elaborada por Luis A. Beccaria y Oscar Fresneda, como parte de los trabajos del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD.

También de estos autores es la tercera parte del libro, que contiene una visión complementaria de la situación de la pobreza desde la perspectiva de un enfoque sectorial de Necesidades Básicas Insatisfechas. Hace referencia a deficiencias sectoriales y globales que constituyen aspectos parciales de necesidades básicas o consecuencias de ellas. Dentro de este encuadre se presenta una estimación del valor que tiene el abatimiento, o disminución significativa, de las brechas durante la próxima década. Este trabajo fue realizado igualmente por el Proyecto Regional con el apoyo de UNICEF, CELADE, CEPAL y otras agencias de las Naciones Unidas. Se tratan en particular las brechas de necesidades básicas de la vivienda, de la educación y de los servicios de salud. Se consideran también otras dimensiones como la nutrición, la mortalidad infantil y el empleo, y un análisis descriptivo del comportamiento del gasto público social en la década de los ochenta.

Los materiales de este libro, preparado en forma de dossier, no están totalmente integrados. Señalan distintas aproximaciones, conceptuales, metodológicas y empíricas relativas a la pobreza en América Latina. De esta forma se intenta presentar el 'estado del arte' en estas materias, y sugerir líneas sobre las cuales conviene profundizar la investigación y la búsqueda de soluciones prácticas para superar la

*pobreza en sus múltiples manifestaciones. En especial conviene advertir que además de las diferencias de enfoque conceptual en los autores de la primera parte, es perceptible cierta ruptura entre sus posiciones y las que se desarrollan empíricamente en las dos restantes, y una integración aún parcial entre estas últimas.*

*La II Conferencia Regional sobre Pobreza celebrada en noviembre de 1990 en Ecuador, llegó a compromisos de los países de América Latina y el Caribe para disminuir los niveles de pobreza y el grado de insatisfacción de las necesidades básicas. La Declaración de Quito, emanada de esa Conferencia contiene, en efecto, metas a obtener para los años finales del siglo. Con el fin de apoyar estas decisiones se elaboraron las cifras y análisis aquí contenidos, que ahora se publican para dar luces sobre la forma de convertir en realidad tales propósitos, y para señalar el estado inicial del que se parte al emprender este recorrido. Se trata, pues, de una línea de base que servirá de pauta para evaluar los resultados obtenidos.*

Julio Boltvinik

Director

Proyecto RLA/86/004 – PNUD

Santafé de Bogotá, diciembre de 1991.

### Nota Editorial

Los capítulos 1, 2 y 3 son una traducción de los capítulos respectivos de la obra del profesor Amartya K. Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, OIT, Clarendon Press, Oxford, 1981. Traducido con permiso del autor. Parte del texto traducido había circulado en 1978 con el título de "Three notes on the Concept of Poverty", OIT, Ginebra, 1978.

### Nota de los traductores de los capítulos 1,2 y 3

Traducimos 'entitlements' con el neologismo *titularidades*, como un sustantivo diferente del usual *título* que proviene del mismo término en latín que 'entitlements'. El Diccionario de la Real Academia Española, entre los significados de *título*, incluye "origen y fundamento jurídico de un derecho u obligación". Igualmente, en las expresiones utilizadas en Derecho incluye la de *título oneroso*: "el que supone recíprocas prestaciones entre los que adquieren y transmiten". Como podrá apreciar el lector de este capítulo, ambos significados de *título* se acercan al sentido que otorga el autor a 'entitlements'. Sin embargo, hemos preferido *titularidades* a *título* porque éste término está demasiado cargado de otros significados como los implícitos en las expresiones "título del libro" o "título nobiliario". En contextos específicos, sin embargo, se ha traducido la expresión 'is entitled' como 'tener derecho'.

Por otra parte traducimos 'starvation' como hambre y, a veces, como inanición. En realidad se trata del hambre crónica y no del hambre aguda. El lector deberá entender, cada vez que el término aparece, que nos referimos al hambre crónica. En inglés, de acuerdo con el *Webster's New World Dictionary*, el verbo intransitivo *starve* tiene dos significados principales: "morir por falta de alimentos" y "sufrir o debilitarse por hambre". En el contexto de la obra del profesor Sen, es el segundo el sentido en que el término está utilizado. En efecto, el autor señala en el capítulo 4 de *Poverty and Famines* que el término *starvation* "es utilizado aquí en el amplio sentido de gente que carece de alimentación adecuada... su sentido más común en el idioma inglés". (p.40).

Julio Boltvinik y Francisco Vásquez

1.

## POBREZA Y TITULARIDADES

Amartya K. Sen

### 1.1. TITULARIDADES Y PROPIEDAD

El hambre caracteriza a personas que no *tienen* suficiente alimento para comer, y no a una situación en la que no *hay* suficiente alimento disponible. Aunque esta última circunstancia puede ser la causa de la primera, apenas constituye una de muchas causas *posibles*. La relación, si existe, entre el hambre y la oferta de alimentos es materia para la investigación empírica.

Los postulados relacionados con la oferta de alimentos dicen algo sobre un bien (o un grupo de ellos) considerado en sí mismo. Los postulados relacionados con el hambre se refieren a la *relación* entre las personas y el bien (o el grupo de bienes)<sup>1</sup>. Si se excluyen los casos en los cuales una persona deliberadamente padece de hambre, los postulados sobre el hambre se traducen prontamente en postulados sobre la posesión de alimentos por las personas. Para comprender el hambre resulta, entonces, necesario examinar la estructura de la propiedad.

Las relaciones de propiedad son un tipo de relaciones de *titularidad*. Es necesario entender los sistemas de titularidad en cuyo contexto habrá de analizarse el problema del hambre<sup>2</sup>. Esto se aplica *más generalmente* a la pobreza como tal, y también *más específicamente* a las hambrunas.

1 El contraste entre los bienes, por una parte, y la relación de éstos con las personas, por la otra, también es fundamental para otros análisis económicos. La evaluación del ingreso nacional real constituye un ejemplo importante. Una alternativa frente a los enfoques tradicionales al ingreso nacional, consistente en una evaluación basada en la relación entre bienes y personas, puede verse en Sen (1976b, 1979a).

2 El "enfoque de las titularidades" para el análisis del hambre fue presentado en Sen (1976c, 1977b).

Una relación de titularidad aplicada a la propiedad conecta un conjunto de propiedades con otro, a través de ciertas reglas de legitimidad. Es una relación recurrente y el proceso de conexión puede ser repetido. Consideremos una economía de mercado de propiedad privada. Soy dueño de este pedazo de pan. ¿Por qué se acepta esta propiedad? Porque la obtuve mediante un intercambio, pagando dinero que poseía. ¿Por qué se acepta mi propiedad sobre ese dinero? Porque lo obtuve vendiendo un paraguas de bambú que poseía. ¿Por qué se acepta mi propiedad del paraguas de bambú? Porque lo hice con mi propio trabajo, utilizando bambú de un terreno mío. ¿Por qué se acepta la propiedad sobre mi terreno? Porque lo heredé de mi padre. ¿Por qué se acepta su propiedad sobre ese terreno? Y así sucesivamente. Cada eslabón en esta cadena de relaciones de titularidad 'legítima' un conjunto de propiedades haciendo referencia a otro, o a alguna titularidad básica como el usufructo de los frutos del trabajo propio<sup>3</sup>.

Las relaciones de titularidad que se aceptan en una economía de mercado de propiedad privada suelen incluir típicamente, entre otras, las siguientes:

- (1) *Titularidad mercantil*: Uno tiene derecho a la propiedad de lo que se obtiene a través del intercambio de algo que uno posee con una parte dispuesta (o multilateralmente, con un conjunto de partes dispuestas).
- (2) *Titularidad productiva*: Uno tiene derecho a la propiedad de lo obtenido organizando la producción, con recursos propios o alquilados por una parte dispuesta, de acuerdo con las condiciones convenidas de intercambio.
- (3) *Titularidad de la fuerza de trabajo propia*: Uno tiene derecho sobre la fuerza de trabajo propia y, en consecuencia, sobre las titularidades mercantiles y productivas relacionadas con ella.
- (4) *Titularidades por herencias y transferencias*: Uno tiene derecho a la propiedad de lo que otro legítimo propietario voluntariamente le ha dado a uno, posiblemente para cobrar efectos tras su muerte (si él así lo especifica).

Estas relaciones de titularidad son de un tipo transparente, pero hay otras más complejas. Por ejemplo, se puede tener derecho al goce de los frutos de una propiedad pero sin la posibilidad de intercambiarla por ningún otro bien. O podría heredarse la propiedad de un pariente fallecido que no la haya legado a nadie, en virtud de alguna norma de sucesión basada en el parentesco, vigente en el país en cuestión. O también se podrían tener titularidades relacionadas con objetos no reclamados sobre la base de su descubrimiento. Las titularidades del mercado pueden ser complementadas por

3 La interpretación de las relaciones de titularidad aquí contenidas es descriptiva y no prescriptiva. En cambio, la bien conocida exploración de Robert Nozick (1974) sobre la "teoría de la titularidad" de la justicia es prescriptiva, ya que discute los derechos de propiedad privada y otros derechos en términos normativos. Así, los dos ejercicios tienen motivaciones distintas y no deben ser confundidos.

sistemas de raciones o cupones hasta en economías de mercado de propiedad privada, como en la Gran Bretaña, durante la última guerra<sup>4</sup>.

El alcance de las relaciones de propiedad puede variar enormemente de acuerdo con los sistemas económicos. Una economía socialista puede no permitir la propiedad privada de los 'medios de producción', lo cual resultaría en titularidades productivas inoperantes, excepto cuando sólo está involucrado el trabajo propio y algunas herramientas elementales y materias primas. Una economía capitalista no sólo *permitirá* la propiedad privada de los medios de producción sino que, en efecto, ese es uno de sus *principios constitutivos*. Por otra parte, una economía capitalista —al igual que una socialista— no permitirá que un ser humano sea dueño de otro, como sí lo permitirá una economía esclavista. Una economía socialista puede restringir el empleo de una persona por otra para efectos de producción, esto es, restringirá la posibilidad del comercio privado de fuerza de trabajo para usos productivos. Una economía capitalista obviamente no hará esto, pero podría imponer restricciones sobre contratos vinculantes que involucren obligaciones de la fuerza de trabajo a través de períodos largos. Esta vinculación es, sin embargo, el sistema estándar en algunas prácticas feudales y en algunos casos en las plantaciones coloniales, que involucran trabajo servil.

## 1.2. TITULARIDAD DE INTERCAMBIO

En una economía de mercado, una persona puede intercambiar lo que posee por otra colección de bienes y servicios. Puede efectuar este intercambio a través del comercio, de la producción, o de una combinación de los dos. El conjunto de todos los posibles paquetes de bienes y servicios que puede adquirir mediante estos intercambios, a partir de lo que posee, puede denominarse la 'titularidad de intercambio' de su dotación.

El 'mapa de titularidades de intercambio' es la relación que especifica el conjunto de titularidades de intercambio para cada paquete de propiedad. Esta relación —mapa T para mayor brevedad— define las posibilidades que tendría una persona en cada situación de propiedad. Una persona estará expuesta al hambre si, para la propiedad que efectivamente posee, el conjunto de la titularidades de intercambio correspondiente no contiene ningún paquete viable que incluya suficiente alimento. Dado el mapa T, resulta posible identificar aquellos paquetes de propiedad —llámeselos colectivamente el conjunto del hambre— que deben conducir al hambre ante la ausencia de transferencias no basadas en titularidades (v.gr. la caridad).

4 Estos pueden estar o no acompañados de "control" de precios y eso, a su vez, puede o no combinarse con un floreciente mercado negro; ver Dasgupta (1950) para un análisis esclarecedor de los precios del mercado negro.

Entre los factores determinantes de la titularidad de intercambio de una persona, dado su paquete de propiedad (incluyendo la fuerza de trabajo), encontramos los siguientes:

- 1) si puede conseguir empleo, y si es así, por cuánto tiempo y con qué salarios;
- 2) lo que puede obtener de la venta de sus activos no laborales y cuánto le cuesta comprar lo que desea adquirir.
- 3) lo que puede producir con su propia fuerza de trabajo y con los recursos (o servicios de ellos) que pueda comprar y administrar.
- 4) el costo de comprar recursos (o servicios de ellos) y el valor de los productos que pueda vender.
- 5) los beneficios de la seguridad social a los que tiene derecho, y los impuestos, etc., que debe pagar.

La capacidad de un individuo para evitar el hambre dependerá tanto de su propiedad como del mapa de titularidades de intercambio que enfrenta. Una disminución general de la oferta de alimentos puede, en efecto, exponerlo al hambre a través de un alza en los precios de los alimentos, que tendrán un impacto desfavorable sobre su titularidad de intercambio. Incluso si la *causa* de su hambre es, por esta vía, la escasez de alimentos, la razón inmediata de su inanición estará en la disminución de su titularidad de intercambio.

Lo que es más importante, su titularidad de intercambio puede empeorar por razones diferentes a una disminución general de la oferta alimentaria. Por ejemplo, dada una oferta constante de alimentos, el hecho de que otros grupos se enriquezcan y compren más alimentos, puede conducir a una elevación de sus precios, lo que causará un deterioro de la titularidad de intercambio. O algún cambio económico puede afectar sus posibilidades de empleo, lo que también llevaría a que empeorara su titularidad de intercambio. Del mismo modo, sus salarios pueden rezagarse con relación a los precios. O el precio de los recursos necesarios para su actividad productiva pueden tener un alza relativa. Estas influencias diversas sobre la titularidad de intercambio pueden ser tan relevantes como el volumen global de la oferta alimentaria *vis-a-vis* la población.

### 1.3. MODOS DE PRODUCCION

Las titularidades de intercambio enfrentadas por una persona dependen, naturalmente, de su posición en la estructura económica de clases así como de los modos de producción en la economía. Lo que una persona posee variará con su clase, e incluso si el mismo mapa-T rigiera para todos, las



titularidades de intercambio efectivas variarían conforme a su dotación de propiedad.

Pero incluso con la misma posición de propiedad, la titularidad de intercambio será diferente, dependiendo de qué perspectivas económicas estén a su alcance, y esto dependerá de los modos de producción y de su posición en las relaciones de producción<sup>5</sup>. Por ejemplo, mientras un campesino difiere de un trabajador sin tierra en términos de propiedad (puesto que el primero posee tierra, y el segundo no), el aparcerero sin tierra propia difiere del trabajador sin tierra no en cuanto a sus respectivas propiedades, sino en cuanto a la forma en que pueden utilizar el único recurso que poseen, la fuerza de trabajo. El trabajador sin tierra se empleará a cambio de un salario, mientras que el aparcerero efectuará el cultivo y poseerá una parte del *producto*.

Esta diferencia puede conducir no sólo a contrastes en los niveles típicos de ingresos entre los dos, los que pueden ser o no ser muy divergentes, sino también a bruscas diferencias en las titularidades de intercambio en situaciones de desastre. Por ejemplo, un ciclón que reduzca las necesidades de mano de obra para cultivar, al destruir una parte de la cosecha en cada granja, puede tener como efecto que algunos trabajadores temporales simplemente sean despedidos, colapsando sus titularidades de intercambio, mientras otros conservan el empleo. En contraste, en este caso, todos los aparceros pueden operar con un insumo de mano de obra menor y con una titularidad menor, pero ninguno quedará completamente sin trabajo y por ende sin ingreso.

Del mismo modo, si el producto es un alimento, por ejemplo arroz o trigo, el aparcerero recibe su rendimiento en una forma que puede consumir directamente, sin sujetarse a los vaivenes del mercado. En contraste, el trabajador agrícola que recibe su pago en dinero tendrá que depender de la titularidad de intercambio de su salario monetario. Cuando las hambrunas están acompañadas de cambios bruscos en los precios relativos —y en particular un alza brusca en los precios de los alimentos— existe un mérito comparativo en ser un aparcerero y no un trabajador agrícola, especialmente si el mercado de capitales es muy imperfecto. El mayor riesgo productivo del aparcerero, comparado con la seguridad de un salario fijo de parte del agricultor asalariado, ha sido bien analizado (ver, por ejemplo, Stiglitz, 1974), pero un salario monetario fijo no ofrece ninguna seguridad en una situación de precios de los alimentos que cambien bruscamente (incluso si el empleo está garantizado). En contraste, una participación en la producción de alimentos ofrece alguna ventaja de seguridad en términos de la titularidad de intercambio.

De manera similar, aquellos que venden servicios (por ejemplo, peluqueros o estibadores) o productos artesanales (por ejemplo, tejedores o

5 Ver Marx (1857-8, 1867) para el tratamiento clásico de los modos de producción y de su importancia para la producción y la distribución.

zapateros) están —como los trabajadores asalariados— más expuestos a las hambrunas relacionadas con aumentos inesperados de los precios de los alimentos que los campesinos o aparceros que cultivan alimentos. Este es el caso incluso cuando el nivel de vida *típico* de los últimos no es mejor que el de los primeros.

Para comprender la pobreza en general, el hambre permanente o el estallido de hambrunas, es necesario examinar tanto los patrones de propiedad y las titularidades de intercambio, como las fuerzas que actúan detrás de ellas. Esto requiere una cuidadosa consideración de la naturaleza de los modos de producción y de la estructura de las clases económicas, así como de sus interrelaciones.

#### 1.4. SEGURIDAD SOCIAL Y TITULARIDADES DE EMPLEO

Las titularidades de intercambio no sólo dependen de los intercambios del mercado sino de las transferencias que, en su caso, el Estado provea como parte de sus políticas de seguridad social. En un sistema de seguridad social determinado, un desempleado podrá recibir 'ayuda', el anciano una pensión, y los pobres algunos 'beneficios' específicos. Estas transferencias modifican el paquete de bienes y servicios a los cuales puede tener acceso una persona. Forman parte de las titularidades de intercambio de un individuo y están condicionadas a la ausencia de otros intercambios que la persona pueda realizar. Por ejemplo, una persona no tiene derecho a un subsidio de desempleo si intercambia su fuerza de trabajo por un salario, valga decir, si está empleada. Igualmente, los intercambios que sitúen a una persona por encima de la línea de pobreza especificada, la harán inelegible para recibir la ayuda apropiada. Estas provisiones de la seguridad social son, en esencia, suplementarias a los procesos de intercambio del mercado y de la producción, y los dos tipos de oportunidades determinan, conjuntamente, las titularidades de intercambio de una persona en una economía de mercado de propiedad privada con provisiones de seguridad social.

Los mecanismos de la seguridad social son particularmente importantes en el contexto del hambre. La ausencia de hambrunas en los países ricos y desarrollados no se explica porque el promedio de la gente sea rica. Ciertamente son ricos cuando tienen empleo y devengan salarios adecuados; pero para numerosas personas estas condiciones dejan de prevalecer durante largos períodos y las titularidades de intercambio de sus dotaciones, en ausencia de la seguridad social, proveerían paquetes de bienes muy magros. Con la proporción de desempleados tan alta que existe, por ejemplo, en Estados Unidos o en Gran Bretaña, si no fuera por la seguridad social habría bastante hambre y, probablemente, una hambruna. Lo que evita esta circunstancia no es el alto ingreso o riqueza promedio de los británicos o la opulencia general

de los norteamericanos, sino los valores mínimos garantizados de titularidades de intercambio, que la seguridad social provee.

De la misma manera, la eliminación del hambre en las economías socialistas –por ejemplo en la China– parece haber ocurrido incluso sin aumentos dramáticos en la disponibilidad de alimentos per cápita y, ciertamente, lo primero ha precedido a lo segundo. El fin del hambre refleja un desplazamiento en el sistema de titularidades, tanto bajo la forma de la seguridad social y –aún más importante– a través de sistemas de empleo asegurado con salarios que proveen titularidades de intercambio adecuadas para evitar el hambre.

### 1.5. OFERTA DE ALIMENTOS Y HAMBRE

Recientemente ha habido mucha discusión sobre las perspectivas de que la oferta de alimentos se rezague significativamente frente al crecimiento de la población mundial. Existe, sin embargo, poco sustento empírico para interpretar así las tendencias recientes. De hecho, para la mayoría de las regiones del mundo –con la excepción de algunas partes de África– el aumento de la oferta de alimentos ha sido comparable o superior al crecimiento de la población<sup>6</sup>. Pero ello no indica que el hambre se esté eliminando sistemáticamente, ya que ésta –como se ha discutido– es una función de las titularidades y no de la disponibilidad de alimentos en sí misma. En efecto, algunas de las peores hambrunas han ocurrido sin que se hayan presentado disminuciones significativas en la disponibilidad de alimentos per cápita.

Afirmar que el hambre depende ‘no solamente’ de la oferta de alimentos sino también de su distribución, sería bastante correcto, aunque no muy útil. La pregunta fundamental sería entonces: ¿Qué determina la distribución de alimentos entre los diferentes sectores de la comunidad? El enfoque de las titularidades nos conduce a cuestiones que ver con los patrones de propiedad y –menos obvio pero igualmente importante– a las diversas influencias que afectan los mapas de titularidades de intercambio. En la medida en que la oferta misma de alimentos tiene alguna influencia sobre el predominio del hambre, esa influencia opera *a través* de las relaciones de titularidad. Si una de cada ocho personas sufre regularmente de hambre en el mundo<sup>7</sup>, esto es el resultado de su inhabilidad para alcanzar la titularidad sobre suficientes alimentos; la cuestión de la disponibilidad física de los alimentos no está directamente involucrada.

6 Ver Aziz (1975), Sinha (1976a, 1976b, 1977), Sinha y Gordon Drabek (1978), Interfutures (1979), y también *Anuario de Producción y Boletines Mensuales* de la FAO (v.gr., vol. 3 N° 4, 1980, pp. 15-16).

7 Ver Aziz (1975), pp. 108 y 123.

El enfoque de las titularidades que se utiliza en este trabajo es muy general y –yo diría– ineludible en el análisis del hambre y la pobreza. Sin embargo, si parece rara y poco común, esto puede deberse a la tradición de pensar en términos de lo que *existe*, más que en términos de quién puede *comandar* qué. La simpleza fascinante del cociente entre alimentos y población ha sido oscurecedora a través de los siglos, y sigue plagando las discusiones de política, de la misma manera en que ha trastornado las políticas contra las hambrunas en el pasado.

2.

## CONCEPTOS DE POBREZA

Amartya K. Sen

### 2.1. REQUISITOS DE UN CONCEPTO DE POBREZA

En su lecho de muerte, en Calcuta, J. B. S. Haldane escribió un poema llamado 'El Cáncer es una cosa chistosa'<sup>1</sup>. La pobreza no es menos chistosa. Considérese la siguiente visión sobre la pobreza:

A las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. No es tanto la miseria o el predicamento de los pobres sino la incomodidad y el costo para la comunidad, lo que resulta crucial para esta visión de la pobreza. La pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres<sup>2</sup>.

Vivir en la pobreza puede ser triste, pero 'ofender o causar dolor a la sociedad, creando 'problemas a quienes no son pobres', es, al parecer, la verdadera tragedia. Es difícil reducir más a los seres humanos a la categoría de 'medios'.

El primer requisito para un concepto de pobreza es tener un criterio que nos permita definir *quién* debe estar en el centro de nuestro interés. La especificación de algunas 'normas de consumo' o de una 'línea de pobreza' puede lograr parte de la tarea: los pobres son aquellas personas cuyos niveles de consumo caen por debajo de estas normas, o cuyos ingresos están por debajo de esa línea. Pero esto nos lleva a otra pregunta: ¿el concepto de pobreza debe relacionarse con los intereses de: (1) sólo los pobres, (2) sólo los que no son pobres, o (3) tanto los pobres como los que no lo son?

1 *Oxford Book of 20th Century English Verse*, ed. P. Larkin, Oxford 1973, p. 271.

2 Rein (1971), p.46. Me apresuro a añadir que aquí el profesor Rein está describiendo uno de los tres "conceptos amplios" de la pobreza, a saber (1) "subsistencia" (2) "desigualdad", y (3) "externalidad"; la visión citada corresponde a "externalidad".

Parece un tanto grotesco afirmar que el concepto de pobreza sólo debe ocuparse de los no pobres, y me tomo la libertad de desechar la alternativa (2) –y la ‘visión’ citada en el primer párrafo– sin más consideraciones. La alternativa (3) puede, sin embargo, parecer atractiva por amplia y exenta de restricciones. No hay duda que la penuria de los pobres afecta, de hecho, el bienestar de los ricos. La verdadera pregunta es si estos efectos deberían incorporarse en el concepto de pobreza como tales, o si deberían figurar como posibles *efectos* de la pobreza. Creo que no resulta difícil escoger esta última respuesta, ya que en un sentido obvio la pobreza tiene que ser una característica de los pobres, y no de los no pobres. Se podría argumentar, por ejemplo, que si se considera un caso de reducción real del ingreso y un incremento del sufrimiento de todos los pobres, ello *tendrá* que ser descrito como un incremento de la pobreza, no importa si este cambio está acompañado por una reducción en los efectos adversos sobre los ricos (por ejemplo, si los ricos se ‘ofenden’ menos ante la vista de la penuria).

Esta concepción de la pobreza basada en (1) no implica, por supuesto, una negación del hecho de que el sufrimiento de los pobres puede depender de la condición de los no pobres. Simplemente sostiene que el foco del concepto de pobreza tiene que ser el bienestar de los pobres como tales, sin importar qué factores afecten su bienestar. La *causalidad* de la pobreza y los *efectos* de la misma serán, en sí mismos, objetos importantes de estudio, y la conceptualización de la pobreza en términos de las condiciones de los pobres únicamente, no afecta la importancia del estudio de estas cuestiones. En efecto, habrá mucho que decir sobre ellas más adelante.

Tal vez vale la pena mencionar, en este contexto, que en algunas discusiones el interés no gira en torno a la prevalencia de la pobreza en un país, expresada en el sufrimiento de los *pobres*, sino en la opulencia relativa de la nación *como un todo*.<sup>3</sup> En esas discusiones será completamente legítima la preocupación por el bienestar de toda la población de un país y la descripción de una nación como ‘pobre’ debe relacionarse con este concepto más amplio. Estos son ejercicios *distintos*, y en la medida en que se reconozca claramente este hecho, no habrá lugar para la confusión.

Mucho queda por hacer incluso tras haber identificado a los pobres y después de haber especificado que el concepto de pobreza tiene que ver con las condiciones de los pobres. Está el problema –frecuentemente importante– de agregación del conjunto de los pobres, que involucra desplazar el interés de la descripción de los pobres hacia algún tipo de medida global de ‘la pobreza’ como tal. En algunas tradiciones, esto simplemente se realiza contando el número de pobres, con lo cual se expresa la pobreza como la relación entre el número de pobres y la población total de la comunidad en cuestión.

3 Ver, por ejemplo, Paul Streeten, *¿Cuán pobres son los países pobres y por qué?*.

Esta 'tasa de incidencia' (H), tiene por lo menos dos serias limitaciones. En primer lugar, no da cuenta de la *magnitud* de la brecha de los ingresos de los pobres con respecto a la línea de pobreza: una reducción de los ingresos de todos los pobres, sin afectar los ingresos de los ricos, no afectará en absoluto la tasa de incidencia. En segundo lugar, es insensible a la distribución del ingreso entre los pobres; en particular, ninguna transferencia de ingresos de una persona pobre a una más rica puede incrementar esta tasa. Estos dos defectos de la medida H, la más ampliamente utilizada, la tornan inaceptable como indicador de pobreza, y la concepción de la pobreza en ella implícita, parece bastante cuestionable.

En este capítulo no me ocupo de los problemas de medición como tales, ya que éstos serán tratados en el próximo capítulo. Pero detrás de cada medida hay un concepto analítico y aquí estoy interesado en las ideas generales relativas a la concepción de la pobreza. Si la argumentación anterior es correcta, un concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, mas no inconexos, que son (1) un método de identificación de un grupo de personas bajo la categoría de pobres ('identificación') y (2) un método de agregación de las características del conjunto de pobres dentro de una imagen global de la pobreza ('agregación'). Ambos ejercicios serán desarrollados en el siguiente capítulo, pero antes será necesario estudiar el tipo de consideraciones que pueden intervenir en la definición de las operaciones (tanto la identificación como la agregación). El resto de este capítulo se ocupará de estos temas.

Las consideraciones subyacentes emergen muy claramente en los diferentes enfoques del concepto de pobreza que se encuentran en la literatura. Algunos de estos enfoques han sido objeto de ataques severos recientemente, mientras que otros no han sido examinados en forma suficientemente crítica. Al intentar evaluar estos enfoques en las próximas sub-secciones, trataré de evaluar tanto los enfoques como sus respectivas críticas.

## 2.2 EL ENFOQUE BIOLÓGICO

En su famoso estudio sobre la pobreza en York, Seebohm Rowntree (1901) definió las familias en situación de 'pobreza primaria' como aquellas "cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física". No sorprende que consideraciones biológicas relacionadas con los requerimientos de la supervivencia o la eficiencia en el trabajo hayan sido utilizadas con frecuencia en la definición de la línea de pobreza, ya que el hambre es, claramente, el aspecto más notorio de la pobreza.

El enfoque biológico ha sido intensamente atacado en épocas recientes<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Townsend (1971), 1974) y Rein (1971).

Su uso presenta, en efecto, serios problemas. En primer lugar, se presentan variaciones significativas de acuerdo con los rasgos físicos, condiciones climáticas y hábitos de trabajo. Incluso para un grupo específico en una región determinada, los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer con precisión. Algunas personas han logrado sobrevivir con una alimentación increíblemente escasa y parece haber un incremento acumulativo de la esperanza de vida a medida que los límites dietéticos ascienden. De hecho, el tamaño de las personas parece crecer con la nutrición en un rango muy amplio; los estadounidenses, los europeos y los japoneses han venido aumentando tangiblemente su estatura a medida que han mejorado sus dietas. Es difícil trazar una raya en alguna parte. Los llamados 'requerimientos nutricionales mínimos' encierran una arbitrariedad intrínseca que va mucho más allá de las variaciones entre grupos y regiones.

En segundo lugar, la conversión de requerimientos nutricionales mínimos a requerimientos mínimos *de alimentos* depende de la elección de los bienes específicos. Aunque puede ser fácil resolver el ejercicio de programación del 'problema de la dieta' a través de la selección de una dieta de costo mínimo que cubra unos requerimientos nutricionales específicos, a partir de productos alimenticios de determinado precio, no es clara la relevancia de tal dieta de costo mínimo. Normalmente, la dieta resultante es de un costo exageradamente bajo<sup>5</sup> pero monumentalmente monótona, y los hábitos alimentarios de la gente no están determinados, en la realidad, por tales ejercicios de minimización de costos. Los ingresos que efectivamente permiten la satisfacción de los requerimientos nutricionales dependen, en gran parte, de los hábitos de consumo de las gentes involucradas.

En tercer lugar, resulta difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios. El problema usualmente se soluciona suponiendo que una porción definida del ingreso total será gastada en comida. Con este supuesto, los costos mínimos de alimentación pueden ser utilizados para calcular los requerimientos mínimos de ingresos. Pero la proporción gastada en alimentos no sólo varía con los hábitos y la cultura, sino también con los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios. No es sorprendente que los supuestos sean refutados, con frecuencia, por la experiencia; por ejemplo, los estimativos de requerimientos de subsistencia de Lord Beveridge durante la Segunda Guerra Mundial resultaron bastante lejanos de la realidad, en vista de que los británicos estaban gastando una porción muy inferior de su ingreso en comida, a lo que se había supuesto (ver Townsend, 1974, p.17).

En vista de estos problemas, bien puede coincidir con la afirmación de Martín Rein (1971) que "casi todos los procedimientos utilizados en la

5 Ver, por ejemplo, los sorprendentes estimativos de Stigler (1945) sobre "los costos de la subsistencia". Ver también Rajaraman (1974).



definición de la pobreza como nivel de subsistencia pueden ser razonablemente cuestionados" (p. 61). Pero subsiste el siguiente interrogante: tras haber cuestionado cada uno de los procedimientos utilizados en el enfoque biológico, ¿qué hacemos entonces? ¿Simplemente ignoramos este enfoque<sup>6</sup>, o examinamos si queda algo que merezca salvarse? Yo diría que sí queda algo.

En primer lugar, si bien el concepto de requerimientos nutricionales es bastante difuso, no hay ninguna razón en particular para suponer que el concepto de pobreza deba ser tajante y preciso. De hecho, hay una cierta vaguedad implícita en ambos conceptos y la pregunta realmente interesante tiene que ver con el grado en que los ámbitos de vaguedad de ambas nociones, de acuerdo con su interpretación común, tiendan a coincidir. El problema, entonces, no es si los estándares nutricionales son vagos, sino más bien si la vaguedad es del tipo requerido.

En segundo lugar, para evaluar si alguien tiene acceso a un paquete nutricional específico, no hay necesidad de proceder a examinar si la persona tiene el nivel de ingresos que le permitiría alcanzar ese paquete. Basta con verificar si la persona cubre, efectivamente, los requerimientos nutricionales o no. Incluso en los países pobres, la información nutricional directa de este tipo puede ser recogida a través de muestras estadísticas de paquetes de consumo y puede ser ampliamente analizada (ver, por ejemplo, Srinivasan, Sarkar y Bardhan, 1974, especialmente el artículo de Chatterjee, Sarkar y Paul, y Panikar *et al.*, 1975); y el ejercicio de "identificación" bajo el enfoque nutricional no tiene que pasar, en absoluto, por el paso intermedio del ingreso.

En tercer lugar, incluso cuando procedemos a través de la intermediación del ingreso, la conversión de un conjunto de normas nutricionales mínimas (o de conjuntos alternativos de dichas normas) en ingreso(s) o línea(s) de pobreza puede simplificarse significativamente por el amplio predominio de patrones particulares de comportamientos de consumo en la comunidad en cuestión. La similitud de hábitos y comportamiento *reales*, permiten derivar niveles de ingreso en los cuales las normas nutricionales serán 'típicamente' satisfechas. (Este problema se discute más ampliamente en el siguiente capítulo).

Por último, aunque difícilmente se puede negar que la desnutrición sólo capta un aspecto de nuestra idea de la pobreza, se trata de uno importante, particularmente para muchos países en desarrollo. Parece claro que la

6 Depende mucho de cuáles son las alternativas. Rein (1971) mismo sugiere que otras concepciones "merecen más atención y desarrollo" (p. 62). Como la "subsistencia" conforma uno de sus tres "conceptos amplios" de la pobreza, nos quedamos con "externalidad" y "desigualdad". Esta última, aunque relacionada con la pobreza tanto en términos de causalidad como de evaluación es, no obstante, un problema *distinto* del de la pobreza como se argumentará en este trabajo (ver sección 2.3.). La externalidad, en términos de los efectos de la pobreza en los no pobres, es una perspectiva que ya hemos discutido críticamente (en la sección 2.1).

desnutrición debe ocupar un lugar central en la concepción de la pobreza. La forma precisa en que este lugar ha de especificarse está todavía por explorarse, pero la tendencia reciente a descartar todo el enfoque es un ejemplo destacado de sofisticación mal ubicada.

### 2.3 EL ENFOQUE DE LA DESIGUALDAD

La idea de que el concepto de pobreza es esencialmente un concepto de desigualdad tiene una plausibilidad inmediata. Al fin y al cabo, las transferencias de los ricos a los pobres pueden tener un efecto sustancial en la pobreza en muchas sociedades. Incluso la línea de pobreza que se use para identificar a los pobres ha de ser trazada en relación con estándares contemporáneos en la comunidad en cuestión, de tal suerte que la pobreza podría parecer muy similar a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la comunidad.

Argumentaciones en favor de la visión de la pobreza en términos de desigualdad son poderosamente presentadas por Miller y Roby, quienes concluyen:

Enunciar los problemas de la pobreza en términos de estratificación conlleva concebir la pobreza como un problema de desigualdad. En este enfoque, nos alejamos de los esfuerzos de medir las líneas de pobreza con precisión pseudo-científica. En lugar de eso, consideramos la naturaleza y la magnitud de las diferencias entre el 20% o 10% más bajo de la escala social y el resto de ella. Nuestro interés se centra en cerrar las brechas entre los que están abajo y los que están mejor en cada dimensión de la estratificación social <sup>7</sup>.

Claramente, hay mucho que decir en favor de este enfoque. Pero se puede argüir que la desigualdad es, fundamentalmente, un problema distinto de la pobreza. Intentar analizar la pobreza como un 'problema de desigualdad', o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. Obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas. Pero ninguno de los conceptos subsume al otro. Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que, *ceteris paribus*, reducir la desigualdad; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Igualmente, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente; en este caso resultaría fantástico argüir que la pobreza no ha aumentado. Ignorar información sobre muertes por inanición y sobre el hambre no constituye, en realidad, abstenerse de una 'precisión pseudo-científica' sino, más bien, ceguera frente a parámetros importantes de la comprensión común de la pobreza. Ni la

<sup>7</sup> Miller y Roby (1971, p. 143). También Miller, Rein, Roby y Cross (1967). Ver Wedderburn (1974) para una discusión de enfoques alternativos.

pobreza ni la desigualdad pueden ser incluidas la una en el ámbito de la otra<sup>8</sup>.

Otra cosa bien distinta es reconocer que la desigualdad y la pobreza están relacionadas y hacer notar que otro sistema de distribución puede erradicar la pobreza, incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país. Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite que se le trate como un tema de interés por sí mismo. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede estar presente entonces en el análisis de la pobreza, sin hacer equivalentes los dos conceptos.

#### 2.4. PRIVACION RELATIVA

El concepto de 'privación relativa' ha sido fructíferamente utilizado en el análisis de la pobreza<sup>9</sup>, especialmente en la literatura sociológica. Ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones y es natural que, para un animal social, el concepto de privación sea relativo. Pero al interior del término 'privación relativa', parecen existir nociones distintivas y diversas.

Una distinción tiene que ver con el contraste entre '*sentimientos de privación*' y '*condiciones de privación*'. Peter Townsend ha sostenido que 'la última sería una mejor acepción'<sup>10</sup>. Hay mucho que decir a favor de un conjunto de criterios basados en condiciones concretas, que permitieran usar el término 'privación relativa' en un 'sentido objetivo para describir situaciones en las cuales las personas poseen menos que otras de cierto atributo deseable, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder'<sup>11</sup>.

Por otra parte, la elección de las '*condiciones de privación*' no puede ser independiente de los '*sentimientos de privación*'. Los bienes materiales no pueden ser evaluados, en este contexto, sin una referencia a la visión que la gente tiene de ellos, e incluso si los '*sentimientos*' no se incorporaran explícitamente, deben desempeñar un papel implícito en la selección de los atributos. Townsend ha enfatizado, acertadamente, la importancia de "definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en cada sociedad y evaluar si... hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes... para

8 También vale la pena destacar que hay muchas medidas de desigualdad. La de la brecha "entre el 20 o 10% y el resto" es sólo una. Ver Atkinson (1970), Sen (1973a) Kolm (1976a, 1976b) y Bläckorby y Donaldson (1978, 1980b). La desigualdad no es sólo un asunto del grado de concentración del ingreso sino de investigar los contrastes entre diversos sectores de la comunidad desde muchas perspectivas, por ejemplo en términos de relaciones de producción, como lo hizo Marx (1859, 1867).

9 Ver Runciman (1966) y Townsend (1971), quienes presentan dos enfoques diferentes del concepto.

10 Townsend (1974), pp. 25-6.

11 Wedderburn(1974), p.4.

compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida<sup>12</sup>. Sin embargo, para definir el estilo y el nivel de vida, cuya imposibilidad de compartir es considerada importante, hay que considerar también los sentimientos de privación. La disociación entre 'condiciones' y 'sentimientos' no es fácil y un diagnóstico objetivo de las 'condiciones' requiere de una comprensión objetiva de los 'sentimientos'.

Una segunda distinción tiene que ver con la elección de los 'grupos de referencia' para fines comparativos. De nuevo, hay que considerar los grupos con los cuales las personas en cuestión se comparan realmente, lo cual puede constituir uno de los aspectos más difíciles en el estudio de la pobreza con el enfoque de la privación relativa. El marco de la comparación no es independiente, desde luego, de la actividad política en la comunidad en cuestión<sup>13</sup> ya que el sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a la noción de quién tiene derecho a disfrutar qué.

Estos diferentes aspectos relacionados con la noción general de privación relativa tienen una influencia considerable sobre el análisis social de la pobreza. Sin embargo, vale la pena señalar que el enfoque de la privación relativa —incluyendo aun todas sus variantes— no puede ser, en realidad, la *única* base del concepto de pobreza. Una hambruna, por ejemplo, será inmediatamente aceptada como un caso de pobreza aguda, sin importar cuál sea el patrón relativo dentro de la sociedad. Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación *absoluta* en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes de hambre, desnutrición y sufrimiento visible en un diagnóstico de pobreza, sin necesidad de conocer previamente la situación relativa. Por tanto, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no alternativo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta.

## 2.5. ¿UN JUICIO DE VALOR?

La visión de que "la pobreza es un juicio de valor" ha sido poderosamente expuesta por muchos autores, recientemente. Parece natural concebir la pobreza como algo que se desaprueba y cuya eliminación resulta moralmente buena. Más aún, Mollie Orshansky, una prominente autoridad en la materia, ha dicho que "la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe"<sup>14</sup>. El ejercicio parecería ser, entonces, fundamentalmente subjetivo: desplegar las propias normas morales sobre las estadísticas de privación.

12 Townsend (1974), pp. p. 36

13 Por ejemplo, Richard Scase (1974) anota que los trabajadores suecos tienden a escoger grupos de referencia más amplios que los trabajadores británicos y relaciona este contraste con las diferencias en la naturaleza de los dos movimientos sindicales y con la organización política en general.

14 Orshansky (1969), p. 37. Para una crítica de esta posición, ver Townsend (1974).

Me gustaría argumentar en contra de este enfoque. Es importante distinguir las diferentes maneras en que el papel de la moral se puede incorporar en el ejercicio de medición de la pobreza. Es distinto afirmar que el ejercicio es *en sí mismo* prescriptivo a decir que el ejercicio debe *tomar nota* de las prescripciones hechas por los miembros de la comunidad. La descripción de una prescripción prevalece. Ante constituye un acto de descripción, no de prescripción. Ciertamente, puede ser el caso, como ha dicho Eric Hobsbawm (1968), que la pobreza "siempre se define de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presenta" (p. 398). Pero esto no convierte el ejercicio de medición de la pobreza en una sociedad dada en un juicio de valor. Ni en un ejercicio subjetivo de algún tipo. Para la persona que estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son hechos ciertos (¿cuáles *son* los estándares contemporáneos?), y no asuntos de moral o de búsqueda subjetiva (¿cuáles *deberían ser* los estándares contemporáneos? ¿cuáles *deberían ser* mis valores? ¿qué *siento* yo respecto de todo esto?)<sup>15</sup>.

El punto fue muy claramente expuesto por Adam Smith hace más de doscientos años:

Por mercancías necesarias entiendo no sólo las que son indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación, aun entre las de clase inferior. Una camisa de lino, rigurosamente hablando, no es necesaria para vivir. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable a pesar de que no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa, un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino. Su falta denotaría ese deshonesto grado de pobreza, al que se presume nadie podría caer, sino a causa de una conducta en extremo disipada. La costumbre ha convertido, del mismo modo, el uso de zapatos de cuero en Inglaterra, en algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin ellos.<sup>16</sup>

En el mismo espíritu, Karl Marx (1867) sostenía que si bien es cierto que "hay un elemento histórico y moral" dentro del concepto de la subsistencia, "aun así, en un país determinado, y en un período determinado, está dado el monto medio de los medios de subsistencia necesarios" (p. 208).

<sup>15</sup> Esto no niega, de ninguna manera, que los valores propios pueden implícitamente afectar la valoración de los hechos, como sucede con mucha frecuencia. La afirmación tiene que ver con la *naturalidad* del ejercicio, esto es, que se ocupa de la valoración de los hechos, y no de la manera como se realiza típicamente y de la psicología que está detrás del ejercicio. (El médico vinculado a la pensión de estudiantes en la cual me hospedé en Calcuta se rehusaba a diagnosticar la gripe sobre la base de que "la gripe no debería ser una razón para quedarse en cama"). La cuestión es, en cierta forma, comparable con la influencia de los intereses en los valores de una persona. Para un importante análisis histórico de diversos aspectos de esa relación, ver Hirschman (1977).

<sup>16</sup> Smith (1776), p. 769. [Nota de los traductores: Aunque en la traducción de este párrafo nos hemos basado en la edición en español del Fondo de Cultura Económica (segunda reimpresión, México, 1981) le hemos introducido algunos cambios para reflejar más literalmente el texto original].

Es posible que Smith y Marx hayan sobreestimado el grado de uniformidad de opiniones que suelen presentarse en una comunidad en torno al contenido de la 'subsistencia' o la 'pobreza'. Probablemente la descripción de 'necesidades' diste mucho de ser ambigua. Pero la ambigüedad en una descripción no la convierte en un acto prescriptivo —sino sólo en uno de descripción ambigua. Uno puede verse forzado a ser arbitrario para eliminar la ambigüedad, y en ese caso vale la pena registrar dicha arbitrariedad. Igualmente, es posible que haya que usar más de un criterio en vista de la falta de uniformidad en los estándares aceptados, y considerar la ordenación *parcial* generada por los distintos criterios considerados en conjunto (que refleja una 'dominancia' en términos de todos los criterios)<sup>17</sup>. Sin embargo, la ordenación parcial aún reflejaría una afirmación descriptiva más que una prescriptiva. Ciertamente, sería como decir: 'Nureyev puede o no ser mejor bailarín que Nijinski, pero baila mejor que este autor, bajo estándares contemporáneos', una afirmación descriptiva (y tristemente incontrovertible).

## 2.6. ¿UNA DEFINICION DE POLITICA?

Hay un problema relacionado que vale la pena explorar en este contexto. La medida de la pobreza puede estar basada en unos estándares dados, pero ¿qué clase de postulados resultan de estos estándares? ¿Se trata de estándares de las políticas públicas que expresan los objetivos de las políticas o puntos de vista sobre lo que las políticas deberían ser?

No hay duda de que los estándares deben tener mucho que ver con algunas nociones amplias de aceptabilidad, pero ello no equivale a reflejar objetivos precisos de las políticas vigentes o recomendadas. En esta materia también parece existir cierta confusión. Por ejemplo, la Comisión Presidencial para el Mantenimiento del Ingreso (Income Maintenance) (1969) se manifestó en favor de una 'definición de política' de esta naturaleza en su conocido informe, *Poverty amid Plenty*:

Si la sociedad piensa que a las personas no debe permitírseles morir de hambre o de frío, entonces definirá la pobreza como la falta de comida y techo necesarios para conservar la vida. Si la sociedad siente que tiene alguna responsabilidad en brindarle a todas las personas una medida establecida de bienestar que vaya más allá de la simple supervivencia, por ejemplo, buena salud, entonces deberá añadir a la lista de cosas necesarias los recursos para prevenir o curar la enfermedad. En cualquier momento dado un definición de política refleja un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad. En sociedades donde los ingresos son bajos, la comunidad difícilmente puede comprometerse más allá de la supervivencia física. Otras sociedades, más capaces de apoyar a sus ciudadanos dependientes, empiezan a considerar los efectos que el pauperismo tendrá, tanto sobre los pobres como sobre los que no lo son<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Sen (1973a), Capítulos 2 y 3.

<sup>18</sup> U.S. President's Commission on Income Maintenance (1969), p. 8.

Existen por lo menos dos dificultades con esta 'definición de política'. En primer lugar, la definición de política depende, en la práctica, de una serie de factores, que van más allá de la noción prevaleciente sobre lo que debe hacerse. Las políticas públicas son una función de la organización política y dependen de una variedad de factores que incluyen la naturaleza del gobierno, las fuentes de su poder y la fuerza desplegada por otras organizaciones. En las políticas públicas puestas en práctica en muchos países es difícil, de hecho, detectar una preocupación evidente por eliminar la privación. Si se interpreta en términos de la política pública efectiva, la 'definición de política' puede dejar de registrar los asuntos políticos involucrados en la toma de decisiones.

En segundo lugar, hay problemas incluso si por 'política' se entiende no la política pública actual, sino las recomendaciones ampliamente sostenidas por la sociedad en cuestión. Claramente, existe una diferencia entre la noción de 'privación' y la idea de lo que debería ser eliminado a través de la 'política'. Ello es así puesto que las recomendaciones sobre políticas tienen que depender de una evaluación de factibilidades ('debe implicar puede'<sup>19</sup>), pero conceder que algunas privaciones no puedan ser inmediatamente eliminadas no equivale a conceder que no deban ser consideradas como privaciones. (Contraste: 'Mire, anciano, usted no es pobre aunque esté padeciendo hambre, ya que es imposible mantener, en las circunstancias actuales, el ingreso de todos por encima del nivel requerido para eliminar el hambre'). La noción de Adam Smith de la subsistencia, basada no sólo en 'las mercancías que son indispensables para el sostenimiento de la vida' sino también en aquellas 'cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso', de ninguna manera es idéntica a lo que comúnmente se acepta que puede y debe suministrarse a todos a través de la política pública. Si en un país súbitamente empobrecido por una guerra, por ejemplo, se acepta en forma generalizada que el programa de mantenimiento de los ingresos debe recortarse a un nivel más bajo de ingreso, ¿sería correcto afirmar que en ese país no han aumentado los niveles de pobreza, en vista de que la reducción de los ingresos ha sido *igualada* por una reducción de la línea de pobreza?

Yo sostendría que la 'definición de política' se basa en una confusión fundamental. Es cierto que el desarrollo económico conlleva cambios en la noción de lo que se considera como privación y pobreza, y que también se modifican las ideas sobre lo que debe hacerse al respecto. Pero aunque estos dos tipos de cambios son interdependientes y están temporalmente correlacionados, ninguno puede ser totalmente *definido* en función del otro. Kuwait, país rico en petróleo, 'puede estar más capacitado para apoyar a sus ciudadanos dependientes' con su nueva prosperidad, pero la noción de lo que es la pobreza puede no subir inmediatamente al nivel correspondiente.

19 Cf. Hare (1963), Capítulo 4.

Asimismo, los Países Bajos, devastados por la guerra, pueden mantener sus estándares de lo que consideran como pobreza sin rebajarlos a un nivel proporcional a su predicamento<sup>1</sup>.

Si se acepta el enfoque aquí desarrollado, entonces la medición de la pobreza debe considerarse como un ejercicio descriptivo, que evalúa el predicamento de las personas en términos de los estándares prevaletentes de necesidades. Es un ejercicio empírico y no ético, en el cual los hechos se relacionan con lo que es considerado como privación y no directamente con las políticas recomendadas. La privación referida presenta tanto aspectos relativos como absolutos (como se discutió en las Secciones 2.2. y 2.4.).

## 2.7. ESTANDARES Y AGREGACION

Todavía quedan dos cuestiones por abordar. En primer lugar, al comparar la pobreza en dos sociedades, ¿cómo puede hallarse un estándar común de necesidades, si tales estándares varían de una sociedad a otra? Hay, en realidad, dos tipos distintos de ejercicios para este tipo de comparaciones entre comunidades. Uno apunta a la comparación de los alcances de la privación en cada comunidad en relación con sus estándares respectivos de necesidades mínimas. El otro se ocupa de comparar el predicamento de las dos comunidades en términos de un estándar mínimo dado, por ejemplo, el que predomina en una de ellas. No existe, realmente, nada contradictorio en las dos afirmaciones siguientes:

- (1) Hay *menos* privación en la comunidad A que en la B en términos de algún estándar *común*, por ejemplo las nociones de necesidades mínimas prevaletentes en la comunidad A.
- (2) Hay *más* privación en la comunidad A que en la B en términos de sus *respectivos* estándares de necesidades mínimas, las cuales son bastante más altas en A que en B<sup>2</sup>.

No tiene mucho sentido discutir sobre cuál de las dos afirmaciones es la correcta, ya que claramente ambas son de interés. Lo importante es anotar que las dos son bien distintas.

En segundo lugar, mientras el ejercicio de 'identificación' de los pobres puede basarse en un nivel de necesidades mínimas, el de la 'agregación' requiere de algún método que combine las privaciones de distintas personas en un indicador global. En este segundo ejercicio se requiere algún tipo de escala relativa de las privaciones. La magnitud de la arbitrariedad es aquí

1 Para una descripción de dicho predicamento, ver Stein, Susser, Saenger y Marolla (1975).

2 Tampoco hay necesariamente contradicción en la afirmación de que la comunidad A presenta menos privación en términos de los estándares de una comunidad (v.gr. los de A misma), mientras que la comunidad B presenta menos privación en términos de los estándares de otra comunidad (por ejemplo los de B).



mucho mayor, ya que las convenciones sobre esto están menos firmemente establecidas y las restricciones sobre lo aceptable tienden a dejarlo a uno con una gran libertad. El problema puede compararse con el criterio utilizado para hacer *postulados descriptivos agregados* en campos como el de los logros deportivos de distintos grupos. Mientras es claro que ciertas circunstancias permitirían postulados agregados del tipo 'los habitantes de Africa son mejores en las carreras de atletismo que los de la India' (por ejemplo, la circunstancia de que los primeros derrotan siempre a los segundos en prácticamente todos los eventos de atletismo), otras circunstancias podrían obligarnos a negar este postulado y habría casos intermedios en los cuales cualesquiera de las dos opciones (afirmar o negar el postulado) serían claramente controvertibles.

En este contexto de arbitrariedad de la 'descripción agregada' resulta particularmente tentador redefinir el problema como un ejercicio 'ético', como efectivamente se ha hecho en la medición de la desigualdad económica<sup>1</sup>. Pero los ejercicios éticos involucran ambigüedades exactamente iguales y, más aún, acaban respondiendo a una pregunta distinta del interrogante descriptivo originalmente formulado<sup>2</sup>. No queda casi ninguna otra alternativa que la de aceptar el elemento de arbitrariedad presente en la descripción de la pobreza, y en hacer ese elemento tan transparente como sea posible. Puesto que la noción de pobreza de una nación presenta ambigüedades inherentes, no habría por qué esperar otra cosa.

## 2.8. OBSERVACIONES FINALES

La pobreza es, por supuesto, un asunto de privación. El reciente cambio de enfoque —especialmente en la literatura sociológica— de la privación *absoluta* a la *relativa* ofrece un provechoso marco de análisis (sección 2.4.). Pero la privación relativa resulta esencialmente incompleta como enfoque de la pobreza y complementa (aunque no puede suplantar) el enfoque anterior de la desposesión absoluta. El tan criticado enfoque biológico, que requiere una reformulación sustancial más no el rechazo, se relaciona con este núcleo irreductible de privación absoluta, manteniendo los problemas de la muerte por inanición y el hambre en el centro del concepto de pobreza (secciones 2.2. y 2.4.).

La visión, frecuentemente recomendada, de la pobreza como un problema de desigualdad, no le hace justicia a ninguno de los dos conceptos. La pobreza y la desigualdad están estrechamente relacionadas pero son conceptos claramente diferenciados y ninguno se subsume en el otro (sección 2.3.).

1 Ver Dalton (1920), Kolm (1969), y Atkinson (1970).

2 Ver Bentzel (1970), Hansson (1977) y Sen (1978b).

Hay buenas razones para concebir la medición de la pobreza no, como se asegura frecuentemente, como un ejercicio ético, sino fundamentalmente como uno descriptivo (sección 2.5.). Más aún, es posible afirmar que la 'definición de política' de la pobreza, frecuentemente utilizada, está fundamentalmente errada (sección 2.6.). El ejercicio de describir el predicamento de los pobres en términos de los estándares predominantes de 'necesidades' involucra, por supuesto, las ambigüedades inherentes al concepto de pobreza; pero una descripción ambigua no es lo mismo que una prescripción<sup>31</sup>. En cambio, la ineludible arbitrariedad que resulta de elegir entre procedimientos permisibles y entre posibles interpretaciones de los estándares prevalecientes, requiere reconocimiento y un tratamiento apropiado.

31 Las cuestiones metodológicas subyacentes han sido discutidas en Sen (1980a).

3.

## POBREZA: IDENTIFICACION Y AGREGACION

Amartya K. Sen

### 3.1. BIENES Y CARACTERISTICAS

En el capítulo anterior se argumentó que la medición de la pobreza puede dividirse en dos operaciones distintas, a saber, la *identificación* de los pobres y la *agregación* de las características de su pobreza en una medida global. El ejercicio de identificación precede obviamente al de agregación. El camino más común hacia la identificación es a través de la definición de un conjunto de necesidades 'básicas' o 'mínimas'<sup>1</sup>, y considerando la incapacidad de satisfacer estas necesidades como la prueba de pobreza. Se sostuvo en la sección anterior que las consideraciones de la privación relativa son relevantes para la definición de las necesidades 'básicas', pero los intentos de hacer de la carencia relativa la *única* base de esta definición están llamados a fracasar, ya que hay un núcleo irreductible de privación absoluta en el concepto de pobreza. Dentro de la perspectiva general presentada en el último capítulo, en éste se abordarán asuntos detallados –y más técnicos– antes de pasar de la identificación a la agregación.

¿Se especifican mejor las necesidades básicas involucradas en la identificación de la pobreza en términos de bienes y servicios, o en términos de 'características'? El trigo, el arroz, las papas, etc., son bienes, mientras que las calorías, proteínas, vitaminas, etc., son características de estos bienes bus-

La literatura sobre las necesidades básicas es extensa. Para algunos de los problemas principales, ver OIT (1976a, 1976b), Haq (1976), Jolly (1976), Stewart y Streeten (1976), Beckerman (1977), Bhalla (1977), Ghai, Khan, Lee y Alfthan (1977), Streeten (1977), Balogh (1978), Griffin y Khan (1978), Perkins (1978), Singh (1978) y Streeten y Burki (1978). Sobre temas relacionados, ver también Adelman y Morris (1973), Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly (1974), Morawetz (1977), Reutlinger y Selowski (1976), Drewnowski (1977), Grant (1978), Chichilnisky (1979), Morris (1979) y Fields (1980).

cadadas por el consumidor<sup>2</sup>. Si cada característica pudiera ser obtenida de un bien único y de ningún otro, entonces sería fácil convertir las necesidades de características a necesidades de bienes. Pero éste, con frecuencia, no es el caso, así que los requerimientos en términos de características no especifican los requerimientos de bienes. Mientras las calorías son necesarias para la supervivencia, ni el trigo ni el arroz lo son.

Las necesidades de características preceden, en un sentido obvio, a las necesidades de bienes, y la conversión de las primeras en las segundas sólo resulta posible bajo circunstancias especiales. La multiplicidad de fuentes no es, sin embargo, uniforme. Muchos bienes proveen calorías o proteínas; muy pocos brindan techo. El alfabetismo proviene casi por completo de la escuela primaria, aunque existen, en principio, otras fuentes. En muchos casos resulta entonces posible pasar de los requerimientos de características a los requerimientos de bienes —en su acepción amplia— con poca ambigüedad. Es por esta razón que las necesidades 'básicas' o 'mínimas' se definen, con frecuencia, como un *vector* híbrido, —por ejemplo, montos de calorías, proteínas, vivienda, escuelas, camas de hospital— en el cual algunos de los componentes son características puras mientras otros son abiertamente bienes. Aunque hay evidencia de que esta mezcla desconcierta a los puristas, resulta bastante económica y es típicamente inofensiva.

Un caso intermedio interesante surge cuando una cierta característica puede obtenerse de varios bienes diferentes, pero los gustos de la comunidad en cuestión reducen su fuente de obtención a un único bien. Por ejemplo, una comunidad puede estar 'casada' con el arroz y no considerar aceptables otras fuentes de calorías (o carbohidratos). Una manera formal de resolver este problema es definiendo la característica 'calorías del arroz' como lo que busca el consumidor en cuestión, de tal manera que sea el arroz y sólo el arroz el que pueda satisfacer la definición. Esto es analíticamente adecuado pero un poco subreptico. Pero también hay otras maneras de manejar el problema, como suponer, por ejemplo, que el grupo busca las calorías como tales pero considera el arroz como la única fuente *factible*. Aunque estas distinciones puedan no tener mucha importancia práctica inmediata, tienden a sugerir enfoques diferentes de política en relación con las variaciones en los gustos.

El papel del conocimiento en la modificación de las ideas sobre dietas factibles puede ser, en efecto, una parte importante de la planeación nutricional. El conocimiento en cuestión incluye tanto información nutricional como la experiencia sobre el sabor de las cosas (una vez superada la barrera que detecta el viejo anuncio de Guinness: 'Nunca la he probado porque no me gusta').

2 Para diversos análisis de la teoría del consumidor en términos de características, ver Gorman (1956, 1976), y Lancaster (1966).

Los hábitos dietéticos de una población no son, desde luego, inmutables, pero sí tienen un enorme arraigo. Al efectuar comparaciones intercomunitarias de pobreza, el contraste entre identificar necesidades en términos de características y hacerlo en términos de bienes, puede resultar significativo. Por ejemplo, la ordenación de los niveles rurales de vida en distintos Estados de la India, cambia significativamente cuando la base de la comparación se desplaza del acceso sobre bienes al acceso sobre características, tales como calorías y proteínas<sup>3</sup>. No hay duda de que, en última instancia, las características proporcionan la base más relevante para la definición de las necesidades básicas, pero la relativa inflexibilidad de los gustos hace que la conversión de estas necesidades básicas en dietas de costo mínimo sean una función no sólo de los precios sino, también, de los hábitos de consumo<sup>4</sup>. Este aspecto tendría que ser tomado en cuenta explícitamente al llevar a cabo el ejercicio de identificación, lo que se discute más ampliamente en la próxima sección.

### 3.2. EL METODO DIRECTO VERSUS EL METODO DEL INGRESO

Para identificar a los pobres, dado un conjunto de 'necesidades básicas', es posible utilizar, por lo menos, dos métodos alternativos<sup>5</sup>. Uno consiste simplemente en verificar el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica. A éste le podemos llamar el 'método directo' y no involucra ninguna noción de ingreso, ni siquiera el nivel de ingreso de la línea de pobreza. En contraste, en el que puede llamarse el 'método del ingreso', el primer paso consiste en calcular el ingreso mínimo, o línea de pobreza, *LP*, con el cual todas las necesidades mínimas especificadas son satisfechas. El siguiente paso es el de identificar aquellos cuyo ingreso actual está por debajo de dicha línea de pobreza.

En un sentido obvio, el método directo resulta superior al método del ingreso, ya que el primero no se basa en supuestos particulares sobre el comportamiento de consumo que pueden o no ser correctos. En efecto, podría argumentarse que sólo en ausencia de información directa sobre la satisfacción de necesidades específicas, habría argumentos para introducir la intermediación del ingreso, de tal manera que el método del ingreso sería, en el mejor de los casos, una segunda opción.

3 Ver Sen (1976d) sobre este tema general y Rath (1973), Bhattacharya y Chatterjee (1974,1977) y Sen (1976b) sobre las investigaciones empíricas subyacentes.

4 Aunque los hábitos alimentarios no son fáciles de cambiar, experimentan, sin embargo, una transformación radical en una situación de hambre extrema, por ejemplo en condiciones de hambruna. De hecho, una de las causas más comunes de muerte en una hambruna es la diarrea causada por la ingestión de alimentos inhabituales y de sustancias no comestibles.

5 La distinción está estrechamente relacionada con el contraste establecido por Seebohm Rowntree (1901) entre pobreza 'primaria' y 'secundaria'.

Hay mucho que decir en favor de este punto de vista y el método del ingreso puede, en efecto, considerarse como una manera de aproximar los resultados del método directo. Sin embargo, no se agota aquí el contraste de los dos métodos. El método del ingreso puede concebirse como una forma de tomar en cuenta las idiosincrasias individuales, sin contravenir la noción de pobreza basada en la privación. El asceta que ayuna sobre su costosa cama de clavos será registrado como pobre bajo el método directo, pero el método del ingreso brindará un juicio distinto al tomar nota de su nivel de ingreso; nivel en el cual la mayoría de las personas de su comunidad no tendrían problemas en satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos. El ingreso de una persona puede verse no sólo como un instrumento burdo para predecir su consumo actual, sino como un indicador de la capacidad de la persona para satisfacer sus necesidades mínimas (independientemente de que, en los hechos, decida o no utilizar esa capacidad)<sup>6</sup>.

Hay aquí un límite difícil de trazar. Si sólo hubiera de considerarse la capacidad de satisfacer necesidades mínimas sin preocuparse por los gustos, entonces, por supuesto, uno podría plantear un problema de programación que minimizara los costos y, simplemente, se verificaría si el ingreso de alguien cae por debajo de esa solución de costo mínimo. Dichas dietas de mínimo costo resultan típicamente muy baratas pero excesivamente monótonas y con frecuencia se consideran inaceptables. (En el trabajo pionero de Indira Rajaraman (1974) sobre la pobreza en Punjab, en una ronda inicial de optimización, los inocentes habitantes del Punjab fueron sometidos a un diluvio de la dieta Bengali). Los factores de gusto pueden ser introducidos como restricciones (como lo hizo Rajaraman, y como lo hacen otros), pero es difícil establecer el nivel de presencia y el grado de severidad de estas restricciones. En casos extremos, las restricciones determinan totalmente el patrón de consumo.

Pero existe, en mi opinión, una diferencia de principio entre las restricciones de gustos aplicables en forma amplia a toda la comunidad, y aquellas que reflejan idiosincrasias individuales. Si el ingreso de la línea de pobreza puede ser derivado de normas de comportamiento típicas de una sociedad, entonces una persona con un ingreso más alto que decida ayunar sobre una cama de clavos, puede ser declarada, con algún grado de legitimidad, como no pobre. El método del ingreso tiene, por lo tanto, cierto mérito propio, aparte de su papel como vía para aproximar el resultado que se hubiera obtenido a través del método directo, si toda la información de consumo hubiera estado disponible.

El 'método directo' y el 'método del ingreso' no constituyen, en realidad, dos formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan dos

6 El método del ingreso tiene vínculos cercanos con las comparaciones de ingreso real de la economía del bienestar; ver Hicks (1958).

concepciones alternativas de la pobreza. El método directo identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el método del ingreso trata de detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacer estas necesidades, dentro de las restricciones de comportamiento típicas de su comunidad. Ambos conceptos tienen algún interés propio en las tareas de diagnóstico de la pobreza en una comunidad, y aunque el segundo es un poco más remoto al depender de la existencia de algún patrón típico de comportamiento en la comunidad, es también un poco más refinado al trascender las elecciones observadas y llegar a la noción de capacidad. Una persona pobre, bajo este enfoque, es aquella cuyo ingreso no es suficiente para cubrir las necesidades mínimas, definidas de conformidad con el patrón convencional de comportamiento<sup>7</sup>.

El método del ingreso tiene la ventaja de que brinda una métrica de distancias numéricas respecto a la 'línea de pobreza', en términos de las brechas de ingreso. Esto no lo proporciona el 'método directo', que tiene que conformarse con señalar la brecha en cada tipo de necesidad. Por otro lado, el método del ingreso es más restrictivo, en términos de las precondiciones que se requieren para el ejercicio de 'identificación'. En primer lugar, si no hay uniformidad en los patrones de comportamiento de consumo, no habrá ningún nivel de ingreso específico en el cual el consumidor 'típico' cubra sus necesidades mínimas. En segundo lugar, si los precios son distintos para diversos grupos de personas, por ejemplo entre clases sociales, grupos de ingreso o localidades, entonces la línea de pobreza será específica para cada grupo, incluso cuando se consideran normas y hábitos de consumo uniformes<sup>8</sup>. Estas son dificultades reales y no pueden ser ignoradas. Parece razonablemente cierto que el supuesto de una línea de pobreza uniforme para una sociedad determinada, distorsiona la realidad. Lo que resulta mucho menos claro, sin embargo, es el grado de esta distorsión y su gravedad para los propósitos para los que se utilizan las medidas de pobreza.

### 3.3. TAMAÑO FAMILIAR Y ADULTOS EQUIVALENTES

Otra dificultad surge con el hecho de que la unidad natural, por lo que concierne al comportamiento de consumo, sea la familia y no el individuo. Al calcular el ingreso necesario para cubrir las necesidades mínimas de familias de distintos tamaños, se requiere algún método de correspondencia entre el ingreso familiar y el individual. Aunque el método más simple es el de

7 El método del ingreso se basa en dos conjuntos distintos de convenciones, a saber, (1) las convenciones utilizadas para identificar las necesidades mínimas y, (2) las que sirven de base para definir las restricciones de comportamiento y de gustos.

8 Para la evidencia de diferencias agudas en los deflatores de precios para grupos específicos de ingreso en la India, ver Bardhan (1973), Vaidyanathan (1974) y Radhakrishna y Sarma (1975) entre otros. Ver también Osmani (1978).

dividir el ingreso familiar entre el número de sus integrantes, este método pasa por alto las economías de escala que operan para muchos rubros de consumo, así como el hecho de que las necesidades de los niños pueden diferir significativamente de las de los adultos. Para resolver estas cuestiones, la práctica común, tanto para la estimación de la pobreza como para las actividades de la seguridad social, es la de convertir cada familia en un cierto número de 'adultos equivalentes' por medio de algún tipo de 'escala de equivalencia', o bien convertir las familias en 'hogares equivalentes'<sup>9</sup>.

Suele haber mucha arbitrariedad en una conversión de este tipo. Mucho depende de los patrones exactos de consumo de las personas involucradas, los cuales varían de familia a familia y de acuerdo con la composición etárea. En efecto, tanto las necesidades mínimas de los niños, como las variaciones en el comportamiento de consumo entre familias, de acuerdo con las variaciones en el número y en la composición etárea de los niños, constituyen campos complejos para la investigación empírica. La cuestión de la mala distribución *al interior* de la familia, también es otro problema que requiere mucha más atención de la que ha recibido hasta el momento.

También hay distintas bases para derivar una equivalencia apropiada de las necesidades<sup>10</sup>. Un enfoque consiste en tomar los requerimientos nutricionales para cada grupo de edad por separado y después tomar los cocientes de sus costos, dados los patrones de consumo vigentes. La aceptabilidad de este enfoque depende no solamente de la validez de los estándares nutricionales utilizados, sino también del supuesto de que la familia tiene el mismo interés en satisfacer los requerimientos nutricionales respectivos de los miembros de diferentes grupos de edades<sup>11</sup>. También ignora economías de escala en el consumo, que parecen existir hasta para rubros como los alimentos.

Un segundo enfoque consiste en examinar las percepciones de las personas involucradas sobre la cuestión de la equivalencia, es decir, cuánto ingreso adicional se requiere, en su opinión, para que una familia más grande tenga un nivel de bienestar igual al de una más pequeña. Los estudios empíricos sobre estas 'percepciones' (por ejemplo, Goedhart, Halberstadt, Kapteyn y van Praag, 1977) han mostrado una considerable regularidad y consistencia.

Un tercer camino es el de examinar el comportamiento efectivo del consumo de familias de distintos tamaños y tratar algún aspecto de este compor-

9 Ver Orshansky (1965), Abel-Smith y Townsend (1965), y Atkinson (1969), entre otros. Ver también Fields (1980).

10 Para una versión esclarecedora de estos métodos y de su lógica subyacente, ver Deaton y Muellbauer (1980).

11 Otra variable importante es la carga laboral, incluyendo la de los niños, que también puede ser alta en economías pobres; ver Hansen (1969) y Hamilton (1975).



tamiento como un indicador de bienestar. Por ejemplo, la fracción gastada en alimentos ha sido interpretada como un indicador de pobreza: se considera que dos familias de distintos tamaños tienen un ingreso 'equivalente' cuando gastan la misma proporción de sus ingresos en alimentación<sup>12</sup>.

Independientemente de cómo se construyan estas escalas de equivalencia, queda pendiente la cuestión de la ponderación de familias de distinto tamaño. Pueden considerarse tres enfoques alternativos: (1) darle el mismo peso a cada *hogar*, sin importar su tamaño; (2) darle el mismo peso a cada *persona*, sin importar el tamaño de la familia a la que pertenece; y (3) darle un peso a cada *familia* de acuerdo con el número de adultos equivalentes que haya en ella.

El primer método es claramente insatisfactorio, ya que la pobreza y el sufrimiento de una familia grande es, en un sentido obvio, mayor que el de una familia pequeña, cuando ambas tienen un nivel de pobreza considerado equivalente. La tercera alternativa podría parecer como un buen compromiso, pero creo que está basada en una confusión. La escala de 'adultos equivalentes' proporciona factores de conversión para detectar qué tan bien se encuentran los miembros de una familia, pero en última instancia nos interesa el sufrimiento de *todos* los miembros de la familia y no el de un número equivalente hipotético. Si dos personas pueden vivir tan barato como una persona y media, y tres tan barato como dos, estos hechos deben ser tomados en cuenta en la comparación del bienestar relativo de familias de dos y tres miembros; pero no hay ninguna razón para que el sufrimiento de dos familias de tres miembros reciba menos valoración que la que reciben tres familias de dos miembros, al mismo nivel de 'malestar'. Existen, pues, buenos argumentos a favor del uso del procedimiento (2), después de haber precisado el nivel de bienestar o de pobreza de cada persona, a través del uso de escalas de equivalencia que registren el tamaño y la composición de las familias a las que pertenecen.

### 3.4. BRECHAS DE POBREZA Y PRIVACION RELATIVA

El déficit de ingresos de una persona cuyo ingreso está por debajo del ingreso de la línea de pobreza puede llamarse su 'brecha del ingreso'. En la valoración agregada de la pobreza, estas brechas de ingreso deben ser tomadas en cuenta. Pero, ¿es acaso importante que el déficit de una persona sea o no inusualmente grande en comparación con el de otras? Parece razonable argumentar que la pobreza de una persona no puede ser inde-

12 Ver Muellbauer (1977b) y Deaton y Muellbauer (1980), Capítulo 8. El método se remite hasta Engel (1895). Sobre este y otros enfoques dirigidos al problema de la comparación del bienestar entre hogares, ver Friedman (1952), Brown (1954), Prais y Houthakker (1955), Barten (1964), Theil (1967), Nicholson (1976), Muellbauer (1977a), Deaton y Muellbauer (1980), Fields (1980), Kakwani (1980a), y Marris y Theil (1980).

pendiente de qué tan pobres son los demás<sup>13</sup>. Incluso si tiene exactamente el mismo déficit absoluto, una persona puede ser considerada 'más pobre' cuando los otros pobres tienen déficit más pequeños que los suyos, que cuando su déficit es menor que el de los demás. La cuantificación de la pobreza parecería, entonces, necesitar una conjunción de consideraciones de privación absoluta y relativa, incluso *después* de haber definido un conjunto de necesidades mínimas y de haber fijado una línea de pobreza.

La cuestión de la privación relativa también puede ser considerada en el contexto de una posible transferencia de una unidad de ingreso de una persona pobre —llámesele 1— a otra —bautizada 2—, quien es más rica pero se encuentra también por debajo de la línea de pobreza, y permanece en esa situación incluso después de la transferencia. Una transferencia de este tipo incrementará el déficit absoluto de la primera persona exactamente en la misma cantidad en que reducirá el déficit de la persona 2. ¿Podría argüirse, entonces, que la pobreza global permanece intacta con la transferencia? Es posible contestar negativamente esta pregunta, por supuesto, recurriendo a alguna noción de utilidad marginal decreciente del ingreso, de tal suerte que se pudiera sostener que la pérdida de utilidad del primero es mayor que la ganancia de utilidad del segundo. Pero estas comparaciones de utilidades cardinales entre distintas personas involucran el uso de una estructura informativa muy exigente, con dificultades bien conocidas. En ausencia de comparaciones cardinales de pérdidas y ganancias de utilidades marginales resulta entonces imposible sostener que la pobreza global de la comunidad ha aumentado? Yo diría que ese no es el caso.

La persona 1 tiene relativamente más carencias que la persona 2 (y puede haber otras entre ambas que tengan más carencias que la 2, pero menos que la 1). Cuando una unidad de ingreso se transfiere de 1 a 2, se incrementa el déficit absoluto de una persona *más* carente y se reduce el de una persona *menos carente*, de tal manera que en un sentido directo, la privación relativa global se incrementa<sup>14</sup>. Y este es el caso independientemente de que la privación absoluta se mida en términos de déficit de ingreso o, —tomando la utilidad como una función creciente del ingreso— de déficit de utilidades, respecto de la línea de pobreza. No es necesario, entonces, introducir una escala *cardinal* de bienestar, comparable interpersonalmente, para poder afirmar que la transferencia especificada incrementará la magnitud de la privación relativa.

13 Cf. Scitovsky (1976) y Hirsch (1976). Ver también Hirschman y Rothschild (1973).

14 Surge un problema complejo cuando la transferencia hace que la persona 2 cruce la línea de pobreza, una posibilidad que ha sido deliberadamente excluida en el caso postulado. Este caso involucra una reducción de uno de los parámetros básicos de la pobreza, esto es, la identificación de los pobres y, aunque hay una cierta arbitrariedad en darle mucha importancia a si una persona cruza realmente la línea de pobreza, esta arbitrariedad está implícita en el concepto mismo de pobreza que se basa en el uso de una línea normativa.

En el ejercicio de 'agregación', las magnitudes de privación absoluta pueden tener que ser complementadas por consideraciones de privación relativa. Antes de estudiar este ejercicio, será útil revisar las medidas usuales de pobreza utilizadas en la literatura y examinar sus limitaciones.

### 3.5. CRITICA DE LAS MEDIDAS ESTANDAR

La medida más común de la pobreza global, ya discutida en el capítulo 2, es la tasa de incidencia,  $H$ , definida como la proporción de la población total que es identificada como pobre, porque por ejemplo, caiga bajo la línea de pobreza especificada. Si  $q$  es el número de personas identificadas como pobres y  $n$  el número total de personas en la comunidad, entonces la tasa de incidencia,  $H$ , será simplemente  $q/n$ .

Este índice ha sido ampliamente utilizado —explícita o implícitamente— desde que empezó el estudio cuantitativo y la medición de la pobreza (ver Booth, 1889; Rowntree, 1901). Todavía parece ser el apoyo básico de las estadísticas de pobreza que sirven de base a los programas contra la pobreza (ver Orshansky, 1965, 1966; Abel-Smith y Townsend, 1965). Ha sido ampliamente utilizado en forma reciente tanto para comparaciones intertemporales como internacionales<sup>15</sup>.

Otra medida que ha tenido bastante uso es la llamada 'brecha de la pobreza', que es el déficit agregado del ingreso de todos los pobres con respecto a la línea de pobreza especificada<sup>16</sup>. El índice puede ser estandarizado si se expresa como el déficit porcentual del ingreso promedio de los pobres con respecto a la línea de pobreza. Esta medida,  $I$ , será llamada 'la brecha estandarizada del ingreso'.

La 'brecha estandarizada del ingreso',  $I$ , es completamente insensible a las transferencias de ingreso entre los pobres, siempre y cuando nadie cruce la línea de pobreza con dichas transferencias. Tampoco presta atención alguna al número o proporción de personas pobres por debajo de la línea de pobreza. Sólo se concentra en el déficit agregado, sin importar como esté distribuido y entre cuántas personas. Estas son limitaciones graves<sup>17</sup>.

La 'tasa de incidencia'  $H$ , no es, por supuesto, insensible al número de personas por debajo de la línea de pobreza; de hecho, para una sociedad

15 Ver, por ejemplo, el animado debate sobre la tendencia temporal de la pobreza en la India: Ojha (1970), Dandekar y Rath (1971), Minhas (1970, 1971), Bardhan (1970, 1971, 1973), Mukherjee, Bhattacharya y Chatterjee (1972), Bhatti (1974), Kumar (1974), Lal (1976), Ahluwalia (1978), y Dutta (1978). Para comparaciones internacionales, ver Chenery, Ahluwalia, Bell, Dulong y Jolly (1974).

16 La brecha de la pobreza ha sido utilizada por la U.S. Social Security Administration; ver Batchelder (1971). Ver también Kakwani (1977) y Beckerman (1979a, 1979b).

17 Los problemas subyacentes han sido discutidos en Sen (1973b, 1976a). Ver también Fields (1980).

dada, es la única variable a la que  $H$  es sensible. Pero  $H$  no presta ninguna atención a la magnitud del déficit de ingresos de aquellos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. No importa, en lo más mínimo, si una persona está justamente por debajo de la línea, o muy lejos de ella, padeciendo hambre y miseria extremas.

Más aún, una transferencia de ingreso de una persona pobre a otra más rica no puede incrementar nunca la medida de pobreza  $H$  —sin duda, un rasgo perverso. La persona pobre que realiza la transferencia está siempre incluida, antes y después de la transferencia, en  $H$  y ninguna reducción en su ingreso la hará contar más de lo que ya cuenta. Por otra parte, la persona que recibe la transferencia de ingreso no puede, por supuesto, moverse por debajo de la línea de pobreza como consecuencia de ello. *O bien* era rico y lo sigue siendo, o era pobre y así permanece, y en ambas eventualidades la medida  $H$  queda intacta; *o bien* estaba por debajo de la línea pero la transferencia lo sitúa por encima de ella, lo cual hace que la medida  $H$  caiga en vez de subir. Así, una transferencia de una persona pobre a una más rica *nunca* puede incrementar la pobreza que  $H$  representa.

Existen, pues, buenas razones para rechazar las medidas estándar de pobreza, en cuyos términos se han desarrollado, tradicionalmente, la mayoría de los debates y los análisis sobre el tema. La tasa de incidencia, en particular, ha suscitado apoyo implícito de una naturaleza que resulta sorprendente. Considérese la famosa afirmación de A.L. Bowley (1923): 'No hay, quizás, una mejor prueba del progreso de una nación que aquella que muestra la proporción que está en la pobreza' (p. 214). El espíritu de esta afirmación es suficientemente aceptable, pero no así la gratuita identificación de la pobreza con la tasa de incidencia  $H$ .

¿Qué tal una combinación de estas medidas de pobreza? La tasa de incidencia,  $H$ , ignora la magnitud de los déficit de ingreso, mientras la brecha estandarizada del ingreso,  $I$ , ignora el número de personas involucradas: ¿por qué no efectuar una combinación de ambas? Esto, lamentablemente, resulta todavía inadecuado. Si una unidad de ingreso se transfiere de una persona por debajo de la línea de pobreza a alguien más rico pero que todavía está (y permanece) por debajo de la línea de pobreza, entonces ambas medidas  $H$  e  $I$ , permanecerán inalteradas. De ahí que cualquier medida 'combinada', basada sólo en éstas dos, tampoco mostrará respuesta alguna a un cambio de este tipo, a pesar del obvio incremento en la pobreza agregada, en términos de privación relativa, como consecuencia de esta transferencia.

Sin embargo, hay un caso especial en el que una combinación de  $H$  e  $I$  podría resultar adecuada. Nótese que aunque individualmente  $H$  es insensible a la magnitud del déficit de ingreso, e  $I$  al número de personas involucradas, criticaríamos la *combinación* de las dos sólo por su insensibilidad a las variaciones en la distribución del ingreso entre los pobres. Si sólo nos ocupáramos, entonces, de casos en los cuales todos los pobres tienen precisa-

mente el mismo ingreso, sería razonable esperar que  $H$  e  $I$ , conjuntamente, lograran nuestro propósito. Transferencias del tipo de las arriba consideradas para mostrar la insensibilidad de la combinación de  $H$  e  $I$ , no estarían entonces en el dominio de nuestro discurso.

El interés del caso especial, en el cual todos los pobres tienen el mismo ingreso, no surge del hecho de que sea un evento factible. Es valioso porque aclara la forma en que la privación absoluta, *vis a vis* la línea de pobreza, puede ser manejada cuando no está presente la característica adicional de la privación relativa *entre los pobres*<sup>18</sup>. El caso especial nos ayuda a formular una condición que la medida requerida de pobreza,  $P$ , debería satisfacer cuando el problema de la distribución entre los pobres se descarta postulando la igualdad. Provee *una* de las condiciones de regularidad que debe ser satisfecha.

### 3.6. DERIVACION AXIOMATICA DE UNA MEDIDA DE POBREZA. VARIANTES DE LA MEDIDA

Podríamos requerir que la medida de pobreza,  $P$ , sea una suma ponderada de los déficit de las personas consideradas pobres. Esto se hace, en términos generales, con ponderadores que pueden ser función de otras variables. Si quisiéramos basar la medida de pobreza en alguna cuantificación de la pérdida total de utilidad derivada de la penuria de los pobres, entonces los ponderadores deberían derivarse de las consideraciones utilitaristas conocidas. Si, adicionalmente, se supone que la utilidad de cada individuo depende sólo de su propio ingreso, entonces el ponderador de la brecha del ingreso de cada persona dependerá sólo del ingreso de esa persona y no, también, del ingreso de otros. Esto proveerá una estructura 'separable', en la que el componente de cada persona en la pobreza global puede ser derivado sin hacer referencia a las condiciones de otros. Pero este uso del modelo utilitario tradicional omitirá la idea de la privación relativa, la cual —como ya hemos sostenido— es central en la noción de pobreza. Más aún, hay dificultades con dichas comparaciones cardinales de ganancias y pérdidas de utilidad y, aunque fueran ignoradas, no es nada fácil llegar a un acuerdo sobre el uso de una función particular de utilidad entre tantas que, cumpliendo las condiciones de regularidad usuales (tales como la utilidad marginal decreciente), pueden ser postuladas.

18 Como se discutió en la sección 2.1, la cuestión de la privación relativa *vis a vis* el resto de la comunidad está involucrada también en la determinación de las necesidades mínimas sobre las cuales se basa la línea de pobreza, de tal manera que la estimación de la privación 'absoluta', *vis a vis* la línea de pobreza, involucra implícitamente algunas consideraciones de privación relativa también. El texto de la sección 3.5, en cambio, se refiere a cuestiones de privación relativa que subsisten incluso después de que se ha trazado la línea de pobreza, ya que queda pendiente la pregunta adicional de la privación propia comparada con la de otros que también son pobres.

En cambio, podemos concentrarnos precisamente sobre aspectos de la privación relativa. Sea  $r(i)$  el rango que ocupa la persona  $i$  en la ordenación de todos los pobres, en orden decreciente de ingresos; por ejemplo,  $r(i)=12$  si  $i$  es la décimo segunda persona mejor situada entre los pobres. Si más de una persona tiene el mismo ingreso, pueden ser clasificados en un orden arbitrario: la medida de pobreza tiene que ser de tales características que no importe el orden arbitrario escogido entre las personas con el mismo ingreso. Claramente, el más pobre de los pobres tiene el mayor rango  $q$ , cuando hay  $q$  personas en total en este lado de la línea de pobreza, mientras el menos pobre tiene el rango 1. Mientras mayor sea el rango, mayor será la privación relativa de una persona con respecto a otras en la misma categoría.<sup>19</sup> Es razonable argumentar que una medida de pobreza que capte este aspecto de la privación relativa tiene que hacer que el ponderador del déficit de ingresos de una persona aumente con su rango  $r(i)$ .

Un caso muy distinguido y simple de tal relación consiste en hacer que la ponderación de la brecha de ingresos de la persona  $i$  sea igual a su rango  $r(i)$ . Esto hace que las ponderaciones sean equidistantes y que el procedimiento esté dentro del mismo espíritu del famoso argumento de Borda (1781) en favor del método de votación basado en el orden del rango, eligiendo distancias iguales ante la ausencia de argumentos para cualquier supuesto alternativo. Aunque esto también es arbitrario, capta la noción de privación relativa de una manera simple y lleva a un procedimiento transparente, que deja ver exactamente qué es lo que se supone<sup>20</sup>.

Este axioma del 'Rango de la Privación Relativa' (axioma R) se centra en la distribución del ingreso entre los pobres y puede ser combinado con el tipo de información que proveen la tasa de incidencia,  $H$ , y la brecha estandarizada del ingreso,  $I$ , en el caso especial en el que todos los que están por debajo de la línea de pobreza tienen el mismo ingreso (de tal manera que no haya problema de distribución entre los pobres).  $H$  presenta la proporción de personas carentes en relación con la línea de pobreza, e  $I$  refleja la cantidad proporcional de privación absoluta del ingreso *vis a vis* esa línea. Puede afirmarse que  $H$  capta un aspecto de la privación global, a saber, cuántos pobres (no importa qué tan pobres), mientras  $I$  se ocupa de otro aspecto: qué tan pobres en promedio (sin importar cuantas personas padezcan la pobreza). En el caso especial en el que todos los pobres tienen el mismo ingreso,  $H$  e  $I$  conjuntamente pueden darnos una idea bastante buena de la magnitud de la pobreza en términos de la privación global. Como el problema de la distribución relativa entre los pobres no aparece en este caso especial, podemos quedarnos con una medida que sea una función sólo de  $H$  e  $I$ , bajo

19 Cf. Runciman (1966) y Townsend (1971).

20 De hecho es posible derivar las características de la equidistancia a partir de otros axiomas más primitivos (ver Sen, 1973b, 1974).

estas circunstancias. Una representación simple de esto, que conduce a una normalización conveniente, es el producto  $HI$ . Este puede llamarse axioma de 'Privación Absoluta Normalizada' (axioma A)<sup>21</sup>.

Si estos dos axiomas se utilizan en un formato bastante general, en el que la medida de pobreza sea una suma ponderada de brechas de ingreso, entonces surgirá una medida precisa de pobreza (como se muestra en Sen, 1973b, 1976a). Cuando  $G$  es el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso entre los pobres, esta medida está dada por  $P=H[I+(1-I)G]$ . Cuando todos los pobres tienen el mismo ingreso, el coeficiente de Gini  $G$  de la distribución del ingreso entre los pobres es igual a cero, y  $P$  es igual a  $HI$ . Dada la misma brecha de pobreza promedio y la misma proporción de pobres en la población total, la medida de pobreza  $P$  crece con la desigualdad del ingreso por debajo de la línea de pobreza, tal como la mide el coeficiente de Gini. Así, la medida  $P$  es una función de  $H$  (que refleja el número de pobres),  $I$  (que refleja la brecha agregada de pobreza) y  $G$  (que refleja la desigualdad de la distribución del ingreso por debajo de la línea de pobreza). La última variable captura el aspecto de la 'privación relativa' y su inclusión es una consecuencia directa del axioma del Rango de la Privación Relativa.

Ha habido muchas aplicaciones interesantes de este enfoque de medición de la pobreza,<sup>22</sup> y diversas variantes han sido también consideradas en la literatura<sup>23</sup>. Aunque la medida  $P$  tiene ciertas ventajas únicas, que su derivación axiomática pone de manifiesto, muchas de las variantes son, ciertamente, interpretaciones permisibles de la concepción común de la pobreza. No hay nada derrotista ni sorprendente en la aceptación de este 'pluralismo'. En efecto, como se argumenta en el capítulo 2, este pluralismo es inherente a la naturaleza del ejercicio. Pero el punto importante que hay que reconocer es que la valoración de la pobreza global tiene que atender a una variedad de consideraciones que capturen las distintas características de la privación absoluta y relativa. Medidas simplistas, tales como la 'tasa de incidencia',  $H$ , comúnmente utilizada, o la brecha estandarizada del ingreso,  $I$ , no le hacen

21 Debe recordarse que, al determinar la línea de pobreza, las consideraciones de privación relativa ya han desempeñado un papel, de tal manera que la privación absoluta *vis a vis* la línea de pobreza es no relativa sólo en el contexto limitado del ejercicio de 'agregación'. Como se discutió anteriormente, los conceptos de privación absoluta y relativa son ambos relevantes para *cada uno* de los dos ejercicios de medición de la pobreza, a saber, identificación y agregación. Cada uno de los axiomas A y R tienen que ver, exclusivamente, con el ejercicio de agregación.

22 Ver, por ejemplo, Ahluwalia (1978), Alamgir (1976, 1978a), Anand (1977), Bhatti (1974), Clark, Hemming y Ulph (1979), Dutta (1978), Fields (1980), Ginneken (1980), Kakwani (1977, 1980b), Osmani (1978), Pantulu (1980), Sastry (1977, 1980), Seastrand y Diwan (1975), Szal (1977), entre otros.

23 Ver Anand (1977), Blackorby y Donaldson (1980a), Clark, Hemming y Ulph (1979), Hamada y Takayama (1978), Kakwani (1978, 1980), Osmani (1978), Pyatt (1980), Szal (1977), Takayama (1979), Thon (1979, 1980), Fields (1980), y Chakravarty (1980a, 1980b), entre otros.

justicia a algunas de estas características. Es necesario utilizar medidas complejas, como el índice *P*, para que la medición de la pobreza sea sensible a las distintas características que están implícitas en nuestras ideas sobre la pobreza. En particular, la cuestión de la distribución sigue siendo relevante incluso cuando se consideran ingresos *por debajo* de la línea de pobreza.



## BIBLIOGRAFIA CITADA EN LOS CAPITULOS 1, 2 Y 3

- Abel-Smith, B. y Townsend, P., *The Poor and the Poorest*, Londres: Bell, 1965.
- Adelman, I. y Morris C. T., *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford: University Press, 1973.
- Ahluwalia, M., 'Rural Poverty and Agricultural Performance in India', *Journal of Development Studies*, 14, 1978.
- Alamgir, M., 'Poverty, Inequality and Development Strategy in the Third World', texto mimeografiado, Bangladesh Institute of Development Studies, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Bangladesh: A Case of Below Poverty Level Equilibrium Trap*, Dacca: Bangladesh Institute of Development Studies, 1978a.
- Anand, S., 'Aspects of Poverty in Malaysia', *Review of Income and Wealth*, 23, 1977.
- Atkinson, A. B., *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge: University Press, 1969.
- \_\_\_\_\_, 'On the Measurement of Inequality', *Journal of Economic Theory*, 2, 1970.
- Aziz, Sartaj (ed.), *Hunger, Politics and Markets: The Real Issues in the Food Crisis*, Nueva York: University Press, 1975.
- Balogh, T., 'Failures in the Strategy against Poverty', *World Development*, 6, 1978.
- Bardhan, P. K., 'On the Minimum Level of Living and the Rural Poor', *Indian Economic Review*, 6, 1970.
- \_\_\_\_\_, 'On the Minimum Level of Living and the Rural Poor: A Further Note', *Indian Economic Review*, 6, 1971.
- \_\_\_\_\_, 'On the Incidence of Poverty in Rural India', *Economic and Political Weekly*, febrero 1973; reimpresso en Srinivasan y Bardhan, 1974.
- Barter, A. P., 'Family Composition, Prices and Expenditure Pattern', en Hart y Mills, 1964.
- Batchelder, A. B., *The economics of Poverty*, Nueva York: John Wiley, 1971.
- Beckerman, W., 'Some Reflections on "Redistribution with Growth"', *World Development*, 5, 1977.
- \_\_\_\_\_, *The Impact of Income Maintenance Programmes on Poverty in Four Developed Countries*, Ginebra: OIT, 1979a.
- \_\_\_\_\_, 'The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain, 1975', *Economic Journal*, 89, 1979b.
- Bentzel, R., 'The Social Significance of Income Distribution Statistics', *Review of Income and Wealth*, 16, 1970.
- Bhalla, Ajit, 'Technologies Appropriate for a Basic Needs Strategy', texto mimeografiado, Ginebra: OIT, 1977.
- Bhattacharya, N. y Chatterjee, G. S., 'Between-States Variation in Consumer Prices and Per Capita Household Consumption in Rural India', *Sankhya*, 36, 1974.

- \_\_\_\_\_, 'A Further Note on Between-States Variation in Level of Living in Rural India', Informe Técnico No. ERU/4/77, Indian Statistical Institute, Calcuta, 1977.
- Bhatty, I. Z., 'Inequality and Poverty in Rural India', en Srinivasan y Bardhan, 1974.
- Blackorby, C. y Donaldson, D., 'Ethical Indices for the Measurement of Poverty', *Econometrica*, 48, 1980a.
- Borda, J. C., 'Mémoire sur les élections au scrutin', en *Mémoires de l'Académie Royale des Sciences*, 1781.
- Bowley, A. L., *The Nature and Purpose of the Measurement of Social Phenomena*, Londres: P. S. King, 1923.
- Brown, J. A. C., 'The Consumption of Food in Relation to Household Composition and Income', *Econometrica*, 22, 1954.
- Chakravarty, Satya, 'New Indices for the Measurement of Poverty', texto mimeografiado, Indian Statistical Institute, Calcuta, 1980a.
- \_\_\_\_\_, 'Some Further Results on the Measurement of Poverty', texto mimeografiado, Indian Statistical Institute, Calcuta, 1980b.
- Chenery, H., Ahluwalia, M. S., Bell, C. L. G., Duloy, J. H. y Jolly, R., *Redistribution with Growth*, Londres: Oxford University Press, 1974.
- Chichilnisky, Graciela, 'Basic Needs and Global Models: Resources, Trade and Distribution', texto mimeografiado, Essex University, 1979.
- Clark, S., Hemming, R. y Ulph, D., 'On Indices for the Measurement of Poverty', texto mimeografiado, Institute for Fiscal Studies, Londres, 1979.
- Dallon, H., 'The Measurement of the Inequality of Incomes', *Economic Journal*, 30, 1920.
- Dandekar, V. M. y Rath, N., *Poverty in India*, Poona: Indian School of Political Economy, 1971.
- Dasgupta, A. K., 'The Theory of Black Market Prices', *Economic Weekly*, 2, 1950, reimpresso en Dasgupta (1965).
- \_\_\_\_\_, *Planning and Economic Growth*, Londres: Allen and Unwin, 1965.
- Deaton, A. y Muellbauer, J., *Economics and Consumer Behaviour*, Cambridge: University Press, 1980.
- Drewnowski, J., 'Poverty: Its Meaning and Measurement', *Development and Change*, 8, 1977.
- Dutta, Bhaskar, 'On the Measurement of Poverty in Rural India', *Indian Economic Review*, 13, 1978.
- Engel, E., 'Die Lebenskosten belgischer Arbeiter-Familien fruher und jetzt', *International Statistical Institute Bulletin*, No. 9, 1895.
- Fields, G. S., *Poverty, Inequality and Development*, Cambridge: University Press, 1980.
- Friedman, M., 'A Method of Comparing Incomes of Families Differing in Composition', *Studies in Income and Wealth*, 15, 1952.
- Ghai, D., Khan, A. R., Lee, E. y Alftan, T. A., *The Basic Needs Approach to Development*, Ginebra: OIT, 1977.

- Ginneken, W. Van, 'Some Methods of Poverty Analysis: An Application to Iranian Data, 1975-1976', *World Development*, 8, 1980.
- Goedhart, T., Halberstadt, V., Kapteyn, A. y Van Praag, B., 'The Poverty Line: Concept and Measurement', *Journal of Human Resources*, 4, 1977.
- Gorman, W. M., 'The Demand for Related Goods', *Journal Paper No. 3129*, Iowa Experimental Station, Ames, Iowa, 1956.
- \_\_\_\_\_, 'Tricks with Utility Function', en M. J. ARTIS y A. R. NOBAY (eds.) *Essays in Economic Analysis*, Cambridge: University Press, 1976.
- Grant, J. P., *Disparity Reduction Rates in Social Indicators*, Washington D. C.: Overseas Development Council, 1978.
- Griffin, K. y Khan, A. R., 'Poverty in the Third World: Ugly Facts and Fancy Models', *World Development*, 6, 1978.
- Hamada, K. y Takayama, N., 'Censored Income Distribution and the Measurement of Poverty', *Bulletin of International Statistical Institute*, 47, 1978.
- Hamilton, C., 'Increased Child Labour - An External Diseconomy of Rural Employment Creation for Adults', *Asian Economy*, diciembre, 1975.
- Hansen, B., 'Employment and Wages in Rural Egypt', *American Economic Review*, 59, 1969.
- \_\_\_\_\_, 'The Measurement of Social Inequality', en Butts y Hintikka, 1977.
- Haq, Mahbulul, *The poverty Curtain: Choices for the Third World*, Nueva York: Columbia University Press, 1976.
- Hare, R. M., *Freedom and Reason*, Oxford: Clarendon Press, 1963.
- Hart, P. y Mills, G., *Econometric Analysis for National Accounts*, Londres: Butterworth, 1964.
- Hicks, J. R., 'The Measurement of Real Income', *Oxford Economic Papers*, 10, 1958.
- Hirsch, F., *Social Limits to Growth*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.
- Hirschman, A. O., *The Passions and the Interests*, Princeton, NJ: University Press, 1977.
- \_\_\_\_\_, y Rotschild, M., 'The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development', *Quarterly Journal of Economics*, 87, 1973.
- Hobsbawm, E. J., 'Poverty', en *International Enciclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, 1968.
- Interfutures, *Facing the Future: Mastering the Probable and Managing the Unpredictable*, Paris: OCDE, 1979.
- Jolly, R., 'The World Employment Conference: The Enthronement of Basic Needs', *Overseas Development Institute Review*, No. 2, 1976.
- Kakwani, N., 'Measurement of Poverty and Negative Income Tax', *Australian Economic Papers*, 16, 1977.
- \_\_\_\_\_, 'Issues in Measurement of Poverty', Artículo para discusión No. 330, Institute of Economic Research, Queen's University, Kingston, Ontario, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Income Inequality and Poverty*, Nueva York: Oxford University Press, 1980a.
- \_\_\_\_\_, 'On a Class of Poverty Measures', *Econometrica*, 48, 1980b.

- Nicholson, J. L., 'Appraisal of Different Methods of Estimating Equivalent Scales and their Results', *Review of Income and Wealth*, 22, 1976.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Basil Blackwell.
- OIT, *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem*, Ginebra: OIT, 1974.
- \_\_\_\_\_, *Basic Needs and National Employment Strategies*, artículos de base, vol. I, Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour, Ginebra, OIT, 1976.
- Ojha, P. D., 'A Configuration of Indian Poverty', *Reserve Bank of India Bulletin*, 24, 1970.
- Orshansky, M., 'Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile', *Social Security Bulletin*, 28, 1965.
- \_\_\_\_\_, 'Recounting the Poor: A Five Year Review', *Social Security Bulletin*, 29, 1966.
- Orshansky, M., 'How Poverty is Measured', *Monthly Labour Review*, 1969.
- Osmani, S. R., 'Economic Inequality and Group Welfare: Theory and Application to Bangladesh'; a ser publicado por Oxford University Press, 1978.
- Panikar, P. G. K., et al, *Poverty, Unemployment and Development Policy*, Nueva York: Naciones Unidas ST/ESA/29, 1975.
- Pantulu, Y. V., 'On Sen's Measure of Poverty', texto mimeografiado, Sardar Patel Institute of Economic and Social Research, 1980.
- Perkins, D. H., 'Meeting Basic Needs in the People's Republic of China', *World Development*, 6, 1978.
- Prais, S. J. y Houthakker, H. S., *The Analysis of Family Budgets*, Cambridge: University Press (2a. ed. 1971), 1955.
- Radhakrishna, R. y Sarma, A., 'Distributional Effects of the Current Inflation', *Social Scientist*, 30-1, 1975.
- Rajaraman, Indira, 'Constructing the Poverty Line: Rural Punjab, 1960-61', Discussion Paper No. 43, Programa de Investigación en Desarrollo Económico, Princeton University, 1974.
- Rath, N., 'Regional Variation in Level and Cost of Living in Rural India', *Artha Vijnana*, 15, 1973.
- Rein, M., 'Problems in the Definition and Measurement of Poverty', en Townsend, 1971.
- Reutlinger, S. y Selowsky, M., *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1976.
- Rowntree, S., *Poverty: A Study of Town Life*, Londres: MacMillan, 1901.
- Runciman, W. G., *Relative Deprivation and Social Justice*, Londres: Routledge & Kegan Paul, 1966.
- Sastry, S. A. R., 'Poverty, Inequality and Development: A Study of Rural Andhra Pradesh', *Anvesak*, 7, 1977.
- Sastry, S. A. R., 'Poverty: Concepts and Measurement', *Indian Journal of Economics*, 61, 1980.

- Scase, R., 'Relative Deprivation: A Comparison of English and Swedish Manual Workers', en Wedderburn, 1974.
- Scitovsky, Tibor, *The Joyless Economy*, Nueva York: Oxford University Press, 1976.
- Seastrand, F. y Diwan, R., 'Measurement and Comparison of Poverty and Inequality in the United States', presentado en el Third World Econometric Congress, Toronto, 1975.
- Sen, A. K., *On Economic Inequality*, Oxford: Clarendon Press, 1973a.
- \_\_\_\_\_, 'Poverty, Inequality and Unemployment: Some Conceptual Issues in Measurement', *Economic and Political Weekly*, 8, número especial, 1973b.
- \_\_\_\_\_, 'Poverty: An Ordinal Approach to Measurement' *Econometrica*, 44, 1976a.
- \_\_\_\_\_, 'Real National Income', *Review of Economic Studies*, 43, 1976b.
- \_\_\_\_\_, 'Famines as Failures of Exchange Entitlements', *Economic and Political Weekly*, II, número especial, 1976c.
- \_\_\_\_\_, *Poverty and Economic Development*, Second Vikram Sarabhai Memorial Lecture, Ahmedabad, Vikram A. Sarabhai AMA Memorial Trust, 1976d.
- \_\_\_\_\_, 'Starvation and Exchange Entitlements: A General Approach and its Application to the Great Bengal Famine', *Cambridge Journal of Economics*, I, 1977b.
- \_\_\_\_\_, 'Ethical Measurement of Inequality: Some Difficulties', en Krelle y Shorrocks (1978).
- \_\_\_\_\_, 'The Welfare Basis of Real Income Comparisons: A Survey', *Journal of Economic Literature*, 17, 1979a.
- \_\_\_\_\_, 'Description as Choice', *Oxford Economic Papers*, 32, 1980a.
- Singh, AJIT, 'The Basic Needs Approach to Development vs. the New International Economic Order: The Significance of Third World Industrialization', texto mimeografiado, Department of Applied Economics, Cambridge University, 1978.
- Sinha, Radha, *Food and Poverty: The Political Economy of Confrontation*, Londres: Croom Helm, 1976a.
- \_\_\_\_\_, 'The World Food Security', *Journal of Agricultural Economics*, 26, 1976b.
- \_\_\_\_\_, 'The World Food Problem: Consensus and Conflict', *World Development*, 5, 1977.
- \_\_\_\_\_, y Gordon Drabek, A., *The World Food Problem: Consensus and Conflict*, Oxford: Pergamon, 1978.
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation.*, 1776
- Srinivasan, T. N. y Bardhan, P. K., *Poverty and Income Distribution in India*, Calcuta: Statistical Publishing Society, 1974.
- Stein, Z., Susser, M., Saenger, G. y Marolla, F., *Famine and Human Development: The Dutch Hunger Winter of 1944-1945*. Londres: Oxford University Press, 1975.
- Stewart, F. y Streeten, P., 'New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth', *Oxford Economic Papers*, 28, 1976.
- Stigler, G. J., 'The Cost of Subsistence', *Journal of Farm Economics*, 27, 1945.
- Stiglitz, J. E., 'Incentives and Risk Sharing in Share Cropping', *Review of Economic Studies*, 41, 1974.

- Streeten, Paul, 'The Constructive Features of a Basic Needs Approach to Development', texto mimeografiado, Banco Mundial, Washington, D. C., 1977
- \_\_\_\_\_ y Burki, S. J., 'Basic Needs: Some Issues', *World Development*, 6, 1978.
- Szal, R. J., 'Poverty: Measurement and Analysis', ILO Working Paper, WEP 2-23/WP60, 1977.
- Theil, H., *Economics and Information Theory*, Amsterdam: North-Holland, 1967.
- Thon, D., 'On Measuring Poverty', *Review of Income and Wealth*, 25, 1979.
- \_\_\_\_\_, 'A Contribution to the Axiomatic Approach to the Measurement of Income and Poverty', Ph. D. tesis de grado, Universidad de Toronto, 1980.
- Townsend, Peter, *The Concept of Poverty*, Londres: Heinemann, 1971.
- \_\_\_\_\_, 'Poverty as Relative Deprivation: Resources and Styles of Living, en Wedderburn, 1974.
- US President's Commission on Income Maintenance, *Poverty amid Plenty*, Washington, D. C.: US Government Printing Office, 1969.
- Vaidyanathan, A., 'Some Aspects of Inequalities of Living Standards in Rural India', en Srinivasan y Bardhan, 1974.
- Wedderburn, Dorothy (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge: University Press, 1974.

4.

## POBREZA, NATURALEZA HUMANA Y NECESIDADES

Julio Boltovnik<sup>1</sup>

### 4.1. LOS CONCEPTOS DE POBREZA Y DE NECESIDAD

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española expresa el significado del adjetivo pobre como "necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez". Igualmente, define el sustantivo pobreza como "necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida". Quedan aquí dos cuestiones claras: 1) los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad, a carencia; 2) que dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. Podemos deducir que el término pobreza en su uso cotidiano lleva implícita la comparación entre la situación de una persona, familia o grupo humano y la concepción de quien habla o escribe, sobre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida.

El mismo diccionario muestra que el sustantivo necesidad significa, por una parte, "falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida". Nótese aquí el sentido carencial del término y lo limitado del propósito (subsistencia). Por otra parte, significa también "impulso irresistible que hace que las causas obren infaliblemente en cierto sentido" y "todo aquello a lo cual es imposible substraerse, faltar o resistir". Al expresar los significados del adjetivo necesario muestra sus términos opuestos: a) necesario es opuesto a contingente cuando significa "que precisa, forzosa o inevitablemente ha de ser o suceder"; b) se contrapone a voluntario, espontáneo y a libertad cuando se refiere a lo "que se hace y ejecuta obligado de otra cosa" o "de las causas que obran sin libertad y por determinación de

1 Este texto corresponde al capítulo I de la obra del autor, *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y métodos de medición*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD. Caracas, 1990. El autor ha introducido algunos cambios a lo largo del texto.

su naturaleza"; y c) se contraponen a superfluo cuando se refiere a aquello que es "menester indispensablemente, o hace falta para un fin". (Nótese aquí que el fin queda abierto).

Queda claro que cuando hablamos de necesidad nos referimos a la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible abstraerse y a la acción infalible de las causas. Lo necesario para sustentar la vida no es lo superfluo, ni lo contingente. Tampoco es aquello que voluntaria o espontáneamente podemos querer o desear. Por lo contrario es algo en lo que no podemos ejercer nuestra libertad, puesto que es algo a lo que nos es imposible abstraernos.

Necesidad contrasta con deseo precisamente en el elemento de voluntad que contiene este último término, cuyo significado expresa el diccionario que venimos citando como: "movimiento enérgico de la voluntad hacia el conocimiento, posesión o disfrute de una cosa". Se puede desear lo que se necesita, aunque en este caso sólo se esté haciendo de la necesidad virtud, o desear lo que no se necesita (lo superfluo, lo contingente). Desear algo es diferente a necesitarlo.

El contraste entre necesidad y preferencia puede explorarse también analizando el significado de este último término. El diccionario de la Real Academia Española lo explica así: "primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento" y también: "elección de una cosa o persona, entre varias; inclinación favorable o predilección hacia ella". Mientras la necesidad se refiere al carácter indispensable de una situación o de un objeto, la preferencia es la predilección, ventaja o elección entre objetos diversos que pueden ser necesarios o superfluos. En la preferencia el sujeto compara objetos diversos y elige entre ellos, y verdaderamente elige sólo cuando está libre de la necesidad, ya que ésta obliga. A diferencia del deseo, en la preferencia no hay un "movimiento enérgico de la voluntad".

Hay pues una gradación entre el "impulso irresistible" de la necesidad, que tiene carácter involuntario, el "movimiento enérgico de la voluntad" en el deseo, y la primacía, elección o predilección que resulta de los gustos o preferencias que son también actos volitivos pero carentes de la energía del deseo. Mientras necesito alimentarme si he de continuar vivo, puedo desear hacerlo con una lasagna y estar dispuesto a cocinarla para lograrlo. En cambio, al elegir lasagna en el menú de un restaurante sólo expreso mi preferencia entre los diversos platillos en él contenidos, sin que una opción u otra suponga un movimiento enérgico de la voluntad. A la necesidad de alimentarme no puedo abstraerme mientras esté vivo. El deseo de la lasagna puede, en cambio, ser resistido sin menoscabo de mi integridad física o mental, aunque puede conllevar frustraciones de diverso grado según la importancia del objeto deseado. La preferencia por la lasagna puede ser cambiada a última hora por la de espagueti sin suscitar siquiera frustración.



Este sentido de necesidad en el idioma español, en el lenguaje de la vida cotidiana, no tiene que coincidir, necesariamente, con su sentido en ciencias sociales o en filosofía. Por otra parte, el concepto de necesidades se aplica a cualquier especie, mientras nuestro interés se centra aquí en las necesidades humanas. Exploremos un poco el significado de necesidades humanas según algunos autores.

Amartya Sen, Manfred Max-Neef y otros autores han intentado distinguir entre necesidades y otros conceptos cercanos que a menudo se confunden. Sen, discutiendo el concepto de nivel de vida, ha distinguido los conceptos de "capacidades", "realizaciones" y "bienes y servicios". (Capabilities, functionings, commodities). "Realizaciones" se refiere a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas, mientras que "capacidades" se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida". "Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr. Las 'realizaciones' están, en cierto sentido, más ligadas con las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de las condiciones de vida. Las capacidades, en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar"<sup>2</sup>. Sen rechaza la posesión (o acceso) a bienes y servicios como el criterio para definir el nivel de vida puesto que las tasas de transformación de bienes y servicios a realizaciones varían de persona a persona. Por ejemplo, la situación nutricional de dos personas (realización) puede ser diferente a pesar de que su ingesta alimentaria (bienes) sea igual<sup>3</sup>. Sen sustituye necesidades por "realizaciones" y capacidades, lo cual le permite rebasar el sentido de "falta de las cosas" que el término necesidades transmite inevitablemente y pasa a una concepción más rica de ser y hacer, de libertad.

Manfred Max-Neef *et. al.* han propuesto distinguir entre necesidades y satisfactores. "Se ha creído, tradicionalmente, que las necesidades humanas tienden a ser infinitas; que están constantemente cambiando; que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada período histórico. Nos parece que tales suposiciones son incorrectas, puesto que son producto de un error conceptual..., (que consiste en no explicitar) la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de esas necesidades". Para los autores, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia. "Concebir las necesidades tan sólo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de falta de algo. Sin embargo, en la medida en que las

2 Amartya Sen, *The Standard of living*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987, p.36.

3 *Ibid.* p.16.

necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto" <sup>4</sup>. Proponen un esquema de clasificación de las necesidades de acuerdo con dos criterios: según categorías existenciales proponen las de Ser, Tener, Hacer y Estar; según categorías axiológicas proponen las de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad. "De la clasificación propuesta se desprende que, por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Del mismo modo, la educación (ya sea formal o informal), el estudio, la investigación, ...son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general, son satisfactores de la necesidad de protección" <sup>5</sup>. De aquí los autores derivan las siguientes conclusiones: a) Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. b) Son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos. c) Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades. d) El concepto de pobreza tradicional es limitado pues es estrictamente economicista. "Sugerimos no hablar de pobreza sino de pobrezas. De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. Se puede hablar, entonces de pobreza de subsistencia, pobreza de protección, etc.". Adicionalmente, los autores distinguen entre satisfactores y bienes. "Mientras un satisfactor es en sentido último el modo por el cual se expresa una necesidad, los bienes son en sentido estricto el medio por el cual el sujeto potencia los satisfactores para vivir sus necesidades" <sup>6</sup>.

En los trabajos de A. Sen y de Manfred Max-Neef encontramos algunas similitudes y, también, algunas diferencias. Entre las primeras, destacan: a) ambos consideran esencial distinguir necesidades (o realizaciones y capacidades), de los satisfactores y de los bienes y servicios específicos; b) ambos parten de necesidades humanas (o capacidades y realizaciones humanas) y no de sus respectivos correlatos biológico-animales; c) ambos consideran las dimensiones existenciales (aunque Max-Neef distingue cuatro categorías y Sen, dos) y la dimensión de libertad; d) ambos consideran que los conceptos fundamentales (necesidades o realizaciones) se refieren a mucho más que carencias, a mucho más que a la falta de algo externo. Las

4 Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el Futuro*. Número especial de Development Dialogue, CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, 1986, p.26.

5 *Ibid.* p.34.

6 *Ibid.* p.35.

diferencias que podemos notar son: a) Sen no utiliza el concepto de necesidad sino que lo sustituye por "realizaciones" y capacidades; b) mientras Max-Neef define cuáles son las necesidades humanas fundamentales, Sen no define cuáles son las realizaciones humanas fundamentales. La lista de necesidades definida por Max-Neef, aunque hace mucho sentido, carece de fundamentación.

#### 4.2. EL CONCEPTO DE SER HUMANO O DE NATURALEZA HUMANA

Hablar de necesidades humanas, o de necesidades humanas básicas o fundamentales, remite inevitablemente a una concepción del ser humano. Para poder desarrollar una concepción del ser humano, de la naturaleza humana, es indispensable "indicar propiedades que, por una parte, fundamenten la unidad del género humano y, por otra, expliquen su diferencia respecto de todas las demás especies del mundo vivo"<sup>7</sup>. Ello nos permitirá distinguir, además, necesidades animales de necesidades humanas y entender el carácter histórico-social de éstas.

Esta tarea, de carácter antropológico-filosófico, ha sido realizada por G. Markus siguiendo a Marx. Los rasgos esenciales del ser humano, que lo identifican como género y que lo diferencian de las demás especies, pueden caracterizarse diciendo que es un ser social, consciente, universal y libre, cuya actividad vital es el trabajo.

Veamos brevemente en qué consisten estos rasgos<sup>8</sup>.

Aunque el hombre comparte con otras especies su característica de ser natural activo, la diferencia entre el hombre y el animal radica en la diferencia de sus actividades vitales. Mientras la actividad animal se orienta exclusivamente a aferrar y consumir los objetos de su necesidad, el trabajo humano es una actividad que se orienta a la satisfacción de las necesidades no directamente, sino a través de mediaciones. Esto tiene dos consecuencias. En primer lugar, ello amplía constantemente el ámbito de las cosas que pueden servir de objetos de su trabajo, convirtiendo así, al hombre, en un ser natural universal, potencialmente capaz de transformar en objeto de sus necesidades y de su actividad todos los fenómenos de la naturaleza. Mientras más amplía los objetos de su actividad, más desarrolla sus propias capacidades y necesidades humanas. La característica primordial del hombre es la autoactuación que forma su propio sujeto (Ser histórico-universal). En segundo lugar, ese carácter mediado del trabajo produce y supone necesariamente una ruptura de la fusión animal de necesidades y objeto, de sujeto y objeto. En contraste con la actividad del animal, en la que coinciden el motivo (el estímulo) y el objeto (al que se orienta la actividad), en el trabajo

7 Georgy Markus, *Marxismo y Antropología*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973, p.53.

8 En los párrafos siguientes he tomado libremente textos de Georgy Markus, *op. cit.*

humano dejan de coincidir motivo y objeto. Por eso, no existe para el animal ningún mundo como objeto independiente y tampoco existe el animal mismo como sujeto independiente de su objeto. Es decir, el animal no es consciente del mundo ni autoconsciente. En cambio el mundo objetual aparece al hombre con independencia de la relación del individuo con él, como realidad objetiva frente a la cual llegan a la conciencia como subjetivos los deseos humanos, los fines y las necesidades, el mundo interior emocional e intelectual del hombre. El trabajo engendra el ser consciente y el ser-autoconsciente del hombre. El lenguaje fija los rasgos estructurales de la conciencia social general. En el lenguaje las situaciones concretas se transforman en elementos que tienen una significación socialmente fijada y general, independiente de las experiencias y de las necesidades individuales. Como consecuencia de la multilateralidad y universalidad de la actividad práctico-material del hombre se produce la universalidad de su conciencia.

En el trabajo (pero no sólo en él) también están dadas las condiciones del ser humano como ser social, entendiéndose por ello que el hombre no puede llevar una vida humana más que en su relación con los demás y a consecuencia de esa relación. En efecto, el trabajo es siempre social en un doble sentido: 1) es trabajo de grupo o bien los hombres producen los unos para los otros; 2) la actividad del productor es siempre una actividad histórico-social en el sentido de que los medios de trabajo utilizados y la capacidad de usarlos descansan siempre en la apropiación y la aplicación de las fuerzas productivas y las formas de actividad creadas por las generaciones precedentes. El hombre se constituye, así, en un ente social universal.

La Universalidad del ser humano se expresa en los tres rasgos que hemos visto antes. Al tratar del trabajo, definimos al ser humano como un ente natural-universal. Al hablar del ser-social del hombre, precisamos sus rasgos de ente social-universal e histórico-universal. Por último, al analizar su carácter de ser-consciente, encontramos el de universalidad de su conciencia.

El ser humano como ser libre, es un rasgo que está vinculado a los cuatro anteriores. La libertad tiene un doble significado. Por una parte, en su sentido negativo, libertad respecto de algo, "libertad de las determinaciones y relaciones que se han convertido en cadenas", posibilidad de liberación que está dada por la autoconciencia del ser humano que convierte su propia vida en objeto de su actividad. En sentido positivo, la libertad significa "el desarrollo de los controles y del dominio del hombre sobre las fuerzas de la naturaleza, sobre las de la naturaleza externa y sobre las de su propia naturaleza: el desarrollo de la creatividad humana, de las fuerzas esenciales humanas, que rebasa las barreras... y se convierte en fin de sí mismo". "La libertad del individuo significa que éste puede realizar en su vida las posibilidades objetivas, producidas por la evolución social de conjunto, a tenor de su decisión consciente".

El texto anterior, basado en G. Markus, al que acudimos buscando una concepción del ser humano, de la naturaleza humana, que nos permitiera entender y fundamentar el concepto de necesidades humanas, nos ha permitido establecer propiedades del ser humano que fundamentan la unidad del género humano y que explican sus diferencias respecto de todas las demás especies vivas. A propósito hemos eliminado de este texto un buen número de referencias a las necesidades humanas. Veamos cuáles son. En primer lugar, el carácter del trabajo humano, que se orienta, sólo a través de mediaciones, a la satisfacción de necesidades, convierte al ser humano en un ser natural universal, potencialmente capaz de transformar en objeto de sus necesidades y de su actividad todos los fenómenos de la naturaleza, que mientras más amplía los objetos de su actividad, más desarrolla sus propias capacidades y necesidades humanas. Añadamos ahora que, si bien "el punto histórico de partida... de la producción es el conjunto originario de las necesidades biológicas del hombre" a partir de ahí son las necesidades generadas por la producción las que van orientando el proceso de producción ulterior. Las "necesidades son tan producidas... como los productos y como las varias habilidades de trabajo"<sup>9</sup>. "La producción genera no sólo el objeto del consumo sino también el modo del consumo"<sup>10</sup>. Este carácter histórico y cada vez más multilateral, más universal de las necesidades humanas que contrasta con las necesidades permanentes, biológicamente determinadas del animal, se manifiesta, por un lado en la humanización de las necesidades biológicas: "El hambre es hambre, pero el hambre que se satisface con carne cocida, comida con cuchillo y tenedor, es un hambre muy distinta del que devora carne cruda con ayuda de manos, uñas y dientes"<sup>11</sup>. Por otro lado se manifiesta en la creación de nuevas necesidades totalmente desvinculadas de las necesidades biológicas: "Cuando el consumo emerge de su primera inmediatez y de su tosquedad natural... es mediado como impulso por el objeto. El objeto de arte -de igual modo que cualquier otro producto- crea un público sensible al arte, capaz de goce estético. De modo que la producción no solamente produce un objeto para el sujeto sino también un sujeto para el objeto"<sup>12</sup>. Una "nueva" necesidad desvinculada de las necesidades biológicas es la necesidad de apropiarse el lenguaje, las fuerzas productivas, las formas de actividad y los conocimientos creados por las generaciones precedentes (necesidad de instrucción, de aprendizaje). Adicionalmente, el hombre, al transformar la

9 Karl Marx, *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política* (1857-58), Siglo XXI editores, México, 1972, pp.425-426.

10 *Ibid.* p.12.

11 Karl Marx, "Introducción General a la Crítica de la Economía Política", (1857) en *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Siglo XXI Editores, México, 1980, p.290.

12 *Ibid.*

naturaleza va creando su propio entorno, que ya no es más un entorno natural si no cultural. La vida en un entorno cultural va creando nuevas necesidades y va modificando la forma de satisfacción de otras. Necesidades como la curiosidad científica, la necesidad estética, la necesidad religiosa, se desarrollan a partir de la separación (diferenciación y especialización) recíproca de las varias formas espirituales de producción y de la separación de todas ellas respecto de la producción material; pero su raíz está en el carácter del ser humano como ser consciente y autoconsciente.

¿Cómo hay que entender estos rasgos del ser humano? ¿Habríamos de entender que estos rasgos corresponden con los rasgos individuales en cualquier época de la historia?

Veamos, siguiendo nuevamente a G. Markus, cómo se despliega el ser humano en la historia, ya que la tarea antropológico-filosófica (estudio de la esencialidad humana) debe ser complementada con la sociológica (investigación de la estructuración socio-histórica del hombre). La pregunta por la naturaleza humana no puede ser contestada haciendo abstracción de la historia (ya que como hemos visto ello supondría abstraer el rasgo más esencial del hombre) sino por el abstracto de la historia.

El portador del ser humano no es el individuo aislado, sino la sociedad humana misma, considerada en la continuidad de su movimiento histórico. Considerada desde el punto de vista del todo social, la historia entera aparece como un proceso progresivo de universalización y liberación del hombre. "La universalización del género humano no tiene por qué implicar la producción histórica de individuos cada vez más universales. También se puede realizar en las multiplicadas relaciones y situaciones recíprocas de individuos cada vez más unilaterales, más limitados, más abstractos". "No hay, respecto de los individuos, criterio unitario alguno que permita una caracterización de las épocas históricas sucesivas como más desarrolladas o superiores. ¿Cómo sería posible valorar más altamente al hombre de nuestra presente civilización, con sus necesidades, sin duda más ricas extensionalmente y sus mayores posibilidades de satisfacción, que a los individuos de épocas que ciertamente tenían posibilidades mucho más limitadas, pero que (aunque, en realidad, dentro de límites determinados) podían satisfacer su necesidad de trabajo creador en una medida hoy imposible"? El abstracto de la historia, la esencia humana, está constituido entonces por "aquellos rasgos esenciales de la historia humana real que permiten entender dicha historia como un proceso unitario dotado de una determinada dirección y una determinada tendencia evolutiva". Esta tendencia evolutiva es el desarrollo y ampliación, en el género humano, de los cinco rasgos antes señalados. Por eso, el criterio de desarrollo histórico es la medida en la cual "se constituyen los presupuestos de un desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas —capacidades y necesidades— y del despliegue de la individualidad humana libre, multilateral... la medida en la cual se realiza el

"ser humano" en la existencia humana individual concreta". "Sólo así es posible estimar de un modo universalmente válido y al mismo tiempo, ético-axiológico, las varias épocas y manifestaciones de la historia, no sobre la base de un orden axiológico suprahistórico, trascendente, sino de acuerdo con una caracterización objetiva, histórico-inmanente -y al mismo tiempo universalmente válida- de la evolución humana". En este contexto, son valores humanos ese despliegue y esa realización del "ser humano".

#### 4.3. DETERMINACION DE LAS NECESIDADES EN SOCIEDADES CONCRETAS

Sabemos del texto anterior que, mediante el trabajo, el hombre transforma no sólo la naturaleza sino que se transforma a sí mismo. Que las necesidades y las capacidades humanas son tan producidas como los productos del trabajo. Que de aquí se deriva el carácter histórico de las necesidades. Que las necesidades creadas por el proceso de desarrollo de la capacidad productiva del hombre son, por un lado, la humanización de necesidades biológicas y, por el otro, la creación de necesidades nuevas (curiosidad científica, necesidad estética, etc.). Hemos adelantado también, como criterio de desarrollo histórico, la medida en la cual, por un lado, se constituyen las condiciones para un desarrollo de las fuerzas esenciales humanas y, por el otro, la medida en la cual se realiza el ser humano, la esencia humana, en la existencia individual concreta. El paso necesario es, ahora, mirar cómo esta determinación de las necesidades se presenta en una sociedad concreta.

Jean Pierre Terrail, resumiendo las conclusiones de un trabajo colectivo<sup>13</sup>, referido a las sociedades capitalistas desarrolladas de mediados de los años setenta, señala lo siguiente:

- a) A diferencia del "discurso culto más corriente", en el cual "las necesidades proceden del sujeto (individuo o grupo social)" como fuente original, ellos rechazan "de entrada, el idealismo subjetivista que remite la necesidad al ser del individuo como el atributo a la sustancia".
- b) Tampoco se trata de atribuir a la naturaleza humana los atributos de la historicidad concreta pues, sustituir el sujeto individual por el sujeto colectivo no cambia en nada el asunto, pues eso no basta para modificar el fondo: la separación de lo económico y lo social, la separación de la producción y las necesidades. La producción sigue colocada frente a las necesidades como simple instrumento de su satisfacción.
- c) "Un modo de producción dado determina grandes tipos de individualidad... las formas de existencia individual y de las necesidades evolucionan".

<sup>13</sup> Jean Pierre Terrail, "Producción de Necesidades y Necesidades de Producción" en J.P. Terrail, *et. al.*, *Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista Actual*, Editorial Grijalbo, México, 1977, pp.13-34.

nan con las modificaciones de las relaciones de producción: es necesario seriar los principales elementos de esas transformaciones, y hay que descubrir su configuración si se quiere llevar a buen término el estudio concreto de las necesidades sociales concretas."

- d) Las necesidades que el capital está obligado a tomar en cuenta cuando remunera la fuerza de trabajo, no son las necesidades "en sí" de la fuerza de trabajo, sino las necesidades de su reproducción desde el punto de vista del capital. Sin embargo, los trabajadores intentan reproducirse para sí mismos, participar en la riqueza material y cultural que la producción aumenta constantemente, lo cual lleva a un enfrentamiento cotidiano con el capital. Los análisis históricos ponen en evidencia, por ejemplo, cómo el desarrollo de la maquinaria aumentó las jornadas de trabajo, incorporó el trabajo infantil y femenino, lo que como reacción provocó la organización de los trabajadores, y llevó finalmente a la legislación de fábrica que, entre otras cosas, limitó la jornada de trabajo. Esto, a su vez, estimuló el desarrollo tecnológico para elevar la productividad y las ganancias.
- e) Así, las adquisiciones de un período de luchas reivindicativas aparecen como la base del desarrollo de nuevas formas de producción, de donde surgirán nuevas necesidades y nuevas condiciones de lucha. (Es necesario hacer notar que este proceso necesidades-luchas-satisfacción-desarrollos productivos, se presenta en los países dependientes tecnológicamente de una manera trunca o parcial, en la medida en que la tecnología incorporada a los procesos es, en buena medida, independiente de las reivindicaciones de los trabajadores).
- f) Aunque el punto de partida es la producción de las necesidades, en la medida en la que las necesidades sociales representan la unidad de un momento objetivo y de un momento subjetivo, es preciso entender cómo se interiorizan las necesidades.
- g) La naturaleza del proceso de producción (condiciones de trabajo) y la naturaleza del proceso de consumo (condiciones de restitución y reproducción de la fuerza de trabajo), son los determinantes fundamentales de las necesidades.
- h) A medida que las relaciones mercantiles se expanden y van haciendo retroceder las formas precapitalistas de producción y de consumo, las actividades tradicionalmente domésticas (cocina, confección, conservación de la ropa, cuidado de los niños) tienden a escapar cada vez más del marco familiar. Esta evolución favorece el trabajo femenino, lo que a su turno acelera dicha evolución. Las formas de la vida familiar tienden a modificarse en profundidad. "La concentración de la producción supone la urbanización masiva de la población, la disposición, por parte de la fuerza de trabajo, de formas de habitación y de transporte... adecuados... La ele-



vación de la calificación media necesaria de la fuerza de trabajo, la desaparición de las formas individuales de transmisión del saber, implican la generalización y la prolongación de la instrucción pública. La modificación de las formas del trabajo industrial, la aceleración de las cadencias, la dilatación de los desplazamientos, el crecimiento de los perjuicios urbanos, todo eso liga la reproducción de la fuerza de trabajo a la aparición de nuevas formas de reposo, de distracciones, de producción sanitaria, etc."

- i) Las necesidades y las prácticas de consumo constituyen todo un modo de vida que se modifica constantemente.
- j) La formulación de las reivindicaciones por parte de las organizaciones de clase no "crea" las necesidades pero desempeña un papel activo, decisivo, al permitir la toma de conciencia de su contenido objetivo. La intervención de las organizaciones (asociaciones y movimientos diversos, sindicatos, partidos, el Estado), contribuye activamente a la constitución de los "sistemas de necesidades" de las clases sociales y no simplemente a la explicitación de necesidades preexistentes.
- k) El Estado tiene un papel particularmente importante, y hoy día mayor que nunca, en la definición y el establecimiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. A partir de la evolución del papel del Estado se desarrollan luchas que tienen como contenido sus políticas sociales. Las intervenciones del Estado no aparecen como los actos de un sujeto abstracto, sino como la sanción de una relación de fuerzas establecidas coyunturalmente.

#### 4.4. ENFOQUES PARA DEFINIR LAS NECESIDADES Y SATISFACTORES BASICOS

Para definir las necesidades básicas se puede optar por los siguientes caminos: a) acudir a los expertos; b) analizar la legislación de un país y las conquistas populares; c) analizar, como sugiere Terrail, las transformaciones de las relaciones de producción y del desarrollo de las fuerzas productivas; d) acudir a las percepciones de la población; e) adicionalmente se puede optar por el enfoque de Townsend consistente en sustituir el concepto de necesidades básicas por las dietas, actividades, condiciones de vida y equipamiento usuales o estimulados en una sociedad. En los siguientes párrafos analizamos cada una de estas posibilidades.

El método que recurre a expertos ha sido ampliamente utilizado, sobre todo para definir los requerimientos nutricionales. También se usa, de algún modo, para especificar los servicios de educación y de salud. La recurrencia a expertos, aun en el caso de alimentación, no es completa o cabal. En efecto, hay por lo menos dos problemas: a) La definición misma de los requerimientos nutricionales tiene un grado de arbitrariedad bastante amplio. b) La

traducción de requerimientos nutricionales en una canasta alimentaria tiene un número infinito de soluciones y, al final de cuentas, es el propio investigador quien elige la solución. Es decir, se pasa del criterio "científico" del nutricionista, al criterio "artístico" del investigador social. Lo que está en juego detrás de esta elección, son los pesos relativos de los componentes biológico y cultural de la alimentación. Su concepción como una necesidad biológica (animal) o como una necesidad biológica humanizada. Para las demás necesidades hay menos experiencia.

El análisis de la legislación y de las reivindicaciones de las luchas populares como vía para definir las necesidades básicas (especificadas a nivel de satisfactores y de algunos bienes y servicios claves) ha sido utilizada en pocos casos y tiene sus propias limitaciones. En 1982-83, Julio Boltvinik realizó un análisis de la legislación mexicana para definir lo que ésta consideraba los derechos sociales, los derechos de clase y los derechos contractuales o sindicales y para vincular estos derechos con las formas de acceso a los satisfactores básicos por grupos sociales <sup>14</sup>. Las conclusiones de tal análisis pueden resumirse de la siguiente manera: a) El Derecho Social mexicano está desigualmente desarrollado entre necesidades esenciales y entre clases sociales. b) La legislación genérica sobre necesidades esenciales comprende cinco aspectos: el derecho al trabajo, el salario mínimo, el derecho a la dotación de tierra para núcleos campesinos, la protección de los menores, y el derecho a la asistencia social para la población desvalida. El primero, el cuarto y el quinto son derechos sociales (cubren a todas las clases); el segundo y el tercero son derechos de clase. c) Con el derecho al trabajo y la legislación sobre salarios mínimos y otras prestaciones legales, la legislación parecería asegurar a toda persona un trabajo digno y una remuneración adecuada a "las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación de los hijos" (Art. 123 constitucional). Esto para los trabajadores del medio urbano. En cuanto a los campesinos, la legislación constitucional señala el derecho a la dotación de tierras y agua, (mínimo de 10 hectáreas de riego o su equivalente) garantizando así los derechos de los pobladores del medio rural a una riqueza mínima, que mediante el trabajo, puede ser convertida en un ingreso mínimo suficiente para la satisfacción de las necesidades de la familia campesina. Quedan, pues, cubiertos todos los adultos varones del medio urbano y del medio rural. En este contexto resulta lógico asignar a estos padres "el deber de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental" (Art. 40. constitucional). Adicionalmente la Ley general de salud postula el derecho a la asistencia social para la población

14 Julio Boltvinik, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México" en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.) *La Desigualdad en México, Siglo XXI*, 2ª edición, México, 1986, pp.17-64.

desvalida. d) El texto constitucional define, además, derechos sociales específicos en educación, salud y vivienda, pero no en las demás necesidades esenciales. e) Los derechos de clase de los asalariados cubren también la seguridad social, guarderías infantiles, centro de vacaciones (sólo para los empleados públicos) y complementos alimenticios para madres y bebés. f) Los derechos sindicales o contractuales cubren, en algunas empresas, transporte, comedor empresarial, dotación de despensa, ropa de trabajo, apoyo a actividades culturales y deportivas, servicios funerarios, apoyos para la educación de adultos, etc. g) En síntesis, la legislación mexicana presenta una amplia cobertura de derechos para la población asalariada, configurando así, un esbozo de lo que serían las necesidades materiales, sociales y culturales. Si se toman los derechos de los asalariados como base para definir las necesidades y satisfactores para toda la población se configura una canasta de satisfactores amplia que, de hecho, le sirvió al autor, entre otros elementos, para proponer la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) y fijar la línea de pobreza con base en su costo. En la parte alimentaria acudió al método de expertos señalado antes que arroja una correlación negativa y, además, muestra que, efectivamente existe un punto en la distribución del ingreso en el cual hay un quiebre en el índice de privación. Un umbral debajo del cual el índice de privación aumenta rápidamente <sup>15</sup>.

El método consistente en analizar las transformaciones de las relaciones de producción y de las fuerzas productivas fue ilustrado con las citas anteriormente expuestas de J.P. Terrail. Aunque se trata de un procedimiento difícil de aplicar y que puede llevar a que distintos investigadores deriven diversas conclusiones de un mismo material, su utilidad y potencialidades analíticas son enormes (como ejemplo véase los demás ensayos en el volumen de Terrail citado).

Por último, el método consistente en acudir a las percepciones de las necesidades de la población ha sido aplicado recientemente en la Gran Bretaña <sup>16</sup> Consiste en lo siguiente: a) Partiendo de los estudios anteriores –los autores se apoyaron sobre todo en el trabajo de Townsend <sup>17</sup> – se define una lista de bienes, servicios y actividades que se considera pueden ser necesarios. b) En una encuesta se pregunta a la población si considera cada uno de estos rubros necesario, o solamente deseable pero no necesario, para cualquier adulto (y en algunos rubros para cualquier familia con niños). c) Los que fueron considerados necesarios por la mayoría de la población constituyen la lista

15 Véase COPLAMAR, *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México, 1983, Anexo Metodológico II, pp.133-147, así como Julio Boltvinik, op. cit., p. 23-27, para los procedimientos de la definición de la CNSE.

16 Joanna Mack y Stewart Lansley, *Poor Britain*, George Allen and Unwin, Londres, 1985.

17 Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1979.

de indicadores de satisfacción de necesidades básicas. d) Posteriormente se les pregunta a los mismos encuestados si lo tienen o no lo tienen (o lo hacen o no lo hacen) y, si no lo tienen, si ello se debe a que no les gusta o no lo consideran necesario, o a que no lo pueden pagar. e) Con esto se configura lo que los autores denominan situaciones carenciales definidas como la carencia forzada (no voluntaria) de bienes y servicios necesarios. f) La pobreza la definieron operativamente como la presencia de 3 o más carencias forzadas de una lista de 26 rubros. Con base en tal definición, calcularon la pobreza en Gran Bretaña (alrededor del 14%). g) Además la encuesta incluye ingresos de la población (lo que permite análisis de consistencia de diverso tipo), otras características del hogar y opiniones sobre la política social. h) Además realizaron –a una submuestra de pobres–entrevistas en profundidad que permiten conocer el tipo de decisiones forzadas que la población pobre tiene que hacer. i) Los autores están conscientes del hecho de que los pobres se adaptan a su situación disminuyendo sus expectativas y, por tanto, tienden a declarar que muchas cosas no las tienen porque no las quieren, cuando en realidad no las pueden pagar.

Peter Townsend, partiendo de la determinación social de la necesidad, arriba a un concepto totalmente relativista de pobreza que será examinado más adelante. Aquí interesa conocer su enfoque para definir el punto de corte de la pobreza. En su más importante obra cubrió una temática muy amplia mediante una encuesta especialmente diseñada. Por una parte Townsend recolectó información tendiente a obtener una definición amplia de los recursos de que disponen los hogares. En estos incluyó, además del ingreso monetario, los activos, las prestaciones laborales en especie, el valor de los servicios sociales públicos en especie y el valor del ingreso privado en especie. Por otra parte, sustituyó el limitado concepto de consumo por estilos de vida (que incluye todos los aspectos de la vida de una persona). A partir de estos dos conjuntos de datos, aplicó la siguiente definición conceptual: "Los individuos, familias y grupos de la población se consideran en pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para obtener el tipo de dietas, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y equipamiento que se acostumbra, o al menos son ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a las que pertenecen"<sup>18</sup>. Tal como señalan Mack y Lansley, en este enfoque no se abordan las preguntas "qué debería tener la gente" y "a qué tendrían derecho"<sup>19</sup>. Se trata solamente de examinar las condiciones sociales. Para ello, Townsend se ve obligado a operacionalizar su definición: "las personas pueden ser consideradas pobres cuando sus recursos están tan fuertemente por debajo de los comandados por el individuo o la familia promedio, que ellas quedan, en efecto, excluidas de los estilos de vida, cos-

<sup>18</sup> *Ibid.* p.31.

<sup>19</sup> Mack y Lansley, *op. cit.*, p.30.

tumbres y actividades ordinarias" <sup>20</sup>. Construyó primero un índice con 60 indicadores y, a partir de ahí, un "índice de privación" con 12 indicadores. Con este índice y el ingreso realizó un análisis de regresión que arroja una correlación negativa y, además, muestra que, efectivamente existe un punto en la distribución del ingreso en el cual hay un quiebre en el índice de privación. Un umbral debajo del cual el índice de privación aumenta rápidamente. Este umbral constituye para el autor la línea de pobreza <sup>21</sup>. Sobre los méritos de este enfoque volveremos al discutir los conceptos de pobreza absoluta y relativa. Baste aquí señalar que el propósito perseguido por el autor era muy ambicioso. Nada menos que la definición objetiva de la pobreza, eliminando todo juicio de valor. Ello parecía posible pues lo que hace y tiene el individuo (o la familia) promedio se convierte en el parámetro para definir la pobreza. Con ello se evita definir las necesidades humanas (y los satisfactores) fundamentales.

¿Cuál de estos métodos es el aconsejable? Aunque pudiera parecer muy ecléctico, sugeriría aplicar los cuatro primeros en forma complementaria teniendo como marco de referencia los rasgos de la naturaleza humana que analizamos en el numeral 4.2 de este capítulo. En cuanto al quinto enfoque, elude el problema de definir las necesidades y, en esa medida, abre otra opción que criticaremos en el siguiente inciso.

#### 4.5. LA POLEMICA ENTRE LOS CONCEPTOS ABSOLUTO Y RELATIVO DE POBREZA

Esta polémica, desatada originalmente en Inglaterra, la plantea A. Sen de la siguiente manera: "¿El foco de atención debería ser la pobreza absoluta o la pobreza relativa? Debería estimarse la pobreza con una línea de corte que refleje un nivel debajo del cual la gente está —en algún sentido— absolutamente pauperizada, o un nivel que refleje los estándares de vida usuales de un país en particular?" <sup>22</sup>.

Uno de los promotores más decididos del enfoque relativo de la pobreza ha sido Peter Townsend, quien ha señalado: "Cualquier conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades, refuta la idea de necesidades absolutas. Y una relatividad completa se aplica en el tiempo y en el espacio. Las necesidades de la vida no son fijas. Continuamente están sien-

20 P. Townsend, *op. cit.*, p.31.

21 Véase Mack y Lansley, *op.cit.*, capítulos 2 y 6 y Meghnad Desai, "Drawing the Line: on defining the Poverty threshold" en Peter Golding, *Excluding the Poor*, Child Action Group, Londres, 1983, para una discusión conceptual y estadística del procedimiento.

22 Amartya K. Sen, "Poor, Relatively Speaking", en *Resources, Values and Development*, Basil Black-well, Oxford, 1984, p.325.

do adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos<sup>23</sup>.

A. Sen se ha constituido en el proponente más importante del enfoque de pobreza absoluta. En 1978 sostuvo que "existe un núcleo irreductible de privación *absoluta* en nuestra idea de la pobreza, que traduce informes de hambre, desnutrición y sufrimiento visible en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer previamente la situación relativa. Por tanto, el enfoque de privación relativa es complementario y no alternativo, del análisis de pobreza en términos de desposesión absoluta"<sup>24</sup>. Altimir, apoyándose en esta idea de A. Sen ha señalado brillantemente: "Nuestra percepción de este núcleo irreductible de privación absoluta, más allá del contexto de la situación del país o de la comunidad, tiene como referencia algunos elementos básicos de bienestar, del estilo de vida imperante en las sociedades industriales, a los cuales creemos que todo ser humano tiene derecho. La norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera que sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión. Es más allá de ese núcleo irreductible de pobreza absoluta donde pueden extenderse situaciones de privación relativa, sólo definibles en función del estilo de vida imperante en cada comunidad"<sup>25</sup>. Ambos autores concluyen que, de alguna manera, la norma de pobreza se compone de dos elementos: el núcleo irreductible de pobreza absoluta más la pobreza relativa.

En un trabajo posterior, la postura de Sen se ha modificado en alguna medida. Sostiene que cuando examinamos el enfoque absoluto *versus* el relativo es importante tener claro el "espacio" del que estamos hablando, si nos referimos al espacio de necesidades, de bienes, etc. En base a las distinciones que hemos citado antes entre capacidades, realizaciones, bienes y servicios, señala que la pobreza es un concepto absoluto en el espacio de capacidades y realizaciones y un concepto relativo en el espacio de bienes y servicios. Con base en esta concepción, señala que el error de Townsend es no distinguir el espacio de necesidades del de bienes y servicios, lo que lo lleva a estimar la cambiante cantidad y calidad de bienes y servicios requerida para satisfacer las mismas necesidades absolutas. Por lo tanto, su

23 Peter Townsend, "The Development of Research on Poverty", en Department of Health and Social Security, *Social Research: The Definition and Measurement of Poverty*, Londres, HMSO, 1979, pp.17-18.

24 Amartya K. Sen, capítulo 2 del presente libro.

25 Oscar Altimir, *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979, p.11.

afirmación —que puede ser válida— de que las necesidades no son fijas, es irrelevante<sup>26</sup>. Aquí Sen coincide plenamente con Max-Neef en cuanto a que lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores (véase numeral 4.1 de este capítulo).

Rechazamos, con Sen, las posturas completamente relativistas que, como señala este autor, llevan a afirmaciones como la siguiente de Townsend: "A falta de un criterio alternativo, el mejor supuesto sería relacionar la suficiencia (en los recursos de los hogares para no ser considerados pobres) con el incremento (o disminución) medios de los ingresos reales"<sup>27</sup>. Los holandeses, que en la hambruna del invierno de 1944-45, se encontraron de repente en circunstancias muy disminuidas, —argumenta Sen— no redujeron los requerimientos de bienes y servicios para el desarrollo de sus capacidades, para reducir así el embate de la pobreza, como ocurriría en el enfoque relativista rígido. Si bien los requerimientos son sensibles a la opulencia de la comunidad en general, la relación no es de ajuste instantáneo, ni puede percibirse mirando simplemente el ingreso promedio o la curva de Lorenz de la distribución del Ingreso<sup>28</sup>.

La universalidad del ser humano, tanto en su dimensión de ente natural, como en la de la conciencia, unidas al hecho cada día más manifiesto de la interdependencia de las naciones no sólo en lo económico, sino en las comunicaciones y en la cultura, está universalizando las necesidades humanas y los satisfactores humanos. El hombre habita cada vez más en ciudades, entorno artificial creado por el hombre. Las exigencias objetivas de la vida urbana son similares en Londres, Nueva York, Sao Paulo o Bogotá. Las necesidades de un obrero de Detroit o de la Ciudad de México tienden a homogeneizarse. Los argumentos de los defensores de la pobreza relativa que la definen "a partir de dietas, actividades, condiciones de vida y equipamiento usuales, o al menos ampliamente promovidas y aprobadas en la sociedad" en los cuales ser pobre significa "tener" menos que un grupo de referencia, terminan disolviendo la pobreza en la desigualdad. En las comunidades indígenas rurales de Guatemala o de México, en las que existe muy poca desigualdad, habría menos pobreza que en Tokyo. Se requiere algo más. Para argumentar que la norma de pobreza en Lima es menor que en París, se requiere mostrar causas eficientes de mayores requerimientos de satisfactores en ésta que en aquélla. Lo mismo habría que hacer para sostener una diferencia entre una metrópoli latinoamericana y su "hinterland" rural. Sen argumenta que hay capacidades para las cuales no hay gran variabilidad de requerimientos de bienes y servicios entre diferentes comunidades. Entre ellas menciona nutrirse, escapar de la enfermedad evitable, protegerse del medio ambiente, vestirse, viajar y

26 Amartya K. Sen, "Poor Relatively Speaking", *op.cit.*, pp.335-336.

27 Peter Townsend, "The Development of Research on Poverty", *op.cit.*, p.18.

28 Amartya K. Sen, *Ibid.* pp.337-338.

educarse. En cambio señala que la variabilidad de requerimientos es enorme en otras capacidades como vivir sin vergüenza, participar en las actividades de la comunidad, y respetarse a sí mismo <sup>29</sup>. Igualmente señala tres ejemplos de causas eficientes que, en países desarrollados pueden elevar los requerimientos de bienes y servicios para una misma capacidad. El argumento de Sen, en términos de la construcción de una canasta normativa se podría leer así: en los rubros de alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación, las diferencias en la canasta entre un país desarrollado y uno subdesarrollado no serían grandes. Las diferencias fuertes estarían en rubros como tipo de ropa, eventos sociales, recreación y uso de algunos electrodomésticos tales como televisor y refrigerador, que en un país desarrollado donde su posesión está generalizada, influyen en la estructura de la comercialización y en el contenido de la educación respectivamente, lo que a su vez los convierte en bienes necesarios.

<sup>29</sup> *Ibid.* p.337.



5.

## CONCEPTOS Y MEDICIONES DE LA POBREZA PREDOMINANTES EN AMERICA LATINA. EVALUACION CRITICA

Julio Boltvinik<sup>1</sup>

### 5.1. METODOS PREDOMINANTES

Por conveniencia de exposición comenzamos con el análisis de los métodos usuales de medición de la pobreza en América Latina y, a partir de ahí, explicitamos sus contenidos conceptuales.

Dos son los métodos usuales de medición de la incidencia de la pobreza en América Latina: el método de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

El método de la línea de pobreza consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes (qué es necesario); b) definición de una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar (cuánto y de qué calidades es necesario de cada componente); c) cálculo del costo de la CNSE, que se constituye en la línea de pobreza; d) comparación de la línea de pobreza con el ingreso del hogar (o con su consumo); y e) clasificación como pobres de todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la línea de pobreza. Todas las personas que pertenecen a un hogar pobre se consideran pobres.

El método de NBI consiste, en principio, en los siguientes pasos: a) definición de las necesidades básicas y de sus componentes (qué es necesario); b) selección de las variables e indicadores que, para cada necesidad y componente, expresan el grado de su satisfacción; c) definición

<sup>1</sup> Este texto corresponde a los capítulos II y III de la obra del autor, *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Caracas, 1990. El autor ha introducido algunos cambios a lo largo del texto.

de un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión; d) clasificación de los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas, como pobres.

En la aplicación empírica de estos métodos se presentan diversas modalidades, unas resultan de opciones metodológicas y otras derivan de las limitaciones de la información.

Entre finales del siglo pasado y aproximadamente 1950, tienden a predominar en el mundo métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de Canastas Normativas de Satisfactores Esenciales (CNSE's) completas: desde los primeros trabajos de Rowntree<sup>2</sup> hasta las canastas utilizadas para definir salarios mínimos, sobre todo en América Latina, que describe Franklin<sup>3</sup>. Rowntree, que comenzó con una canasta exclusivamente orientada a mantener la eficiencia física y la salud, en sus últimos estudios fue modificando su enfoque, tomando cada vez más en cuenta las necesidades sociales o convencionales, a partir de la observación del comportamiento de los hogares. A medida que las canastas definidas buscaban rebasar el concepto de mera subsistencia o sobrevivencia, incluyendo otras necesidades, se fue considerando que ello no se podría lograr sin observar ciertas pautas sociales. En 1954 Townsend<sup>4</sup> señala que "la principal falla en los estándares usados ha sido su falta de relación con los presupuestos y costumbres de los trabajadores" y de ahí pasa a proponer "aislar, de entre aquellos hogares que satisfagan requerimientos nutricionales, al 25%... que lo logre con los menores ingresos, o más bien los menores ingresos menos uno o dos costos fijos involuntarios, como renta y seguros compulsivos. El gasto medio total de estos hogares, menos los costos fijos, de acuerdo con el tamaño de los hogares, puede considerarse como la línea de pobreza". En 1965, Orshansky<sup>5</sup> elaboró el procedimiento que sirve de base a la línea oficial de pobreza en EE.UU. El procedimiento es similar al propuesto por Townsend, excepto que se parte de una canasta normativa alimentaria (CNA) y se observa el coeficiente de Engel para el conjunto de los hogares. El costo de la CNA se multiplica por el inverso del coeficiente de Engel para obtener la línea de pobreza. El método usualmente utilizado en América Latina

2 B. S. Rowntree, *Poverty. A Study of Town Life* (Londres, 1902); *The Human Needs of Labour* (Londres, 1937); *Poverty and Progress*. (Londres, 1941); y B.S. Rowntree y G.R. Lavers, *Poverty and the Welfare State* (Londres, 1951).

3 N. N. Franklin, "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards", *International Labour Review*, vol. 75, N° 4, abril de 1967.

4 Peter Townsend, "Measuring Poverty", *British Journal of Sociology*, vol. V, N° 2, junio 1954, p.135.

5 Molly Orshansky, "Counting the poor: another look at the poverty profile", *Social Security Bulletin*, Washington, U.S. Department of Health, Education and Welfare, vol.28, N° 1, enero 1965, pp.329.

se acerca al de Orshansky, aunque en algunas modalidades se parece al propuesto por Townsend.

En efecto, el procedimiento que podríamos llamar de la canasta normativa alimentaria (CNA), ha sido el predominantemente aplicado en América Latina, y consiste en: a) Se define una CNA, que se calcula su costo y éste es considerado la línea de indigencia o de pobreza extrema, b) Se multiplica esta línea por un factor para obtener la LP. Este factor se suele elegir con base al cociente entre el gasto total de consumo del hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales. (Nótese que el método es una especie de híbrido entre el propuesto por Townsend y el de Orshansky).

En algunos casos, sin embargo, se ha definido una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) completa, vbgr. en México<sup>6</sup>. Los resultados de ambos caminos son dispares. Mientras el método de la CNA en América Latina ha utilizado factores (para transformar la línea de indigencia en línea de pobreza) de 2.0 a 2.5, el factor implícito en el método de la CNSE completa (que se puede determinar a posteriori) resultó mayor en el caso de México: 3.5. Obviamente se obtienen incidencias de la pobreza muy diferentes con ambos procedimientos. La diferencia entre ellos es algo más que estadística. Refleja una diferencia de fondo. Mientras el procedimiento de la CNA mantiene como una "caja negra" la norma sobre las demás necesidades, la de la CNSE la explícita detalladamente. Sin embargo, debe notarse que Altimir, en su muy conocido trabajo, sostiene que "El procedimiento de trazado de líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos en alimentación y los otros gastos de consumo"<sup>7</sup>. Este establecimiento normativo sólo puede basarse, a mi juicio, en el desarrollo de una CNSE completa. Esto acercaría ambos procedimientos. Sin embargo, Altimir prosigue después de la frase citada: "Aunque tal operación en la práctica sólo puede basarse en el comportamiento observado de los hogares..."<sup>8</sup>. Esto le lleva a proponer "utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido" como factor de expansión de la línea de indigencia a la de pobreza, bajo el supuesto de "que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los

6 La CNSE fue desarrollada, en 1981-1982, por un equipo de trabajo adscrito a COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, del Gobierno de México) bajo la dirección del autor de este ensayo. Véase Julio Boltvinik, "Satisfacción desigual de las Necesidades Esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (coordinadores), *La Desigualdad en México, Siglo XXI editores*, México, 1986, pp.17-64.

7 Oscar Altimir, *op.cit.*, (Subrayado J.B.).

8 *Ibid.* pp.42-43.

umbrales mínimos para otras necesidades básicas". Sin embargo, consciente de lo fuerte que resulta este supuesto añade: "Resulta aventurado, sin embargo, aceptar este supuesto sin alguna verificación adicional en lo que respecta a los gastos en vivienda y a los gastos que son complementarios del acceso a servicios públicos gratuitos"<sup>9</sup>. ¿Debemos entender, en esta apertura parcial de la caja negra, que las necesidades básicas se reducen a alimentación, vivienda y gastos complementarios a los servicios públicos gratuitos? Así parecería en el trabajo empírico, lo que, sin embargo, se contradice con su cita aprobatoria del Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial del Empleo que enumera los siguientes requerimientos como parte de las necesidades básicas: alimentación adecuada, alojamiento, vestimenta, equipamiento doméstico, agua potable, servicios sanitarios, transporte público, servicios de salud, de educación y de cultura; y empleo libremente elegido (como medio y como fin).

Comentando esta lista, Altimir señala que "Esta constituye un núcleo central de necesidades básicas sobre el que puede existir un acuerdo bastante generalizado" y añade que se puede extender para incluir otros elementos como combustible, entretenimiento o los gastos de consumo privado para hacer efectivo el acceso a los servicios públicos de educación y salud<sup>10</sup>. Esta lista, aún limitada como es, es mucho más amplia que la usada para verificar el supuesto sobre el que se basa el factor de transformación de líneas de indigencia en líneas de pobreza.

En cuanto a las mediciones de pobreza por el método de LP, señalaremos las limitaciones inherentes al método en sí mismo y las limitaciones inherentes a la variante del método basado en la CNA. En cuanto a las limitaciones propias del método, en forma independiente de sus variantes de aplicación, deben destacarse dos: a) El método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción o insatisfacción de las necesidades básicas, sino que, de manera indirecta, apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Una persona o un hogar podría tener todas sus necesidades básicas insatisfechas y aun no ser considerado como pobre si su ingreso estuviera por arriba de la línea de pobreza. Esta es una opción que se basa en una concepción individualista de las necesidades. b) Pero aun si uno se inclina por una concepción individualista de las necesidades en la que no existen necesidades sociales y, por tanto, no tiene sentido hablar de necesidades básicas, el método de líneas de pobreza tiene otra limitación que puede considerarse más severa, puesto que no está ligada a inclinaciones ideológicas. Esta consiste en que el método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. En realidad son cinco las variables que

<sup>9</sup> *Ibid.* pp.45-47.

<sup>10</sup> *Ibid.* pp.17-18.

determinan tal satisfacción: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; c) propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (o dicho de otra manera, un patrimonio básico acumulado); d) tiempo disponible para la educación (actual y en el pasado), el descanso, la recreación y el trabajo del hogar; e) activos no básicos.

Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución. Con un mayor ingreso se pueden sustituir algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como salud y educación privadamente. También con un mayor ingreso corriente se puede sustituir la falta de algunos activos de consumo (vbgr. rentar una vivienda cuando no se es propietario). Sin embargo, esta sustituibilidad no es perfecta. Con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de tiempo disponible para educación y recreación. En los países de América Latina no hay un amplio mercado para la renta de vivienda popular (y mucho menos de enseres domésticos) de tal manera que la única opción práctica para la inmensa mayoría es la propiedad de una vivienda y de sus propios enseres domésticos. Algunos servicios públicos como agua y drenaje, particularmente en las ciudades, no permiten una solución individual o, cuando las soluciones son viables, requieren una inversión muy alta. En la medida en la que el método de LP no toma en cuenta estas otras dimensiones, solamente capta una visión parcial de la pobreza por lo que, en general, independientemente de la forma en que se haya construido la línea de pobreza, tiende a subestimar la pobreza.

En cuanto a las limitaciones derivadas de la variante de la CNA cabe señalar lo siguiente: 1) El procedimiento en su conjunto tiene un grado importante de razonamiento en círculo; en efecto como el criterio de selección del estrato de referencia es que sea el primer grupo —empezando por los más pobres— cuyo consumo alimentario observado cumpla con los requerimientos normativos de calorías y proteínas, al construir la canasta alimentaria con los hábitos de consumo de dicho grupo y al elegir como factor de expansión a línea de pobreza el derivado del comportamiento empírico de este grupo, no sólo se está suponiendo que por satisfacer las normas alimentarias este grupo debe también satisfacer las demás necesidades básicas sino que, por lo tanto, se está suponiendo que este grupo de población no es pobre. Es decir, se supone lo que debería ser un resultado empírico del análisis<sup>11</sup>. 2) La definición conceptual de hogares indigentes utilizada en esta variante —hogares que aun dedicando el 100% de su ingreso a alimentos no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias— es inaceptable. Esto es así porque los alimentos no se pueden consumir sin cocinar, se requiere al

11 El trabajo de Altimir antes citado difiere del procedimiento señalado en tanto que define la canasta alimentaria a partir de los hábitos promedio de la población.

menos combustible y algunos enseres de cocina; porque los alimentos no se consumen con las manos directamente de la olla donde se han cocinado, se requiere, al menos, algunos implementos para consumirlos; porque la desnudez en lugares públicos es un delito en todos los países de la Región; y porque sin el gasto de transporte no se puede llegar al lugar de trabajo, por sólo mencionar las contradicciones más obvias. Además, empíricamente, el porcentaje de gasto en alimentos en los grupos más pobres, al menos en las ciudades, se sitúa alrededor del 50%. Por eso, al multiplicar por 2.0 el costo de la CNA se obtiene algo más cercano a una línea de indigencia conceptualmente coherente que a una de pobreza; esto es, una línea que sirve para delimitar hogares que, con el porcentaje de su ingreso dedicado a alimentación, no están en condiciones de adquirir la CNA. De hecho, Sebastián Piñera en un documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica de la CEPAL, señala: "Las familias en pobreza corresponden a aquellas que dados sus hábitos respecto a gastos en alimentos y no alimentos no alcanzan a satisfacer con sus recursos los requerimientos nutricionales mínimos"<sup>12</sup>. 3) Lo señalado en las dos limitantes anteriores lleva a la conclusión ineludible de que lo que en esta variante metodológica se llama línea de pobreza es realmente una línea de pobreza extrema o de indigencia, esto es, una línea que mide únicamente la satisfacción potencial de la nutrición. Por tanto, la interpretación de los resultados empíricos debería ser en este sentido. 4) El método también tiene problemas para lograr plena comparabilidad en el tiempo o entre países. El uso del mismo factor (digamos 2.0) en diferentes años para un país o para diferentes países en un mismo año, no garantiza la comparabilidad a menos que los precios relativos entre alimentos y no alimentos sean iguales en el tiempo o entre países, o dentro de un mismo país entre distintos ámbitos geográficos.

Las estimaciones de la pobreza basadas en el método de NBI están asociadas en América Latina a la elaboración de mapas de pobreza que aspiran a obtener resultados a un nivel de desagregación geográfica muy detallado. El método aplicado se ve fuertemente restringido por la disponibilidad de información a nivel de los hogares distribuidos geográficamente por municipios o por Departamentos (Estados). Esto ha impuesto el uso de los Censos de Población y Vivienda como fuente casi única de estos mapas de pobreza, restringiendo con ello las necesidades básicas cuya satisfacción puede verificarse y la selección de variables e indicadores a lo captado en el cuestionario censal. De esta manera se ha generalizado en la Región la construcción de mapas de pobreza formulados a partir del análisis

12 Sebastián Piñera, *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos Conceptuales y Metodológicos*. Documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL-PNUD, 1978, p.9.

por hogar de los siguientes indicadores: a) hacinamiento; b) viviendas improvisadas o inadecuadas (por sus materiales); c) abastecimiento inadecuado de agua; d) carencia (o inadecuación) de servicios sanitarios para el desecho de excretas; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores; y f) un indicador indirecto de capacidad económica que asocia el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

La utilización de indicadores de servicios para el medio rural presenta problemas conceptuales severos. En la medida en la que el entorno rural es, en gran medida todavía un entorno natural, la no aceptación de soluciones naturales al abasto de agua, por ejemplo, puede ser puesto en duda. En esa medida, los indicadores de NBI tendrían un sesgo antirural.

Como puede verse, quedan excluidas necesidades como alimentación, salud, vestido y calzado, etc. Por otra parte, se incluye un estimador indirecto de la capacidad económica del hogar. Antes de utilizar estos indicadores se suele llevar a cabo una prueba estadística –casi siempre en base a una encuesta de hogares– para verificar que los indicadores seleccionados discriminen adecuadamente entre hogares pobres y no pobres tal como se los define en el método de LP. Los hogares (y las personas que los conforman) que presenten uno o más indicadores por debajo del mínimo definido en cada caso, se consideran pobres. En algunos países se han definido como pobres extremos a los que presentan dos o más indicadores en esa situación. Cabe aquí hacer notar que la introducción del último indicador, el de capacidad económica, aleja el procedimiento de los mapas de pobreza del método “puro” de necesidades básicas insatisfechas. La discusión que sigue se hace como si este indicador no se utilizara.

## 5.2. CONTENIDO CONCEPTUAL Y ALGUNOS RESULTADOS ILUSTRATIVOS DE LOS METODOS USUALES

Después de explicar en qué consisten ambos métodos, tanto en su diseño como en las aplicaciones empíricas usuales, intentaremos contestar las siguientes preguntas: a) ¿Cuál es el concepto implícito de pobreza en cada método?. b) ¿Tienen los conceptos –y los métodos de medición– un carácter alternativo o complementario?. c) ¿Identifican cantidades de hogares similares como pobres?. e) ¿Evolucionan en el tiempo de manera similar?.

El concepto de pobreza implícito en el método de NBI es un concepto absoluto de la pobreza definido en el espacio de las características de los bienes y servicios (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.). Este concepto absoluto se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas. Es importante aclarar que el concepto absoluto de pobreza no excluye su carácter dinámico e histórico. Como señala Amartya Sen, “el carácter absoluto de las necesidades no es la misma cosa que su

carácter fijo a través del tiempo" <sup>13</sup>. En cambio, el método de Línea de Pobreza en su variante de CNA, tal como se ha aplicado en América Latina, supone un concepto absoluto de la pobreza en el espacio de características de los alimentos (calorías y proteínas) y un concepto relativo en el espacio de bienes (alimentos), ya que la CNA se construye a partir de dietas observadas en un estrato de referencia <sup>14</sup>. Sin embargo, con mucha frecuencia en los ejercicios de medición de la pobreza se introduce lo que Sen llama la "definición política de la pobreza" que tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades esenciales que la sociedad siente alguna responsabilidad de proveer a todas las personas. Como ha dicho Sen, esta definición "tiende a reflejar lo que es viable. Pero el hecho de que la eliminación de alguna carencia específica –incluso la muerte por hambre– pueda ser vista, dadas circunstancias particulares, como inviable, no elimina la realidad de esa carencia. La pobreza inescapable sigue siendo pobreza" <sup>15</sup>. Esta definición política de la pobreza se manifiesta en la práctica de muchos investigadores que van ajustando (hacia abajo casi siempre), las normas de NBI, o la altura de la línea de pobreza, hasta que obtienen una incidencia de la pobreza que les parece razonable y aceptable políticamente.

Visto este aspecto en que ambos métodos coinciden parcialmente, estudiemos sus diferencias. Mientras el método de NBI se refiere a la satisfacción fáctica de las necesidades básicas, el método de LP no toma en cuenta la situación específica de satisfacción-insatisfacción sino que, a través de un ingreso (o consumo) mínimo apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas. Aunque para arribar a la línea de pobreza se debería requerir una definición normativa de cada necesidad básica, una vez definida la línea se deja al hogar en libertad absoluta –valga la expresión– para asignar su ingreso. Todas las necesidades básicas podrían quedar insatisfechas y el hogar seguiría siendo no pobre en tanto su ingreso o consumo sea igual o mayor a la línea de pobreza. Por otra parte, el método de NBI, sobre todo si es llevado a sus últimas consecuencias, y verifica la satisfacción-insatisfacción de cada una de las necesidades básicas (digamos de la lista citada antes), le deja al hogar muy poca libertad para la asignación de sus recursos. Por ejemplo, un hogar muy rico (en términos de ingresos) sería considerado pobre por el método de NBI si decide retirar a su hijo de la escuela antes de terminar la primaria para que colabore en el negocio familiar. El antagonismo implícito en estos extremos es la escala de

13 Amartya Sen, "Poor, Relatively Speaking", en *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford, 1984, p.328. Subrayado J.B.

14 Meghnad Desai, *Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America*. Documento preparado para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, 1989.

15 Amartya K. Sen, *op.cit.* p.332.



"preferencias" del jefe del hogar (o de quién decide cómo se gastan los recursos) *versus* la escala social de "preferencias". Dicho de otra manera, el asunto nos remite al carácter individual o social de las necesidades. La legislación que hace obligatorias la educación primaria y las normas sanitarias, es un testimonio de que en nuestros países se ha establecido —para algunas necesidades como educación y salud— una escala social de "preferencias".

Otra diferencia estriba en que el método de LP, en la medida en que pone énfasis en el ingreso (o consumo) corriente, no toma en cuenta, en la práctica, ni los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo la vivienda y la educación). En cambio, el método de NBI, tal como se suele aplicar a partir de los censos de población, pone énfasis en las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con necesidades asociadas con inversión privada (vivienda y educación). En síntesis, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada. En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales.

De lo antes señalado se deriva la conclusión de que ambas mediciones son, en la práctica, complementarias. Debe advertirse, sin embargo, que esta complementariedad es un resultado no buscado y que está sujeta a diversos problemas. Como efecto de una coincidencia, no buscada conscientemente, entre las variables disponibles en los censos de población y vivienda (que reflejan la situación de necesidades básicas dependientes de la inversión pública y privada y del consumo público) y el ingreso corriente (que refleja la situación de necesidades básicas que dependen de éste) se habría logrado una complementariedad relativamente feliz entre ambos procedimientos. Este carácter se refleja en algunos estudios recientes que han combinado ambos métodos basándose en encuestas de hogares en Argentina, Uruguay, Colombia, Perú y otros países. Al analizarlos aprovecharemos para contestar nuestras preguntas sobre los resultados de ambos métodos en términos de incidencia de la pobreza y de su evolución. En la medida en que los resultados se exponen en la segunda parte del libro, no se consideró necesario hacer un análisis detallado sobre este tema.

Beccaria y Minujin <sup>16</sup>, combinando los métodos de LP y de NBI —con muy ligeras variantes respecto de lo descrito arriba como métodos dominantes en América Latina— obtuvieron, con base en la encuesta permanente de hogares. Por su parte, Kaztman <sup>17</sup>, hizo algo enteramente similar para Montevideo. Adicionalmente, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza ha venido promoviendo la aplicación integrada de ambos métodos en varios países de América Latina. Se obtuvieron resultados para Bolivia (zonas urbanas), Colombia, República Dominicana, Guatemala, Costa Rica y Perú <sup>18</sup>. La información permite diferenciar las cuatro categorías resultantes de la combinación de ambos métodos: a) los pobres por ambos métodos; b) los pobres por LP y no pobres según NBI; c) los pobres por NBI y no pobres por LP; y d) los no pobres por ambos métodos. Igualmente, muestran el total de pobres que identifican cada uno de los métodos (totales de renglón y de columna). Estos totales son de 21.9% y 15.8% en Buenos Aires (1976) respectivamente para LP y NBI. En Montevideo las diferencias entre ambos totales son aún más grandes: 20.5% y 11.1% en 1984 y 16.4% y 10.2% en 1986. En cambio en el Perú, ambos métodos llegan a resultados muy similares en cualesquiera de los ámbitos. Se aprecia también que estas diferencias alcanzan, en ocasiones, cerca del 60% (Buenos Aires, 1974), siendo en este caso la cifra más alta la de NBI. Al analizar la evolución de la incidencia de la pobreza por ambos métodos se detectan también diferencias contrastantes en el caso de Buenos Aires: a) la incidencia de la pobreza por NBI muestra una tendencia sistemática a la baja; b) la incidencia por LP fluctúa ampliamente sin mostrar una tendencia definida.

Esto por lo que hace a los montos de hogares pobres y a su evolución. En lo que respecta a la coincidencia de los hogares definidos como pobres por ambos métodos, la correspondencia es muy baja en general, encontrándose que: a) en ciertas observaciones de Buenos Aires, Montevideo y Perú, la suma de pobreza —la unión de ambos conjuntos— los hogares identificados como pobres por ambos métodos —la intersección de ambos conjuntos— es de alrededor de la tercera parte en Montevideo, menor a la cuarta parte en el caso de Buenos Aires, en Perú urbano es del 40%, y en Perú rural es mayor a las tres cuartas partes. b) Los pobres por NBI tiene una probabilidad más alta de ser pobres también por LP (alrededor de 66% en Montevideo en ambos años y arriba apenas del 40% en Buenos Aires) que la situación contraria.

16 Luis A. Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documento de trabajo, INDEC, N° 6. s.f. pp. 16.

17 Rubén Kaztman, "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, N° 37, abril de 1989, pp. 141-152.

18 El lector interesado puede consultar los resultados para estos países en el capítulo 8 de este libro.

En efecto, en estos tres casos, la probabilidad de pobreza por NBI dada la pobreza por LP es de 40% o menos y en Buenos Aires es sólo del 31.5%. En cambio, en el Perú, tanto urbano como rural, las probabilidades de ser pobre por NBI son más altas cuando se es pobre por LP, que la situación inversa.

Esta evidencia empírica muestra, además, que el supuesto de que "quienes se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas" es refutado por la evidencia empírica, puesto que los no pobres por LP están por definición arriba del umbral mínimo de alimentación, y un porcentaje importante de ellos muestra carencias por NBI. Esta evidencia tiene consecuencias serias para la variante de CNA que obligarían a replantear todo el procedimiento.

### 5.3. HACIA UN METODO INTEGRADO DE MEDICION DE LA POBREZA

Con base en esta interesante, aunque limitada, evidencia empírica y en la exposición precedente, podemos derivar las conclusiones que a continuación se presentan.

Los métodos de LP y de NBI, como se aplican usualmente en América Latina, cuyos modelos iniciales son el trabajo de CEPAL de LP para 10 países, con datos alrededor de 1970, y el trabajo *La Pobreza en Argentina* (INDEC, 1984): a) parten de diferentes conceptos de pobreza; b) resultan en distintas mediciones de pobreza tanto por el total de hogares (o población) pobre que identifican, como por los hogares específicos identificados, y por la evolución de la población pobre resultante; c) deben concebirse más como métodos complementarios que como métodos alternativos. Esto es así por el énfasis que el método de LP pone sobre el consumo privado corriente y el de NBI sobre la inversión (pública y privada) y el consumo público.

Al aplicarse conjuntamente, en consecuencia, la población pobre resulta la unión de los conjuntos de pobres detectados por ambos métodos y no su intersección.

De lo anterior se deriva que el análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse, si se parte de los métodos de LP y de NBI aquí descritos, por la unión de ambos métodos y no por ninguno de ellos tomados en forma parcial. En el estudio de Minujin y Beccaria sobre Buenos Aires se observa que la pobreza, así concebida, asciende rápidamente entre 1974 y 1976, tiene un fuerte descenso entre 1976 y 1980 y vuelve a ascender para 1982. En cambio en la visión parcial de NBI se llega a la conclusión de un descenso sistemático de la pobreza en el período, y en el parcial de LP se exageran tanto los aumentos como las disminuciones. Resulta ilustrativa la polémica que tuvo lugar en Chile en 1988. Mientras el gobierno sostuvo, basándose en datos de

NBI, que había abatido sustancialmente la pobreza a partir del golpe de estado, la oposición, basándose en el método de LP mostraba que ésta había aumentado sustancialmente. (Véanse los datos de ambas posturas en Eugenio Ortega <sup>19</sup>). Estas diferencias pueden ser particularmente agudas —como lo muestran los casos de Buenos Aires y de Chile— en épocas de crisis en las que se deterioran rápidamente los sueldos y salarios, mientras que el gasto público continúa realizando obras de infraestructura social y otorgando créditos para vivienda o, al menos, la población puede conservar las viviendas previamente adquiridas y las escuelas existentes continúan funcionando.

Al presentar el método de LP basado en una CNA, señalamos que el factor usualmente adoptado para transformar la llamada línea de indigencia en línea de pobreza es de 2.0 mientras que construyendo una CNSE completa el factor implícito resultó de 3.5 en el caso de México. Como este factor de 2.0 es utilizado también por Beccaria-Minujin, por Kaztman y por el Proyecto Regional en el Perú, podemos pensar que estos trabajos subestiman el ingreso requerido para satisfacer las necesidades básicas y, por tanto, la incidencia de la pobreza por el método de LP. Paradójicamente, esta subestimación de la línea de pobreza es la que refuerza el carácter complementario del método de LP, así aplicado, con el de NBI. En efecto, con una LP definida a partir de la CNSE completa, la renta de una vivienda adecuada con los servicios adecuados, está suficientemente tomada en cuenta en la LP para volverla a considerar en NBI.

Reiterando lo ya señalado, para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes, un hogar requiere: i) Un nivel de ingreso corriente para hacer frente a aquellos bienes y servicios que normalmente se atienden por el consumo privado corriente. ii) Derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje o similares, atención médica, educación) o un ingreso adicional para adquirir aquellos que estén disponibles sobre bases mercantiles. iii) Propiedad (o derecho de uso) de activos que proporcionan servicios de consumo básico (vivienda, equipamiento del hogar, enseres domésticos). Esto requiere un patrimonio acumulado, gastos de mantenimiento y de reparación (o ingresos adicionales para cubrir la renta de aquellos activos accesibles por esta vía, como la vivienda). Los niveles educativos adquiridos pueden incluirse en este rubro puesto que resultan de tiempo de trabajo invertido en el pasado. iv) Tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación y el trabajo del hogar o, en este último caso, ingreso adicional para pagar por los servicios. v) Por último, los hogares con activos que no proporcionan servicios de consumo básico pueden hacer frente a sus necesidades básicas a través del desahorro. En

<sup>19</sup> Eugenio Ortega y Ernesto Tironi, *La Pobreza en Chile*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.

suma, la satisfacción de las necesidades básicas requiere ingreso corriente, derechos de acceso, activos acumulados (incluyendo educación) y tiempo disponible. Entre algunos rubros existe posibilidad de sustitución y de elección. Nada puede sustituir, sin embargo, al tiempo disponible para descanso, educación y recreación. Pero en un momento dado pueden evaluarse los requerimientos de cada rubro en función de la situación del hogar. Por ejemplo, si el hogar vive en casa propia no tendrá que pagar renta. Si la mujer trabaja fuera del hogar y tiene hijos pequeños requerirá servicios para su cuidado los que, a su vez, pueden obtenerse a través de un derecho de acceso, a través del pago por un servicio privado, o de los servicios gratuitos de un familiar. Igualmente hay un grado de sustitución entre tiempo de trabajo doméstico requerido y equipamiento del hogar.

Por tanto, una medición adecuada de la pobreza requiere tomar en cuenta simultáneamente estas dimensiones y sus interrelaciones. Unos ejemplos bastarán para ilustrar las consecuencias de no hacerlo. Como efecto de la incorporación de la mujer al trabajo asalariado muchos hogares aumentan drásticamente su nivel de ingreso monetario. Si éste es un proceso generalizado en un país, las cuentas económicas nacionales registrarán un aumento notable tanto del PIB como del ingreso personal disponible de los hogares. El método de líneas de pobreza registrará una disminución importante de los hogares pobres. Sin embargo, una parte del crecimiento y de la disminución de la pobreza, tendrán un carácter espurio. Ciertamente se ha ampliado el mercado (el mundo de los valores mercantiles medidos por las cuentas económicas nacionales) pero en términos de bienestar, de satisfacción de necesidades básicas, la mejoría puede ser mucho más pequeña e incluso nula. En términos de nuestras cinco categorías, aumentó el ingreso monetario corriente pero disminuyó el tiempo disponible de la mujer. Si no existen otras personas adultas en el hogar con tiempo disponible no utilizado, que puedan efectuar las labores domésticas, será necesario contratar una persona, los servicios de una guardería o duplicar la jornada de trabajo de la mujer. Además, en todos los casos, será necesario realizar gastos de transporte, comidas fuera del hogar, etc. Como consecuencia, se tendrán ingresos monetarios más altos pero también más requerimientos de gasto monetario. El balance final puede ser positivo, neutro o negativo en el bienestar familiar. Igualmente, entre dos familias de tamaño y estructura de edades y sexos iguales, y con ingresos monetarios iguales, evidentemente tendrá un nivel de vida más alto la que tenga derechos de acceso a servicios médicos y educativos gratuitos o la que tenga un mayor patrimonio de activos de consumo acumulados. Una familia con un patrimonio acumulado (distinto al de activos de consumo asociados a necesidades básicas) no puede considerarse pobre así su ingreso corriente sea cero, pues puede satisfacer sus necesidades

a través del desahorro. Por ésta y otras razones resulta más conveniente usar el consumo que el ingreso como indicador de acceso corriente a bienes y servicios.

#### 5.4. PROPUESTA DE METODOS DE MEDICION

De acuerdo con las restricciones previstas de información, los caminos a seguir se podrían bifurcar: i) sólo se cuenta con la información usual de encuestas de hogares y de ingresos y gastos; ii) se puede diseñar y procesar la encuesta ideal.

##### 5.4.1. Procedimiento contando sólo con encuestas de hogares.

Si sólo se cuenta con la información de la encuesta de hogares, el procedimiento a seguir sería el que podríamos llamar método cruzado mejorado. El primer paso para éste sería eliminar el indicador indirecto de capacidad económica del hogar que, como se señaló antes, duplica los indicadores de ingresos. El segundo paso sería añadir un indicador adicional de NBI: nivel educativo de los mayores de 12 años. Este debería ser educación primaria completa o un número de años de ésta que se juzgue permite al individuo manejar adecuadamente la lecto-escritura y las operaciones aritméticas básicas. Es probable que fuera necesario excluir a los mayores de cierta edad ( $\geq 60$  o más?) de estos requisitos para tomar en cuenta la situación social prevaleciente hace  $x$  años (alrededor de 50, si la exclusión fuese 60 o más) que no había convertido todavía en una necesidad ineludible estas capacidades. La introducción de este indicador plantea la necesidad de calificar como pobre por NBI sólo a la persona que no cumpla este requisito, y no al hogar en su conjunto. Los siguientes pasos se refieren a las mejoras en los procedimientos de construcción de la línea de pobreza con dos propósitos: a) evitar los supuestos erróneos o conceptualizaciones dudosas que hemos visto antes; y b) conformar una línea de pobreza que sea estrictamente complementaria con los rubros incluidos por NBI. En la medida que en NBI se incluyen dos indicadores de vivienda (inadecuación y hacinamiento), dos de servicios (agua y eliminación de excretas) y dos de educación (nivel educativo alcanzado y asistencia escolar), la línea de pobreza debería en principio incluir el ingreso necesario para satisfacer las demás necesidades básicas. Como se señaló antes, es probable que esta línea de pobreza sea relativamente cercana a la que se ha venido utilizando para los estudios de LP. Sin embargo, el camino corto de la CNA es, como hemos visto, inconsistente en su supuesto básico, por lo cual no queda otro camino que el de construir una canasta completa. En consecuencia de lo antes señalado, las líneas de pobreza deben ser específicas por hogar, no solamente para tomar en cuenta su tamaño y composición, sino también su acceso (o falta de él) a servicios públicos gratuitos, la disponibilidad de tiempo para el trabajo

doméstico y la propiedad de activos de consumo durable <sup>20</sup>. La línea de pobreza tiene que construirse tomando en cuenta, para cada hogar, estas variables. La presencia de bienes de consumo durables presenta, sin embargo, dificultades para integrarse vía línea de pobreza, por lo cual una opción sería construir un indicador compuesto de equipamiento mínimo del hogar e incluirlo como un séptimo indicador de NBI.

#### 5.4.2. Procedimiento a partir de encuestas de ingresos y gastos.

En ellas se capta de manera más precisa y detallada el ingreso, así como con bastante desagregación los gastos de consumo que no se recogen en las encuestas permanentes de hogares. La mayor parte de ellas captan también información de la vivienda, sus servicios, la educación y la ocupación.

Estas encuestas permiten utilizar el ingreso o los gastos de consumo de las familias para contrastarlos con la línea de pobreza; por los argumentos señalados antes, es mejor utilizar los gastos de consumo. El procedimiento a seguir sería, en lo demás, similar al propuesto en el párrafo anterior.

#### 5.4.3. Procedimientos alternativos a partir de una encuesta especialmente diseñada.

En una encuesta especialmente diseñada, captaríamos información suficiente para conocer los cinco factores determinantes (inmediatos) de la satisfacción de necesidades básicas en cada hogar: ingresos y gastos en consumo corriente por rubros; derechos de acceso; activos que proporcionan servicios de consumo, incluyendo niveles educativos alcanzados; tiempo disponible para educación, descanso, recreación y trabajo en el hogar (esto requeriría elaborar presupuestos-tiempo para cada miembro del hogar); y activos que no proporcionan servicios de consumo básico. Captaríamos también información que permita conocer la satisfacción-insatisfacción de necesidades básicas (talla y peso de los menores; características detalladas de la vivienda y sus servicios; uso y opinión de servicios de salud y educación – públicos y privados– y otros servicios públicos; actividades recreativas; niveles cualitativos de vestido y calzado). Además captaríamos variables de caracterización y análisis (fuentes de ingresos, ocupación, morbilidad y mortalidad, etc.).

A partir de una encuesta de este tipo (que resulta perfectamente viable como lo muestran las encuestas de niveles de vida que viene impulsando el Banco Mundial en varios países de la Región, y la Encuesta sobre Pobreza y Calidad de Vida en Bogotá, realizada recientemente por el DANE, las cuales

20 Algunas encuestas de hogares captan variables útiles para este fin. Por ejemplo, el módulo del sector informal en Colombia capta acceso a la seguridad social. Todas las encuestas captan el trabajo femenino. Muchas, la tenencia de la vivienda. Otras más captan la presencia de bienes durables en el hogar. La evaluación completa de las encuestas de hogares rebasa, sin embargo, los límites de este ensayo.

se acercan en muchos aspectos a la aquí delineada) se podrían adoptar varias líneas analíticas según las posturas asumidas sobre el carácter social o familiar de las necesidades. Nótese que no decimos individual puesto que, en el mejor de los casos, las decisiones de asignación de gastos se toman escuchando a los menores (y a la mujer) o interpretando sus necesidades. En el peor de los casos simplemente las impone quien ejerce el poder en el hogar.

Si se adopta el concepto de pobreza consistente en la incapacidad potencial de satisfacer las necesidades, los rubros "derechos de acceso", y "trabajo doméstico" efectivamente realizado, se tomarían en cuenta para definir la línea de pobreza específica de cada hogar. La propiedad de activos de consumo se debería transformar en consumo imputado que se sumaría al consumo corriente. Se obtendría así un concepto de consumo total del hogar que se compararía con las líneas de pobreza específicas por hogar, para definir los hogares pobres y no pobres por LP. Como la variable elegida es el consumo, se considera implícitamente la capacidad de desahorro o de endeudamiento del hogar. Aun en este caso extremo debería verificarse la satisfacción fáctica de las necesidades de educación y recreación para conformar los pobres por NBI. Esto es así porque éstas no son mensurables en dinero o sustituibles por él, en buena medida porque están ligadas a la variable tiempo.

Con otra visión, más cercana al carácter social de las necesidades, pero sin llegar al extremo de cotejar rubro por rubro de la CNSE su satisfacción o insatisfacción, se puede adoptar el siguiente procedimiento: i) Definir como pobres por consumo corriente a quienes no satisfacen con estos requerimientos, tal como se conforman dados su derechos de acceso, su patrimonio de activos de consumo y su asignación de tiempo. Esto requiere construir líneas de pobreza para cada hogar en correspondencia con lo señalado antes. ii) La pobreza que podría llamarse patrimonial (combinación de la ausencia de derechos de acceso y de activos de consumo) es mejor trabajarla en la forma de NBI. Así se podrían manejar la vivienda, el nivel educativo alcanzado, el agua potable, los servicios de eliminación de excretas, el equipamiento del hogar. Es mejor hacerlo así porque estos rubros están determinados no solamente por la acumulación anterior del hogar sino también por factores exógenos al mismo. Para evitar la duplicación estarían excluidos tanto de la canasta de consumo corriente como del consumo del hogar. De la misma manera se manejaría el tiempo de trabajo invertido en la generación de ingresos y en el trabajo doméstico; si este tiempo excediera la norma fijada para adultos y para menores, se clasificaría al hogar con la necesidad básica de tiempo para descanso y recreación insatisfecha. En síntesis, tendríamos una matriz de pobreza con las mismas cuatro categorías que hemos visto -tres de las cuales definen el universo de pobres- pero con diferencias fundamentales tanto por el lado de NBI como en el de LP y definidas con un carácter estricto.



tamente complementario. La tipología de pobreza resultante sería sumamente útil en la definición de políticas para la superación de la pobreza.

En los dos párrafos anteriores se presentan dos vías analíticas, ambas cruzando LP con NBI, pero en la primera, la dimensión de NBI reducida sólo a educación y recreación. La primera la podríamos llamar la de Línea de Pobreza Dominante. La segunda la llamaríamos Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP)<sup>21</sup>. Es necesario, sin embargo, señalar que una encuesta como la apuntada, dónde se captan los condicionantes inmediatos de la satisfacción de necesidades básicas y, al mismo tiempo, la satisfacción-insatisfacción de cada una de ellas, permitiría acercarse a una solución de muchos de los problemas conceptuales de los estudios de pobreza. Antes que esto, sin embargo, conviene presentar brevemente un elemento adicional que tendría que ser incluido en la encuesta y que daría lugar a una tercera opción analítica.

Se incluiría en el cuestionario, siguiendo el trabajo de Mack y Lansley<sup>22</sup> un listado de bienes, servicios y eventos asociados a la satisfacción de necesidades básicas. Para cada rubro se preguntaría a la persona entrevistada si considera dicho rubro necesario o solamente deseable pero no necesario para cualquier adulto o familia con niños del país o ciudad objeto de la encuesta. En otro momento de la entrevista se le preguntaría si lo tiene (o lo hace) o no lo tiene (o no lo hace). Para los que lo tienen (o lo hacen) se les preguntaría si podrían estar o no sin ello. Para los que no lo tienen (o no lo hacen) se les preguntaría si no lo quieren (o desean) o si no lo pueden pagar. A partir de la primera pregunta se podría definir una canasta de bienes, servicios y eventos esenciales de acuerdo con la percepción mayoritaria de la población. La segunda permitiría, en comparación con la primera, definir carencias y, a partir de ellas, identificar y medir la pobreza. Este método de medición de pobreza utiliza un procedimiento binario para definir la satisfacción-insatisfacción de cada rubro del cuestionario, por lo que lo podríamos denominar Método Universalizado de NBI. Algunas dificultades implícitas en este método, como la importancia heterogénea de los rubros incluidos (vbgr. refrigerador versus agua potable o educación) puede ser resuelta de diversas maneras. Una alternativa es agrupar los rubros por necesidades y, en vez de establecer la satisfacción-insatisfacción por rubros específicos, hacerlo por necesidades. Para cada necesidad, la intensidad carencial por hogar podría establecerse en función de la incidencia porcentual de los rubros que la expresan. Otra alternativa es la que sugieren Desai y Shañ. Para eludir ponderaciones iguales a carencias heterogéneas en su importancia, que tanto

21 En la sección siguiente (5.5) se detalla el procedimiento para aplicar el MIP. En el siguiente capítulo se discuten los índices de pobreza para los métodos de NBI y MIP.

22 Joanna Mack y Stewart Lansley, *Poor Britain*, George Allen and Onwin, Londres, 1985 (véase especialmente pp.291-307).

Townsend (1979) como Mack y Lansley utilizan, proponen ponderar cada carencia (cada rubro del cuestionario) "por la proporción de la comunidad no privada en dicho rubro, para capturar el sentimiento subjetivo de privación. Así, una persona en situación de privación puede sentir más intensamente dicha privación si está en situación minoritaria, que si dicha carencia está presente en la mitad de la comunidad"<sup>23</sup>.

Tenemos, pues, tres alternativas analíticas a partir de una encuesta que, sin duda, puede estar sobrecargada de información pero cuya utilidad analítica, apuntada antes, desarrollamos a continuación <sup>24</sup>. En primer lugar, permite conocer los "tipos de dieta", las "actividades, condiciones de vida y equipamiento" que "se acostumbran en una sociedad", incapacidad de acceso a las cuales definen la pobreza para Townsend <sup>25</sup>. En segundo lugar, tendríamos un panorama completo de las percepciones de la población sobre los satisfactores básicos. Ambos elementos son útiles, sin duda, para definir una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales y, con base en ella, la Línea de Pobreza. En tercer lugar, estaríamos en condiciones de observar (gracias a los indicadores de satisfacción-insatisfacción asociados a las variables determinantes) las condiciones mínimas que, en cada tipo de hogar, garantizan la satisfacción de las necesidades básicas. En cuarto lugar, podríamos, si así lo quisiéramos, derivar de estos análisis pautas de comportamiento que permitieran después, con encuestas más sencillas, determinar la incidencia de la pobreza. En quinto lugar, avanzaríamos en el entendimiento de las decisiones forzadas de los pobres y de la terrible lógica de sacrificio de necesidades que significa vivir en la pobreza. Como señalan Mack y Lansley, "Para los pobres, hay una acción constante de búsqueda de equilibrio entre diferentes conjuntos de necesidades. Es una acción de balanceo que nunca funciona. Decisiones imposibles tienen que tomarse acerca de cuáles necesidades quedarán insatisfechas... Algunos cortarán aspectos básicos del vestido para asegurar comida adecuada, mientras otros se conformarán con una dieta monótona para que sus estándares en los aspectos más visibles de la vida sean aceptables... A medida que los niveles de vida caen más y más por debajo del mínimo, incluso este grado limitado de elección se pierde" <sup>26</sup>. Pobreza es, pues, un estado de necesidad en el cual, por tanto, no hay libertad.

23 Meghnad Desai y Anup Shah, *An econometric approach to the measurement of poverty*, Oxford Economic Papers, N° 40, 1988, pp.511-512.

24 En líneas generales, la encuesta delineada ha sido recientemente puesta en práctica en Colombia por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con el apoyo del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza: "Encuesta de Pobreza y Calidad de Vida en Bogotá". Esta encuesta, levantada en noviembre y diciembre de 1991, permitirá avances sustanciales, conceptuales y empíricos en el tema.

25 Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth, 1979.

26 Mack y Lansley, *op.cit.*, p.170.

## 5.5. PROCEDIMIENTO DETALLADO PARA LA APLICACION DEL MIP

La integración de los métodos de NBI y LP implica revisar los distintos pasos que supone su aplicación, suprimir redundancias que subsisten al ponerlos en práctica y revisar ambos métodos para lograr su complementariedad plena.

En esta perspectiva, es evidente que el indicador de alta dependencia económica pierde su sentido cuando se aplican simultáneamente los dos enfoques.

Además, para lograr la plena complementariedad de ambos métodos se requiere precisar cuáles necesidades se detectarán por el método de NBI y cuáles vía LP. En principio, deberían trabajarse por NBI todas las que dependan de manera preponderante —y para la mayoría de los hogares— del gasto público (consumo e inversión) y de la inversión acumulada del hogar (incluyendo los niveles educativos adquiridos). Quedarían para ser cubiertas por LP las que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente.

En consecuencia, debería identificarse por NBI la satisfacción de las siguientes necesidades (véase cuadro 5.1):

- a) Los servicios de agua y drenaje.
- b) El nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores.
- c) La electricidad.
- d) La vivienda.
- e) El mobiliario y equipamiento del hogar.
- f) El tiempo libre para recreación.

De las necesidades enunciadas en el párrafo anterior, los servicios de agua y drenaje, la asistencia escolar de los menores y las características de la vivienda, suelen incluirse en los estudios de NBI. Sería necesario añadir el nivel educativo de los adultos y la electricidad, que están disponibles en censos y encuestas de hogares. La inclusión del nivel educativo de los adultos obliga a calificar como pobre sólo a la persona por debajo del mínimo educativo y no al hogar en su conjunto. En cambio la disponibilidad de mobiliario y equipo del hogar y el tiempo libre no están generalmente disponibles en censos y encuestas. Su inclusión requeriría modificaciones a dichos cuestionarios.

Los casos de atención a la salud y a la reproducción biológica y de seguridad, puesto que pueden satisfacerse a través de servicios gratuitos o de servicios privados, requieren un tratamiento mixto. Si las personas no tienen acceso a los servicios gratuitos y su ingreso no les permite la atención médica privada y seguros privados, las necesidades en cuestión se considerarán insatisfechas (cuadro 5.1).

**METODO DE MEDICION INTEGRADA (MIP) DE LA POBREZA,**  
definiciones básicas

(1) NECESIDADES QUE SE VERIFICAN SIEMPRE POR NBI	(2) NECESIDADES QUE SIEMPRE CONFORMAN LA LINEA DE POBREZA	(3) RUBROS QUE REQUIEREN CRITERIOS COMBINADOS DE NBI Y LP (Condiciones de insatisfacción)	(4) DEFINICION DE LP POR HOGAR	(5) MANEJO DEL INGRESO (CONSUMO) DEL HOGAR PARA COMPARARLO CON LINEA DE POBREZA
-Agua potable -Drenaje o similar -Electricidad -Vivienda (Materiales y relación personas-cuartos) -Nivel educativo adultos -Asistencia escolar niños	-Alimentación (Consumo fuera del hogar) -Vestido, calzado y cuidado personal -Transporte público -Comunicaciones básicas -Gastos en recreación, información y cultura -Pagos por servicios de la vivienda -Gastos asociados a la asistencia escolar -Gastos en salud no cubiertos por los servicios gratuitos -Gastos en combustibles	-Atención a la salud a) Sin acceso a servicios gratuitos y b) Ingreso menor que LP más costo privado -Seguridad a) Sin acceso a seguridad social y b) Ingreso menor que LP más costo seguros privados	-Los gastos para necesidades enumeradas en (2) se determinan por tipo de individuo (bebe niño, mujer, hombre) o para el hogar en conjunto (servicios de la vivienda). -En alimentación se detectan necesidades de consumo fuera del hogar -Si no hay disponibilidad de tiempo para el trabajo doméstico, se añaden: a) Costo guarderías privadas y/o b) Contratación servicios domésticos	Del ingreso o del gasto del hogar se deducen gastos en: a) Renta, amortizaciones e intereses de la vivienda b) Atención a la salud c) Seguros privados d) Contratación de servicios domésticos e) Bienes durables básicos -El ingreso (gasto) remanente se compara con la LP tal como se define en (4) -Se determina así pobreza por ingresos

Quedarían como necesidades cuya satisfacción-insatisfacción se verificaría exclusivamente por LP, las de *alimentación; vestido, calzado y cuidado personal; transporte público; y comunicaciones básicas*. Adicionalmente, casi todas las necesidades identificadas por NBI conllevan gastos corrientes por parte del hogar, que deben ser considerados para fijar el nivel de la línea de pobreza (cuadro 5.1).

Para definir el nivel de la línea de pobreza, una vez analizadas las inconsistencias del método de CNA, quedaría como la mejor opción construir una canasta normativa completa para las necesidades pertinentes.

Los requerimientos de ingresos familiares son una función del tamaño de la familia, de su estructura de edades y sexos, de su acceso a servicios o bienes gratuitos, del tiempo disponible para labores domésticas, y de la propiedad de activos de consumo básico (sobre todo la vivienda). La línea de pobreza tiene que construirse para cada hogar tomando en cuenta estas variables.

Dado que se separa un grupo de necesidades (o satisfactores) para ser trabajados por NBI, el ingreso del hogar (o su gasto en consumo) que se debe comparar con la línea de pobreza, es aquel del cual la familia efectivamente dispone para dedicarlo a las necesidades que conforman dicha línea de pobreza. Por esta razón es necesario deducir del ingreso (o del gasto) del hogar los gastos realizados en renta o pagos por la vivienda, atención a la salud, y otros (véase nuevamente el cuadro 5.1).

El Método de Medición Integrada de la Pobreza define, en primera instancia, tres grupos de pobres: a) los que son pobres por ambos métodos; b) los que lo son sólo por NBI; y c) los que lo son sólo por LP. Rubén Kaztman ha llamado a los primeros pobres crónicos, pobres inerciales a los segundos y pobres recientes a los últimos.

Adicionalmente, es necesario profundizar en el desarrollo de los indicadores tanto de NBI como de LP. En general, es necesario en muchos de los indicadores de NBI, incluir la calidad de los bienes o servicios. Esta necesidad es particularmente aguda en educación, salud y agua. En educación, información y cultura (que constituye el núcleo central de las necesidades culturales) es necesario ampliar el espectro de conocimientos que se suelen incluir en estos rubros. En particular es necesario incorporar los conocimientos técnicos, de gestión y de organización que representan un importante potencial de desarrollo. Tanto la inclusión de niveles de calidad como la captación de conocimientos requieren métodos de captación especiales o adiciones a las encuestas existentes. En materia de LP es necesario, además de las adecuaciones antes señaladas, revisar a fondo los métodos de captación de ingresos, ya que las encuestas actuales los subestiman fuertemente, y estandarizar los procedimientos de ajuste a cuentas nacionales.

Los indicadores de NBI, aunque deben construirse para reflejar en todos los países las mismas normas absolutas -criterio indispensable para conser-

var la comparabilidad internacional— tienen que considerar las particularidades nacionales. Verbigracia, los materiales adecuados en la vivienda tienen que tomar en cuenta los climas y otras características naturales, así como las culturales de países y subregiones a su interior.

6.

## INDICES DE POBREZA PARA LOS METODOS NBI Y MIP

*Julio Boltvinik*

### 6.1. INTRODUCCION

La identificación de los pobres es sólo el primer paso en la medición de la pobreza. Como ha señalado Amartya Sen, la tasa de incidencia,  $H$ , no pone atención alguna al nivel de la brecha de los pobres, contando por igual a los que están ligeramente por debajo de la línea de pobreza como a los que se encuentran muy lejos de ella, en aguda miseria. En consecuencia,  $H$  no puede aumentar nunca como consecuencia de una transferencia de ingreso de un pobre a uno más rico que él (véase capítulo 3, supra). Estas limitantes de  $H$  obligan a buscar medidas más completas. Otra medida usual en el método de LP ha sido la brecha estandarizada de pobreza,  $I$ , a la que también podemos llamar intensidad de la pobreza. Esta medida puede ser aplicada a un individuo o a un hogar pobre para expresar qué tan pobre es. O puede ser usada a un nivel agregado para determinar qué tan pobres, en promedio, son los pobres de un país o un área del mismo. A pesar de las limitantes de esta medida, que son claramente delineadas por Amartya Sen en el capítulo 3 de este volumen, también queda claro de la discusión ahí planteada, que  $I$  es un complemento importante (aunque insuficiente) de  $H$ .

Mientras existe consenso sobre la forma de medir  $I$  en el método de LP, no hay un consenso similar para NBI y, a la fecha, no ha sido desarrollado el procedimiento para medir la intensidad en el MIP. El primer reto está dado, entonces, por encontrar un método para medir la intensidad de la pobreza por NBI y, apoyándose en éste, y en el usualmente utilizado para la pobreza por ingresos, desarrollar la medición de  $I$  en el MIP.

## 6.2. INDICES DE POBREZA PARA NBI

La identificación de los pobres por NBI se realiza clasificando como pobres a los hogares en los cuales una o más necesidades básicas están insatisfechas (véase capítulo 5, sección 5.1). Formalmente, la práctica usual puede expresarse de la siguiente manera. Será pobre todo hogar en el cual:

$$p'_{ij} = 1 \quad (1)$$

donde:

$$p'_{ij} = \max(p_{1j}, p_{2j}, \dots, p_{nj}) \quad (2)$$

En (2),  $p_{1j}$  a  $p_{nj}$  son los valores otorgados a la situación del hogar  $j$  en cuanto a las necesidades 1 a  $n$ . Los valores  $p_{ij}$  se definen como cero si el hogar está en la norma mínima o por arriba de ella, y como 1 si el hogar está bajo la norma. Se trata, pues, de un sistema binario (cumple-no cumple; cero-uno). Así, cualquier hogar que tenga una o más necesidades insatisfechas tendrá una o más  $p_{ij}$  igual a 1, y  $p'_{ij}$  será también 1.

Este sistema de identificación pierde dos oportunidades obvias de acercamiento a la intensidad de la pobreza. La primera es el número de NBI, que permitiría generar tantos "grupos de intensidades" de pobreza como necesidades hayan sido analizadas ( $n$ ). Así, podrían clasificarse los pobres en los que tienen 1, 2... hasta  $n$ , necesidades básicas insatisfechas. Esta manera preliminar de identificar la intensidad de la pobreza ha sido llevada a cabo en algunos países. Como veremos más adelante, basta con dividir este número entre  $n$  para obtener una medida análoga a  $I$ , en la cual todas las necesidades reciben el mismo peso. La segunda oportunidad perdida con este sistema es la identificación de las intensidades de insatisfacción al interior de cada necesidad. Esta pérdida se produce al otorgar el valor 1 siempre que la variable en cuestión esté por debajo de la norma, sin importar qué tan debajo se encuentra.

Retomemos estas oportunidades perdidas como punto de partida para construir la medida  $I$  de la pobreza por NBI. Empecemos por la segunda.

Un hogar con 10 personas por cuarto está obviamente más hacinado que uno que tiene 4 personas por cuarto. Un hogar en el que ninguno de los niños en edad escolar asiste a la escuela primaria, está en peores condiciones que un hogar en el cual dos asisten y uno no. Conviene, pues, intentar construir una escala que nos permita hacer estas distinciones. Antes de hacerlo, sin embargo, conviene considerar la siguiente situación. Imaginemos dos hogares (pobres o ricos) con idénticos puntajes en todas las necesidades menos en una. En ésta, el hogar A está exactamente en la norma (vbgr. 3 personas por cuarto) pero el hogar B está sobre la norma (vbgr. 1 persona por cuarto). Es evidente que consideraríamos al hogar B en mejor situación. Sin embargo, si la escala que nos proponemos construir sólo hubiese de distinguir situaciones diferentes por debajo de la norma (digamos valores inter-



medios entre 0 y 1) pero otorgara idénticos puntajes a quienes están en la norma y a quienes están por encima de ella, clasificaría a los hogares A y B como si estuvieran en la misma situación. Parece pues, deseable, construir una escala que permita no sólo distinguir intensidad de la insatisfacción, sino también intensidad de la satisfacción.

Empezaríamos, pues, con la escala 'natural' de la variable, construyendo un indicador en términos de logro. Este sería el primer paso. El segundo sería transformar este indicador de logro en un indicador de privación, midiendo la distancia del hogar (o el individuo) respecto a la norma. Al realizar esta operación, los hogares que están arriba de la norma recibirán un puntaje negativo, cero los que están en la norma, y valores positivos los que están por debajo de ella. El tercer paso sería re-escalar las variables de privación para que todas ellas tuvieran un rango de variación igual. Llegados a este punto, tendríamos escalas comparables para cada necesidad considerada individualmente. Podríamos emitir juicios sobre la intensidad de la satisfacción o insatisfacción de cada necesidad en cada hogar estudiado. El cuarto paso sería combinar los puntajes obtenidos por cada hogar en los diferentes rubros de necesidades básicas, para obtener un puntaje global de NBI para cada hogar. Llegados a este punto podríamos decir qué tan pobre (o qué tan rico) es un hogar. Habríamos obtenido el valor de I para cada hogar. El quinto y último paso sería agregar sobre todos los hogares para obtener la I(NBI) social.

Denotemos como  $X^o_i$  el valor de la norma mínima para cada rubro  $i$  de necesidades básicas; como  $X_{ij}$  el valor de la variable  $i$  en el hogar  $j$ . Ambas expresadas en su escala natural. Por ejemplo, la norma mínima para años de escolaridad de los adultos sería  $X^o_1 = 6$ ; la correspondiente a cuartos por persona sería  $X^o_2 = 0.33$ .  $X_{1j}$  variaría entre 0 y, digamos, 25 años de escolaridad.  $X_{2j}$  podría variar desde cero (personas que viven en la calle) hasta, digamos, 10 cuartos por persona.

El segundo paso consiste en transformar cada variable de logro,  $X_{ij}$ , en una variable de privación,  $p_{ij}$ . Esto puede hacerse de la siguiente manera:

$$p_{ij} = \frac{X^o_i - X_{ij}}{X^o_i} = 1 - \frac{X_{ij}}{X^o_i} \quad (3)$$

Por ejemplo, dado que  $X^o_1 = 6$ , un adulto con tres años de escolaridad ( $X_{1j} = 3$ ), tendrá una  $p_{1j} = 0.5$ . La  $p_{1j}$  para un adulto con 12 años de escolaridad será  $-1$ , y  $-3$  para una con 24 años de escolaridad. En el caso de cuartos por persona, con  $X^o_2 = 0.33$ , un hogar con 1 cuarto para 6 personas ( $X_{2j} = .167$ ) tendrá una  $p_{2j} = 0.5$ . Un hogar con 2 cuartos para tres personas ( $X_{2j} = 0.66$ ), tendrá una  $p_{2j} = -1$ ; y uno con 3 cuartos por persona tendrá un puntaje de privación de  $-9$ .

La ecuación (3) es estrictamente análoga a la ecuación de la brecha estandarizada del ingreso. Recordemos que, si medimos la pobreza por el consumo (en vez del ingreso) y denotamos  $C_j$  por el consumo de un hogar, y  $C^0_j$  por su línea de pobreza, la  $I_j$  para el hogar  $j$  será:

$$I_j = \frac{C^0_j - C_j}{C^0_j} = 1 - \frac{C_j}{C^0_j} \quad (4)$$

Tanto (3) como (4) varían desde +1 (cuando la variable de logro del hogar o la persona es cero), hasta un valor negativo con valor absoluto igual a  $m-1$ , donde  $m$  es el número de veces que el hogar supera la norma mínima. En todos los casos cuando el hogar está en la norma, (3) y (4) adquieren valor cero. Los valores negativos absolutos son diferentes según la naturaleza de la variable. Mientras sería inconcebible un valor de -9 en la  $p_{ij}$  correspondiente a años de escolaridad, ya que implicaría una  $X_{ij}$  de 60 años, es perfectamente viable en la variable de cuartos por persona (en el caso del ingreso los valores negativos pueden alcanzar tres dígitos).

Esto nos lleva a la necesidad de abordar el tercer paso, re-escalar las variables. Por lo que se ha visto, esta necesidad de modificar la escala de la variable de privación sólo se presenta en los valores negativos (por arriba de la norma) ya que la escala en los positivos (por debajo de la norma) y el valor en la norma, son iguales para todas las variables. Parece conveniente que los valores negativos lleguen hasta -1, con lo cual tendríamos una escala simétrica que iría de -1 a +1, con la norma en el cero. Para lograrlo, basta la siguiente operación:

$$p^*_{ij} = \frac{|p_{ij}|}{\max |p_{ij}|} \quad |p_{ij}| < 0 \quad (5)$$

donde  $p^*_{ij}$  significa valores re-escalados de la variable de privación;  $|p_{ij}|$  se refiere al valor absoluto de  $p_{ij}$ ;  $\max$  se refiere al máximo valor (absoluto) de  $p_{ij}$ . Este máximo puede tomarse como el *máximo observado*, como un *máximo posible*, o como un *máximo arbitrario*, por arriba del cual se considera que el bienestar marginal es cero. Esta última opción, a pesar del grado inevitable de arbitrariedad que involucra, parece preferible. En este caso, cuando  $|p_{ij}| = \max |p_{ij}|$ , el valor de  $p^*_{ij}$  es siempre igual a -1. La primera opción tiene el problema que, al añadir una observación negativa más alta, cambiará el valor del puntaje para todos los hogares, sin que haya habido cambios en su situación real.

Adoptando la tercera opción, supongamos que fijamos como valor máximo para los años de escolaridad, 24, y para la de cuartos por persona, 4. En estos casos, los máximos de las  $p_{ij}$  respectivas, a través de la ecuación (3) se convierten, respectivamente, en -3 y -11. Al dividir un valor negativo observado de escolaridad -ecuación (5)- entre estos máximos, quedan re-escalados a valores entre menos de cero y menos 1. Un adulto con 18 años de

escolaridad, una  $p_{ij}$  de -2, tendrá una  $p_{ij}$  de 0.66; un hogar con tres cuartos por persona, tendrá una  $p_{ij}$  de -9 y una  $p_{ij}$  de -0.82. Con esto concluye el tercer paso del procedimiento.

Antes de abordar el cuarto paso, consistente en agregar los puntajes obtenidos por cada hogar en las diferentes necesidades para obtener la situación global del hogar, en lo que se refiere a NBI, miremos las distintas posibilidades que se presentan. Podemos clasificar los hogares en tres grupos. En el primer grupo, tendremos hogares con todos sus puntajes de  $p_{ij}$  en cero o en valores positivos. Estos, con cualquier sistema de ponderación de necesidades, obtendrán un puntaje global ( $P_j$ ) positivo y, sin duda alguna, serán identificadas como pobres por NBI. En el segundo grupo, estarán los hogares que tienen puntajes negativos en unos rubros y cero en otros. Estos hogares, con cualquier procedimiento de ponderación, tendrán una  $P_j$  negativa y siempre serán considerados como no pobres por NBI. El tercer grupo de hogares se formaría con aquellos que tienen alguno(s) puntaje(s) positivo(s), alguno(s) cero(s), y alguno(s) positivo(s). De acuerdo con el procedimiento vigente de identificación de los pobres por NBI –ecuaciones (1) y (2)– los hogares de este grupo serían considerados pobres, ya que tienen, al menos, una necesidad básica insatisfecha. Sin embargo, al tomar en cuenta explícitamente las situaciones por arriba de la norma en necesidades básicas específicas, hemos abierto la posibilidad de que algunos de ellos obtengan –con cualquier esquema de ponderación– un puntaje global ( $P_j$ ) negativo. En esos casos surge la duda sobre si tales hogares debieran ser identificados como pobres o como no pobres.

La respuesta a esta duda está más relacionada con el concepto de pobreza que con cuestiones relativas al sistema de ponderadores. Consideremos algunos ejemplos.

En primer lugar, imaginemos una pareja casada sin hijos, que vive sola en una casa propia con un solo cuarto, además de cocina y baño. Ambos estudiaron sólo hasta 4º año de primaria, de tal manera que, en este rubro, se encuentran por debajo de la norma y tienen un puntaje positivo. Cuentan con agua, drenaje y electricidad, obteniendo en estos rubros un puntaje cero. Lo mismo ocurre con los materiales de la vivienda, que cumplen la norma sin rebasarla. En materia de cuartos por persona están por encima de la norma, ya que su coeficiente es 0.5, contra una norma de 0.33. Con algún sistema de ponderación, su puntaje global de NBI ( $P_j$ ), podría resultar negativo. Ambos trabajan actualmente. Sus perspectivas no son buenas. Si tuvieran hijos, dado que no tienen acceso a un servicio gratuito de guardería, ella tendría dificultades para seguir trabajando. Actualmente su ingreso está ligeramente por arriba de su línea específica de pobreza. Con un hijo –y con mucha mayor razón con dos o más– su ingreso por adulto equivalente caería abruptamente. Además, el nacimiento de hijos se reflejaría inmediatamente en uno de los indicadores de NBI. Con dos hijos, su coeficiente de cuartos por persona habría

caído a 0.25, por debajo de la norma. Su hogar pasaría a formar parte del primer grupo de hogares, aquellos que sin duda alguna son pobres. Incluso con un hijo, que dejaría su indicador de hacinamiento exactamente en la norma, su puntaje global de NBI pasaría también a ser positivo. El deterioro del ingreso del hogar podría reflejarse, más tarde o más temprano, también en otros indicadores de NBI. Si entrevistáramos en profundidad a esta pareja, uno de nuestros hallazgos podría ser que, aunque desean enormemente tener hijos, no los han tenido porque tienen miedo al deterioro de su nivel de vida. Es decir, que su no pobreza aparente ha sido a costa de renunciar a uno de los derechos humanos fundamentales: tener hijos. ¿Deberíamos considerar a este hogar como no pobre?

Consideremos otro ejemplo hipotético. Una familia de 6 personas, la pareja y cuatro hijos, viven en un cuarto en la casa del padre de él. Su indicador de hacinamiento es muy alto: 0.5. En todos los demás indicadores de NBI tienen puntaje de cero. Con cualquier sistema de ponderadores, su  $P_j$  resultaría positiva. Hace algún tiempo compraron (y están pagando) un lote urbano con todos los servicios, donde lentamente están construyendo una casa de dos cuartos, baño y cocina. Cuando esté terminada se irán a vivir allá. Sus perspectivas parecen mejores que las de la pareja precedente y no han sacrificado su derecho a la reproducción. Sin embargo, su  $P_j$  resultaría siempre mayor que la de la pareja anterior.

Por último, analicemos un ejemplo de un propietario de una mediana finca rural relativamente aislada. La casa es bastante grande y tienen un coeficiente de cuartos por persona negativo, estando por arriba de la norma. Han llevado a cabo inversiones cuantiosas para proveerse de sistemas adecuados de abastecimiento de agua y de disposición de excretas, pero carecen de electricidad. En todas las demás necesidades están en la norma. Con el sistema usual de identificación de pobres por NBI, serían catalogados como pobres. Lo mismo podría ocurrir con el promedio ponderado ( $P_j$ ) de sus puntajes en cada necesidad. Sin embargo, podemos preguntarnos ¿por qué viven en la finca, si en un pueblo cercano (al que los niños van todos los días hábiles para asistir a la escuela) hay servicio eléctrico? La decisión fue tomada hace bastantes años, cuando el propietario decidió construir la casa. Su argumento fue que si no vivía en la finca, le era imposible evitar los robos de cosechas. Si ahora se sintiera arrepentido, encuentra que no puede vender la casa (sin vender la finca) y que no tiene recursos suficientes para adquirir otra casa en el pueblo. Si la decisión adoptada hace años hubiese sido comprar (o construir) su casa en el pueblo, dado que su nivel de ingresos, aún en ese caso, no parecería en riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza, no tendríamos ninguna duda en considerar este hogar como no pobre. La decisión de localización de la vivienda fue, al parecer, libremente adoptada a la luz de las ventajas y desventajas que reportaba.

De los anteriores ejemplos podemos derivar las siguientes conclusiones: 1) La importancia de considerar los procesos dinámicos de la pobreza (vbgr. los procesos de inversión en vivienda); 2) los aspectos ocultos de las necesidades básicas insatisfechas que pueden ser confundidos con preferencias (como no tener hijos); y 3) el hecho de que la localización del lugar de residencia supone, a veces, un proceso consciente de equilibrio ('trade-off') entre ventajas y desventajas (vbgr. la falta de uno o más servicios a cambio de un mayor ingreso u otras ventajas).

Dadas estas complejidades de la pobreza, parece conveniente adoptar una actitud cautelosa al calificar a los hogares con algunos puntajes positivos y otros negativos. Si el tipo de error que uno quiere evitar es calificar como no pobres a aquellos que sí lo son, un criterio adecuado podría ser calificar como no pobres a aquellos que, a pesar de uno o más puntajes positivos, tengan un puntaje global con valor absoluto mayor que, digamos, -0.1. Este criterio aplicaría ahí donde sólo se cuenta con estudios parciales de NBI. Cuando se aplica el MIP, como veremos adelante, se tienen elementos adicionales de juicio.

Analizadas las dificultades interpretativas del puntaje global,  $P_j$ , desde el punto de vista de la identificación de los pobres, analicemos los posibles criterios para ponderar las  $p_{ij}$ .

El sistema de ponderación más obvio es el que otorga a cada rubro de NBI el mismo peso. En este caso:

$$P_j = I(NBI)_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n P_{ij}^* \quad (6)$$

donde  $n$  es el número de rubros de NBI analizados. El símbolo  $I(NBI)_j$  indica que estamos midiendo la intensidad de la pobreza (para un hogar o para un individuo) por NBI. Esta ecuación es solamente la media aritmética simple de los puntajes  $p_{ij}$ . Si el número de rubros de NBI ( $n$ ) es 5, un hogar con una  $p_{ij}$  de 1, y ceros en los demás puntajes, obtendrá una  $P_j$  o  $I(NBI)_j$  de 0.2, mientras que un hogar con puntajes de 1 en todos los rubros, obtendrá un puntaje global de 1. Un hogar muy rico, con valores en todas las variables de logro en el máximo, o por arriba, obtendrá una  $I(NBI)_j = -1$ . Habrá dos tipos de hogares con  $P_j = 0$ : aquellos que tienen todas las  $P_{ij} = 0$ , y otros con algún(os) puntaje(s) positivo(s) y otro(s) negativo(s) que se equilibran.

Este es un procedimiento sencillo y fue usado por Townsend en su obra magna sobre la pobreza en la Gran Bretaña (1979) para promediar puntajes de ceros y unos que había otorgado a los rubros específicos. Desai y Shah (1988) han propuesto agregar los puntajes específicos de privación, utilizando el inverso de la proporción de carentes en cada rubro ( $1/h_i$ ) como una medida del sentimiento subjetivo de privación, asociado a la carencia. En un trabajo posterior, Desai (1990), propuso la utilización de  $(1-h_i)$  como

ponderador, donde  $h_j$  tiene el mismo significado que en la versión anterior. En este último caso, la ecuación sería:

$$P_j = I(NBI)_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (1 - h_i) p^*_{ij} \quad (7)$$

En este caso, tendríamos ponderadores "subjetivos" para combinar carencias objetivas. Sin duda existen otras alternativas para efectuar dicha combinación. Antes de inclinarnos por una de ellas, incluyendo la utilizada en la ecuación (7), conviene analizar nuevamente, y a fondo, la naturaleza de los rubros de NBI, tal como los hemos definido al final del capítulo anterior. Al hacerlo, deberemos recordar que el desarrollo del procedimiento para la  $I(NBI)$  es parte del procedimiento para obtener una  $I(MIP)$  y otras medidas adecuadas para el MIP. Por esta razón, conviene tener presente que en el método de línea de pobreza se utilizan, como ponderadores de las cantidades de bienes y servicios que conforman la canasta básica, sus respectivos precios. En efecto, la línea de pobreza puede escribirse:

$$LP = C^* = P_1 X_1 + P_2 X_2 + \dots + P_n X_n = \sum P_i X_i \quad (8)$$

Donde  $X_i$  son las cantidades de los bienes y servicios que conforman la canasta básica, y  $P_i$  son sus precios, operando como ponderadores.

Ya que el MIP es, en esencia, la integración de los métodos de NBI y de LP, parecería deseable utilizar en cada uno de éstos, ponderadores consistentes.

La satisfacción de varios rubros de NBI depende de gastos de inversión privada o de gasto público (inversión y/o gasto corriente). Una vivienda adecuada (tanto respecto a materiales como a cuartos por persona) requiere mayoritariamente en América Latina, dada la escasa presencia de un mercado de arrendamientos de vivienda popular, inversión privada realizada en el pasado, a veces apoyada con crédito. Esta variable de 'stock' es frecuentemente transformada en una variable de flujo imputando una renta a la vivienda. En algunas encuestas de hogares se pregunta a los propietarios de vivienda, el monto de la renta que tendrían que pagar si la vivienda fuese arrendada. Sea que se use la respuesta de los hogares o un procedimiento econométrico para realizar tal imputación, la duda que surge es si la renta imputada es una base adecuada para ponderar el rubro de vivienda adecuada. Puede señalarse que transformar un stock en un flujo lleva implícito un supuesto fuerte: tratar la inversión como si fuera un gasto corriente, subestimando, por tanto, las dificultades involucradas en la satisfacción de la necesidad de vivienda. Estas dificultades son tan grandes que la vivienda es la carencia más generalizada entre los pobres de todo el mundo. Sin embargo, ¿hay otra solución?

En la satisfacción de los servicios asociados a la vivienda (agua, sistemas de eliminación de excretas, electricidad) la variable determinante fundamen-

tal es la disponibilidad del servicio. Aunque la capacidad de pago por el servicio recibido también está en juego, se observa con frecuencia que los pobres pagan cifras muy superiores por el agua recibida a través de carros-tanque, por ejemplo. La disponibilidad (cobertura) de estos servicios depende fundamentalmente, a su vez, de la inversión pública realizada para instalar la infraestructura. Desde el punto de vista de los hogares, la fuente de bienestar que principalmente determina la satisfacción de estos rubros, es la de derechos de acceso a estos servicios. Esta inversión podría ser transformada, en principio, a una variable de flujo para fines de ponderación. Los costos de inversión pertinentes para estos fines podrían ser los costos promedios a nivel de área geográfica (urbana y rural, probablemente especificada por regiones).

Para la satisfacción del rubro de muebles y enseres para el hogar, la variable determinante es la inversión privada realizada en el pasado, que se expresa en el patrimonio actual del hogar. Esta inversión se realiza normalmente en términos monetarios.

Hasta ahora, todos los rubros considerados involucran erogaciones monetarias o, por lo menos pueden, en principio, ser expresados en tales términos.

Aunque pueden también atenderse a través de servicios privados, la asistencia escolar de los menores y el cuidado de la salud suponen, en general, tanto inversión como gastos corrientes del sector público. El mismo requerimiento, pero situado en el pasado, está detrás de los niveles educativos de los adultos.

Las dos variables educativas (asistencia escolar de los menores y niveles educativos de los adultos) están determinadas, también, por el tiempo dedicado por el individuo, así como por ciertos gastos privados corrientes asociados. Para que sea posible dedicar este tiempo, el hogar tiene que tener la capacidad de sufragar los costos de oportunidad involucrados.

La recreación, el último de los rubros de NBI, requiere también dedicación de tiempo personal, así como un patrimonio acumulado (televisión, tocadiscos, etc.) o gastos corrientes (boletos de entrada a espectáculos, gastos de transporte, etc.). Al igual que con la educación, puede haber costos de oportunidad involucrados en dedicar tiempo a la recreación.

Este recorrido por los factores determinantes de la satisfacción de los rubros de NBI muestra que, además de los gastos corrientes, que se abordan por el método del ingreso, las variables determinantes de la satisfacción de necesidades básicas pueden agruparse en:

- a) inversión privada en activos básicos (patrimonio del hogar)
- b) derechos de acceso a servicios que involucran gastos públicos (corrientes o de inversión)
- c) tiempo actual disponible para recreación y educación

d) tiempo disponible y derechos de acceso a servicios educativos en el pasado (que determinan el nivel educativo de los adultos).

Aunque la transformación de los grupos a) y b) a flujos monetarios de gasto corriente, para fines de ponderación, involucra supuestos fuertes, el gasto público se realiza, enteramente, en términos monetarios y, por otro lado, la imputación de la renta de la vivienda es corrientemente llevada a cabo. De esta manera, podríamos decir que, para nuestros fines, podemos expresar los rubros a) y b) en términos de flujo corriente monetario. Es necesario hacer notar que, a diferencia de otros trabajos en los cuales esta transformación se hace como parte del procedimiento para identificar la pobreza, aquí sólo me propongo utilizarla para ponderar la importancia relativa de rubros de NBI —cuya satisfacción ha sido verificada directamente— para obtener un puntaje global.

Con respecto a los rubros c) y d) que involucran centralmente la dimensión tiempo, hay dos opciones. La primera consiste en transformar, a través de los costos de oportunidad, la dimensión tiempo en una dimensión monetaria que permita definir ponderadores monetarios y combinar estos grupos con los grupos a) y b). Esta opción es atractiva porque permitiría llegar a una medida  $I(NBI)_j$ , a través de ponderadores enteramente definidos en términos de costos monetarios relativos de cada rubro lo que, a su vez, facilitaría su integración con LP para obtener la  $I(MIP)_j$ . Sin embargo, las dificultades para hacerlo, tanto conceptuales como empíricas, son enormes. Para un recuento de algunas de ellas véase C. Grootaert (1982). La segunda opción consiste en tomar la decisión explícita de mantener sistemas de ponderadores distintos para los grupos de variables determinantes que involucran tiempo. En el caso del grupo c) las necesidades de educación y recreación serían ponderadas por la participación relativa en el tiempo de las personas. El caso de d) es más complejo, puesto que se refiere a requerimientos de tiempo en el pasado. Sin embargo, una posibilidad es transformar la carencia educacional de los adultos en requerimientos de tiempo para su superación.

Con esta segunda opción, tendríamos un índice  $P^1_j$  para los rubros de NBI incluidos en los grupos a) y b), que serían ponderados en términos de flujos monetarios corrientes; un segundo índice  $P^2_j$  cubriría los rubros expresados en términos de tiempo:

$$P^1_j = \sum_{i=1}^m h_i p^*_{ij} \quad (9)$$

donde 1 a m son los rubros de NBI transformados en flujos corrientes monetarios, y donde

$$h_i = k_i / \sum_{i=1}^m k_i \quad ; \quad h_i = 1 \quad (10)$$



donde  $k_i$  es el costo del rubro  $i$ . Es decir, cada puntaje  $p^*_{ij}$  se pondera con la proporción del costo total (suma de los costos de 1 a  $m$ ) que el rubro respectivo representa.

$$P^2_j = \sum_{i=m+1}^n j_i p^*_{ij} \quad (11)$$

donde  $m+1$  a  $n$  son los rubros expresados en una dimensión de tiempo, y

$$j_i = t_i / \sum_{i=m+1}^n t_i \quad ; \quad \sum_{i=m+1}^n t_i = 1 \quad (12)$$

donde  $t_i$  es el tiempo requerido por el rubro  $i$ . Así, el índice  $P^2_j$  es la suma ponderada de los puntajes  $P^*_{ij}$  de ' $m+1$ ' a ' $n$ ', en el hogar (o individuo)  $j$ , usando como ponderadores la proporción del tiempo total (de los rubros incluidos) requerida en cada uno.

Como veremos más adelante, el manejo de dos índices para NBI nos permitirá una manera particular de integración con LP. Sin embargo, cuando sólo se está trabajando NBI, parecería deseable integrar  $P^1_j$  con  $P^2_j$ . Esto puede hacerse con una simple media aritmética de ambos, o puede procederse con un principio similar al utilizado en la ecuación (7). En este caso, identificaríamos con ecuaciones similares a (1) y (2) los hogares con una o más NBI dentro de cada subgrupo (rubros ' $1$  a ' $m$ ' y ' $m+1$ ' a ' $n$ '). Estos hogares —llámeseles  $q^1$  y  $q^2$  respectivamente— divididos entre el número total de hogares, darían las  $h^1$  y  $h^2$  que necesitaríamos para ponderar  $P^1_j$  y  $P^2_j$ :

$$h^1 = q^1/n \quad (13)$$

$$h^2 = q^2/n \quad (14)$$

donde  $q^1$  y  $q^2$  se obtiene de ecuaciones similares a (1) y (2). Entonces:

$$I(\text{NBI})_j \quad P_j = \frac{1}{2} [h^1 p^1_j + h^2 p^2_j] \quad (15)$$

Con (15), o con (7), incluso eventualmente con (6), podemos obtener el puntaje global de NBI para el hogar (individuo)  $j$ . Con esto habría concluido el cuarto paso. Faltaría el quinto y último paso, consistente en obtener la intensidad de la pobreza social o agregada, por NBI. Para ello bastará con sumar sobre los hogares (individuos) y obtener el promedio simple:

$$P_2(\text{NBI}) = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^q r(j) P_j \quad (16)$$

donde  $q$  es el número de pobres por NBI, definidos como aquellos que tienen una  $P_j \geq 0$  o, alternativamente, como fue señalado antes, como los que tienen  $P_j \geq 0.1$ .

Obtenido  $I(\text{NBI})$ , el siguiente paso consistiría simplemente en obtener el índice de pobreza  $P_1$ , multiplicando  $H$  por  $I$ , lo cual resulta en una ecuación

parecida a (16) sólo que el factor constante es  $1/n$  en lugar de  $1/q$ . Para alcanzar una medida de pobreza por NBI adecuada, no basta con considerar cuántos son los pobres (H) y qué tan pobres son (I), es también necesario tomar en cuenta la desigualdad entre los pobres o, desde otra perspectiva, los aspectos de privación relativa al interior de la pobreza. Esto puede resolverse haciendo de (16) en vez de un promedio simple (con iguales ponderadores para cada persona) un promedio ponderado. Los ponderadores pueden ser, siguiendo a Amartya Sen (véase capítulo 3) los rangos que ocupan las personas en la ordenación de todos los pobres, del menos pobre al más pobre. Entonces:

$$P_2 \text{ (NBI)} = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^q r(j) P_j \quad (16')$$

### 6.3. INDICES DE POBREZA PARA EL MIP

Hasta ahora, hemos desarrollado una solución alternativa a las usuales en la literatura, para medir la intensidad de la pobreza por NBI, tanto a nivel individual (hogar) como a nivel social y para tomar en cuenta las desigualdades entre los pobres. Tenemos también un procedimiento que nos arroja dos medidas independientes para la intensidad de la pobreza por NBI, al nivel del hogar (individuo). Conocemos, por último, de la literatura, la brecha estandarizada del ingreso, como medida de la intensidad de la pobreza por LP—ecuación (4).

En esta sección intentaremos buscar una manera de combinar adecuadamente, primero al nivel del hogar y después al nivel agregado, las tres medidas independientes (dos de NBI y una de LP) para obtener la I(MIP). Antes de eso, parece necesario argumentar por qué se rechaza la opción de integrarlas todas en la construcción de un *método integrado o total de línea de pobreza*, que por el lado normativo (línea de pobreza total) incluyera no sólo el consumo o ingreso corriente requerido, sino también el imputado por activos básicos que debiera poseer el hogar, por servicios gratuitos del sector público a los que debiera tener acceso, e incluso la imputación del costo de oportunidad del tiempo que debiera dedicar a educación y recreación. Por el lado del consumo o ingreso del hogar, necesitaríamos observar e imputar, para cada hogar, los mismos conceptos de acuerdo con los niveles reales que muestran en él, obteniendo, así, el ingreso o consumo total del hogar. Comparando este concepto de "ingreso total" con la "línea de pobreza total" definiríamos quién es pobre y quién no lo es. Grootaert (1982) define el concepto de "ingreso total" en estos términos "la suma del ingreso monetario, el ingreso en especie (incluyendo la producción de la 'empresa doméstica' y los servicios gubernamentales), y el valor imputado a los servicios derivados de los acervos y activos poseídos por el hogar, tales como bienes de consumo

durables, vivienda, tiempo, etc." El punto crítico es la agregación de elementos cualitativamente diferentes en un total único que, después, se trata como si fuese homogéneo. Mientras el dinero es, por su propia naturaleza, valor que puede ser utilizado para adquirir cualquier valor de uso, los servicios gubernamentales son proveídos bajo la forma de valores de uso específicos, que no pueden ser transformados en otros valores de uso. El tiempo personal invertido en la adquisición de conocimientos o habilidades no puede ser sustituido por ninguna cantidad de dinero. Por esta razón, en el desarrollo del MIP, que maneja las fuentes de bienestar del hogar (señaladas en el capítulo 5), como rubros con su naturaleza propia, he adoptado el principio de que los servicios gubernamentales, los activos básicos, el tiempo, etc., no pueden ser manejados como si fueran dinero, sin sesgar los resultados. A este respecto, Michael Harrington (1984), ha señalado: "en 1979, el valor de mercado del servicio de MEDICAID para una persona de la tercera edad en el Estado de Nueva York fue estimado en \$4,430. Pero este valor estaba casi \$1,000 por arriba de la línea de pobreza para esa persona. Claramente estos 4,430 constituyen ingreso en un sentido muy especial, puesto que no pueden ser gastados en alimentos, vivienda o cualquier otra necesidad (y es en verdad un ingreso mal recibido puesto que uno tiene que estar enfermo para recibirlo). Si uno tomara esos \$4,430 en su valor aparente, entonces una persona entraría a formar parte de la clase media, o incluso de la clase media alta, como consecuencia de padecer una larga, cara y subsidiada enfermedad terminal" (p. 86).

Una cosa es usar la participación en los costos, al nivel de las normas, en rubros de este tipo para fines de ponderación, como hemos hecho en nuestra medida  $P^1_j$ , y otra, muy diferente, es tratar estos rubros como si fueran dinero, sumarlos al ingreso monetario, y el total obtenido compararlo con la línea de pobreza. Al definir la línea de pobreza (véase columnas 4 y 5 en el cuadro 5.1, supra) hemos tomado en cuenta el patrimonio básico del hogar, su acceso a servicios públicos, y su tiempo disponible para trabajo doméstico, para determinar sus requerimientos de ingreso monetario. La imputación de un valor al tiempo, como sugiere Grootaert, y como hemos discutido antes, si ya tiene dificultades para fines de ponderación, parece definitivamente inadecuada para sumar ese "ingreso" al monetario y, por esa vía, definir la pobreza.

Habiendo rechazado esta vía de la línea total de pobreza, volvamos al MIP y exploremos las maneras de integrar la  $I(LP)$  con  $P^1_j$  y  $P^2_j$ . La línea de pobreza puede ser combinada con  $P^2_j$  —conjunto al que podríamos denominar pobreza de tiempo disponible— sin tratar el tiempo como si este fuera dinero. Veamos cómo. La mayor parte de la no asistencia escolar en AL, se explica porque los niños en edades escolares deben trabajar para añadir algo al magro ingreso familiar, o deben realizar trabajos domésticos que liberen el tiempo de trabajo de algún adulto para actividades que repor-

ten ingresos. En estos casos, la no asistencia escolar es claramente un indicador de pobreza. No es así cuando, por ejemplo, se debe a la incapacidad total del menor. Para poder hacer esta distinción, los censos y encuestas debieran preguntar sobre las causas de la no asistencia escolar. El tiempo disponible para recreación puede estar por debajo de la norma debido a sobrejornadas de trabajo emprendidas para alcanzar los requerimientos mínimos de ingreso, en cuyo caso reflejaría pobreza. Un criterio general para identificar las circunstancias en las cuales el tiempo disponible para recreación debiera identificarse como indicador de pobreza es el siguiente: el hogar debe considerarse pobre, si permanece debajo de la línea de pobreza a pesar del trabajo excesivo (por sobre la norma) o si desciende por debajo de la línea de pobreza al eliminar el tiempo de trabajo excedente. Esta manera de identificar la pobreza de tiempo disponible es consistente con la conclusión obtenida en la sección anterior sobre los aspectos ocultos de las necesidades básicas insatisfechas o de la pobreza en general, que no deben confundirse con preferencias libremente elegidas. En efecto, una familia con ingresos por arriba de la línea de pobreza debido al sobretrabajo, no sería identificada como pobre en el método parcial de LP, y en el de NBI lo sería sólo en la medida en que dicho sobretrabajo se reflejara en la no asistencia escolar de los menores. El criterio apuntado lleva implícito el supuesto de que el tiempo de trabajo por debajo de la norma, cuando el hogar está por debajo de la línea de pobreza, no es voluntario sino forzado. Si bien este es un supuesto fuerte, y puede ser incorrecto en casos específicos, parecería un supuesto coherente con la observación del comportamiento de la inmensa mayoría de los pobres de América Latina.

Por tanto, sugerimos: 1) integrar la dimensión de LP con la de pobreza de tiempo disponible,  $P^2$ ; y 2) combinar  $P^1$  con esta dimensión integrada de LP y tiempo, para obtener la I(MIP).

La dimensión tiempo puede ser integrada a la dimensión de consumo (ingreso) corriente del hogar, como una variable modificadora que toma en cuenta el trabajo infantil, el exceso de trabajo y las brechas educativas de los adultos. En cuanto al trabajo infantil, hay dos formas posibles de manejarlo. La primera consideraría todo trabajo infantil como trabajo excedente (la norma implícita sería "los niños no deben trabajar"). Otra postura aceptaría que ciertos niveles de trabajo infantil (digamos dos horas al día) no interferirían con el proceso educativo y con el tiempo para juegos y que, por tanto, la norma implícita sería "los niños no deben trabajar en una medida que afecte su desarrollo educativo y les impida jugar". En términos operacionales, el indicador que reflejaría que esta norma ha sido rebasada, sería la no asistencia escolar de los niños por causas económicas (combinado, quizás, con un indicador de repetición escolar asociado a las mismas causas). En cuanto al trabajo excedente de los adultos, puede construirse un cociente entre el número de horas trabajadas por ellos (incluyendo trabajo doméstico)

y una norma, basada en las prevalecientes en el país en cuestión o a nivel internacional. Alternativamente, puede utilizarse directamente el indicador  $p_{ij}^*$  referente a tiempo disponible para recreación. En cuanto a los niveles educativos de los adultos, como he señalado antes, la brecha puede transformarse en tiempo requerido para superarla. O bien podemos trabajar directamente con la  $p_{ij}$  respectiva.

Trabajando directamente con nuestro  $P_j^2$  podríamos modificar el consumo o ingreso del hogar de la siguiente manera:

$$C_{ij} = C_j (1 - P_j^2) \quad (17)$$

Donde  $C_j$  indica consumo corriente del hogar, modificado por el índice de pobreza de tiempo disponible,  $P_j^2$ . Con los valores al nivel de la norma,  $P_j^2 = 0$ , y en consecuencia, la línea de pobreza ( $C_j^0$ ), no se vería modificada. Así el siguiente paso sería comparar  $C_{ij}$  con  $C_j^0$ . Los hogares (y sus miembros) que tuvieran  $C_{ij}$  serían pobres. La medida de la intensidad de la pobreza en estas dos dimensiones combinadas, que podemos denotar como  $I(LPT)_j$ , sería simplemente:

$$I(LPT)_j = \frac{C_j^0 - C_{ij}}{C_j^0} = 1 - \frac{C_{ij}}{C_j^0} \quad (18)$$

Intuitivamente,  $P_j^2$  refleja la pobreza de tiempo disponible para educación (en el presente y en el pasado) y para recreación.  $P_j^2$  ha sido construido a partir de la variable de asistencia escolar de los niños en edad escolar, el nivel educativo de los adultos y la disponibilidad de tiempo para recreación. Los tres indicadores han sido construidos en su escala natural, originalmente como variables de logro, luego convertidas a una variable de privación que mide su distancia de la norma, en número de veces esta norma. Posteriormente los valores negativos de la variable de privación fueron re-escalados para uniformar su rango de variación entre 0 y -1. Por último, las diferentes  $p_{ij}$  fueron ponderadas por sus requerimientos relativos de tiempo -en los niveles normativos. De esta manera,  $P_j^2$  refleja la pobreza de tiempo disponible, a través de la otra cara de la moneda: el sobretrabajo, el trabajo infantil y el rezago educativo de los adultos. En esa medida,  $C_{ij}$  refleja el consumo corriente (o el ingreso) que el hogar tendría sin trabajo infantil, sin sobretrabajo y con los adultos tomando cursos para superar su brecha educativa. Es decir, cuando  $C_{ij} = C_j^0$ , el hogar no sólo está en condiciones de adquirir la canasta que conforma la línea de pobreza sino que puede hacerlo sin dejar de atender las necesidades educativas de los menores, sin trabajar horarios excesivos (que impidan la satisfacción de las necesidades recreacionales) y permitiendo -por un período- que los adultos dediquen tiempo a educarse, hasta alcanzar las normas mínimas. Pero por la forma en que  $P_j^2$  fue construido, todo el procedimiento queda implícito e indirecto.

Para superar esta falta de transparencia, se diseña a continuación un procedimiento alternativo.

Sea  $W^a_j$  las horas anuales trabajadas por los adultos en un hogar  $W^m_j$ ; las horas anuales trabajadas por los menores;  $e_j$  las horas anuales requeridas para la superación de la brecha educativa de los adultos; y  $W^o_j$  la suma de la norma de jornadas para adultos y menores. Para los menores, como señalamos antes, podemos definir una norma igual a cero o a un valor positivo pequeño. Entonces:

$$W'_j = \frac{W^a_j + W^m_j + e_j}{W^o_j} \quad (19)$$

$e_j$  puede estimarse, por ejemplo, suponiendo que, mediante un año de cursos (en el cual se dedican 400 horas) se recuperan dos años de brecha educativa. En ese caso, todo adulto rezagado en dos años o más de educación primaria requeriría 400 horas anuales dedicadas a educación, mientras no supere el rezago ( $e_j=400$ ).

$W'_j$  es, pues, un número índice, siempre positivo, que cuando es mayor que 1 refleja exceso de trabajo (y de estudio requerido) en relación a la norma y, cuando es menor que 1, "subtrabajo". Entonces, podemos combinar la pobreza de tiempo con la pobreza de ingresos de la siguiente manera alternativa:

$$I(LPT)_j = \frac{C^o_j - C'_j}{C^o_j} = \frac{C^o_j - C_j/W'_j}{C^o_j} \quad (20)$$

para  $W'_j \geq 1$ , cuando  $C_j \leq C^o_j$   
 para  $1 > W'_j$ , cuando  $C_j > C^o_j$   
 donde  
 $C'_j = C_j / W'_j$

La ecuación (20) requiere una explicación. Está asociada al siguiente procedimiento específico para la identificación de los pobres:

- 1) Una vez obtenida  $C'_j$ , tanto  $C_j$  como  $C'_j$  se comparan con la línea de pobreza del hogar,  $C^o_j$ .
- 2) Se definen como pobres por tiempo-ingresos los hogares en que  $C_j \leq C^o_j$ , es decir aquellos que son pobres antes de la corrección; su consumo corriente sólo se corrige cuando  $W'_j > 1$ , es decir cuando hay presencia de sobretrabajo, ya que en el caso contrario se presume (como se señaló más arriba) que el subtrabajo es forzado, no voluntario. Con  $W'_j > 1$ , estos hogares pobres verán aumentada su pobreza.
- 3) También son pobres los que están por arriba de la línea de pobreza con  $C_j$ , pero caen por debajo de ella con  $C'_j$ . En este caso, se trata de una pobreza de tiempo, en la que se incurre para evitar la pobreza de ingresos.

La ecuación (20) parece una mejor opción para calcular  $I(LPT)_j$  que la ecuación (18) porque, además de su transparencia, facilita el procedimiento de identificación de los pobres.

Veamos ahora la integración de  $I(LPT)_j$  con el otro indicador de pobreza por NBI,  $P^1_j$ . En las ecuaciones (9) y (10) definimos el procedimiento para obtener  $P^1_j$ , usando como ponderadores la participación de cada rubro "i" en el costo total de este subconjunto de rubros. Para combinar  $I(LPT)_j$  con  $P^1_j$  (al que podemos llamar pobreza patrimonial y de derechos de acceso), partamos de la siguiente ecuación que expresa el costo total, para el hogar j, de alcanzar las normas en todas las necesidades monetizables:

$$K^T_j = K^{LP}_j + \sum_{i=1}^m k_{ij} = K^{LP}_j + K^{PD}_j \quad (21)$$

donde K se refiere a costos, los superíndices T a total, LP a línea de pobreza y PD a "patrimonial y de derechos de acceso". De aquí podemos obtener ponderadores adecuados para  $P^1_j$  y para  $I(LPT)_j$ :

$$a_j = K^{LP}_j / K^T_j \quad ; \quad b_j = K^{PD}_j / K^T_j \quad (22)$$

donde  $a_j + b_j = 1$

Sin embargo, antes de combinar  $I(LPT)_j$  y  $P^1_j$ , es necesario hacer notar que, tanto la ecuación (20) como la (18) —que constituyen las opciones para el cálculo de  $I(LPT)_j$  tienen un rango de variación (en los valores negativos) más amplios que  $P^1_j$  que ya ha sido re-escalado. Es necesario re-escalar los valores negativos de  $I(LPT)_j$ , en base a nuestra ecuación (5), de tal manera que el valor absoluto máximo sea igual a -1. Para ello es necesario definir un nivel de la combinación ingresos-tiempo por arriba de la cual (con la arbitrariedad del caso) no se añade más bienestar al hogar (el bienestar marginal sea cero). Este nivel debe definirse en términos de  $C^1_j / C^0_j$ , es decir en número de veces la línea de pobreza. Un nivel razonable podría ser 20 veces la línea de pobreza. De esta manera, una  $I_j$  de -19 (véase ecuación (4)) equivaldría al -1. Los valores absolutos por arriba de este nivel serían, igualmente, convertidos en -1.

Una vez re-escalada  $I(LPT)_j$ , denotado  $I^*(LPT)_j$ , podemos combinarlo con  $P^1_j$ , usando nuestros ponderadores a y b:

$$I(MIP)_j = (a) I^*(LPT)_j + (b) P^1_j \quad (23)$$

$I(MIP)_j$  variará entre -1 y +1.

Surge, aquí, una duda similar a la que encontramos para NBI antes, esto es, si los hogares con  $I(MIP)_j$  cero o negativa, deberían siempre ser considerados como no pobres. Igualmente, surge la duda si todos los hogares con  $I(MIP)_j$  positiva serán siempre pobres. Los que resultan con valores negativos o cero en ambas dimensiones son, sin duda, no pobres. Igualmente, los que tienen valores positivos en ambas son, sin duda, pobres. Los

casos dudosos son los que tienen positiva una de las dos dimensiones ( $I(LPT)_j$  o  $P^I_j$ ) contrabalanceada por un puntaje negativo en la otra dimensión. Para tratar de despejar esta duda debemos recordar en primer lugar, que, habiendo re-escalado los valores negativos tanto de  $I(LPT)_j$  como de  $P^I_j$ , hemos hecho más difícil que los valores negativos contra-balanceen los positivos.

En segundo lugar, al utilizar consumo corriente (y no ingreso corriente) evitamos los casos extremos de valores de  $I(LP)_j$ ; de tal manera que casi nunca alcanzará valores de +1 o muy cercanos.

En tercer lugar, miremos (otra vez) algunos ejemplos hipotéticos. Empecemos por algunos ejemplos de pobreza sólo por NBI. Consideremos un hogar de 6 personas con un nivel de consumo corriente (descontada la renta pagada por la vivienda) por arriba de su línea específica de pobreza y que, por tanto, pueden cubrir las necesidades incorporadas en el cálculo de dicha línea (alimentación, vestido, transporte, recreación y cultura, comunicaciones básicas, y gastos corrientes asociados a las necesidades detectadas por NBI). Sin embargo, no son propietarios de una vivienda y sólo pueden pagar la renta de dos cuartos en un barrio precario, en el que carecen de agua entubada. En materia de tiempo disponible para recreación y educación, están en la norma. En primer lugar, notemos el efecto de considerar el consumo corriente sólo en los rubros específicos que conforman la línea de pobreza (deduciendo el consumo corriente en rubros cuya satisfacción-insatisfacción se verifica directamente). Una manera de apreciar el efecto de esta consideración sería introduciendo una variante en el ejemplo: la familia decide trasladarse a otro barrio con agua potable, aumentando sustancialmente la renta que paga, con lo cual no aparecería con ninguna NBI. Sin embargo, como su ingreso (y su capacidad de desahorro o endeudamiento) no habría cambiado, su consumo en los rubros de LP podría haber caído debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, con los enfoques usuales de LP y NBI, el hogar (en la nueva situación) sería considerado no pobre, ya que no tendría ninguna NBI y su *ingreso* estaría por arriba de la norma. Ahora regresemos a nuestra familia a su barrio sin agua entubada. La presencia de un indicador positivo de NBI en este hogar es, sin duda, un síntoma de pobreza, cualquiera fuese el signo que obtuviésemos en  $I(MIP)_j$ ; que, dada la presencia de un solo puntaje positivo en  $P^I_j$  y un valor negativo en  $I(LPT)_j$ , podría resultar de cualquiera de los signos. Sin embargo, para poder satisfacer todas sus necesidades básicas, este hogar necesita incrementar alguna(s) fuente(s) de bienestar: un mayor ingreso monetario, un crédito para vivienda en otro barrio con agua, o simplemente que el gobierno instalara el servicio de agua entubada en el barrio donde viven (sin que el propietario les aumentara la renta). Este es, a mi juicio, el criterio definitorio: *si dadas sus fuentes de bienestar un hogar no puede satisfacer todas sus necesidades básicas, a pesar de una asignación eficiente de las mismas, es pobre.*



Retomemos el ejemplo, analizado en la sección anterior, del propietario de la finca aislada que carece de electricidad. Modifiquemos el tamaño de la vivienda para que, en el indicador de cuartos por persona se encuentre exactamente en la norma. Supongamos, adicionalmente, que su  $W'_j = 1$  y, como lo señalamos antes, que su consumo corriente en rubros de LP está por arriba de la línea de pobreza. A pesar de la falta de electricidad, lo cual puede o no estar contrabalanceado por el excedente de consumo corriente, dependiendo del nivel de éste, mantenemos lo sostenido antes, esto es, que este hogar no debería ser considerado pobre, en tanto sus fuentes de bienestar le habrían permitido, de haber construido la casa en el pueblo, la satisfacción de todas sus necesidades. Es decir, la decisión de dejar insatisfecha tal necesidad fue libremente adoptada y no fue una decisión forzada.

Consideremos ahora unos ejemplos de pobreza sólo por LP. Una pareja de ancianos vive sola en su propia casa. El es pensionado y la pensión, muy baja, constituye su único ingreso monetario que los sitúa por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, en términos de la dimensión patrimonial y de derechos de acceso, están muy por arriba de la norma: la casa tiene un dormitorio vacío y una estancia que no se usa para dormir; tienen servicio médico gratuito y la casa cuenta con dos baños, cocina y todos los servicios. Aunque ninguno de los dos trabajan, las normas de trabajo para gente de su edad estipulan que no deben trabajar. En este caso, además, no serían capaces de hacerlo. En tal virtud, su  $W'_j = 1$ . Dependiendo de las intensidades respectivas de  $I(LPT)_j$  (positiva) y  $P^1_j$  (negativa) y de los ponderadores  $a$  y  $b$  podrían resultar con una  $I(MIP)_j$  positiva o negativa. Sin embargo, podría sostenerse que no utilizan eficientemente sus fuentes de bienestar. En efecto, el dormitorio vacío podría ser arrendado para elevar los ingresos, o la casa podría venderse y ellos mudarse a otro lugar. El que estas decisiones no se tomen, y como consecuencia la pareja deba conformarse con una dieta monótona y, probablemente, deficiente nutricionalmente, con gastos de vestuario prácticamente en cero y casi ninguna actividad recreacional, podría ser juzgada como una decisión libremente adoptada. En este caso, la pareja no debería ser considerada pobre.

Otro ejemplo sería el de un hogar que está por debajo de la línea de pobreza, pero que en términos de NBI está por arriba de las normas, particularmente por el alto nivel educativo de ambos. Ella es profesora de primaria y él tiene un doctorado en matemáticas. El perdió su empleo hace casi dos años y sigue desempleado. En los demás aspectos de NBI están alrededor de la norma. Aunque su pobreza por ingresos no es muy intensa, es probable que el alto nivel educativo no alcanzara a contrarrestarla y el  $I(MIP)_j$  resultara positivo. Hay, además, mucho campo de duda sobre si el desempleo de él debiera considerarse forzado o voluntario, lo que podría alterar el valor de  $W'_j$ ; si, en este caso, decidiéramos modificar la regla y dividir entre una  $W'_j$  menor que la unidad (a pesar de que se encuentran por debajo

de la línea de pobreza) el valor de  $I(LPT)_j$  se vería modificado. En particular, es posible que él hubiera podido conseguir un empleo en el cual, sin embargo, sus capacidades matemáticas (de las cuales se siente orgulloso) no fueran aprovechadas. En este caso, él parecería preferir ingresos más bajos que el daño a su identidad (dignidad). ¿Debería ser considerada pobre esta familia? Evidentemente, si la titularidad de intercambio no hubiera fallado por imperfecciones del mercado (y él hubiere podido vender su fuerza de trabajo como matemático) el hogar no sería pobre.

Los ejemplos anteriores muestran que puede haber casos en los cuales una situación por abajo de las normas en una dimensión mientras otras están por arriba, reflejan una libre decisión de las personas y que, por tanto, tiene sentido un indicador global de pobreza que sea la suma ponderada de dos indicadores parciales de signo contrario. Sin embargo, de ellos también se desprende la conclusión de que cuando intervienen imperfecciones del mercado o hay restricciones voluntarias a intercambios posibles, nuestro indicador puede no funcionar adecuadamente, haciéndonos identificar como pobres a hogares que probablemente no lo son en casos particulares. También nos alertan sobre la necesidad de contemplar globalmente la situación de un hogar para evitar la distorsión de las imágenes parciales.

Un corolario evidente que se desprende del análisis realizado es la conveniencia de estudiar a fondo los hogares para determinar su situación real. Sin embargo, en los casos en los cuales ello no fuera posible, deberíamos contentarnos con el indicador cuantitativo. La regla, cuando no podemos indagar más a fondo, es la siguiente:

Es pobre todo hogar o individuo para el cual:

$$I(MIP)_j > 0 \quad (24)$$

La medida  $I(MIP)_j$  puede, pues, concebirse como:

- 1) El indicador adecuado para la identificación de hogares (individuos) pobres en el MIP. El procedimiento corriente consiste en identificar como pobre a todo hogar (individuo) que cumpla con al menos una de las siguientes dos condiciones: a) tener una o más NBI, b) estar situado debajo de la línea de pobreza. En consecuencia, el nuevo procedimiento de identificación aquí propuesto tenderá, en comparación con el procedimiento corriente, a identificar menos pobres, ya que algunos de los pobres sólo por NBI y sólo por LP, resultarán con  $I(MIP)_j$  negativos o cero. Sin embargo, la deducción del consumo corriente orientado a rubros de NBI, para obtener el consumo corriente del hogar comparable con la línea de pobreza, puede tener el efecto contrario: aumentar el número de pobres por LP.
- 2) El criterio adecuado para ordenar los hogares de menos pobres a más pobres.

3) Como un paso para obtener la "brecha agregada estandarizada de pobreza" al nivel social.

La brecha estandarizada agregada de pobreza en el MIP, no es más que la brecha promedio de todos los individuos pobres, y puede ser expresada como:

$$I(\text{MIP}) = \frac{1}{q} \sum_{j=1}^q I(\text{MIP})_j \quad (25)$$

Donde  $q$  es el número de personas pobres, definidas por  $I(\text{MIP})_j$ . O. Dado que utilizamos algunas normas específicas para cada hogar o para cada persona, por ejemplo la línea de pobreza ( $C^0_j$ ) o las normas de trabajo ( $W^0_j$ ), nuestro indicador final agregado de intensidad de la pobreza se expresa como el promedio simple de las intensidades de la pobreza de cada individuo (que reciben todos el mismo ponderador –véase capítulo 3–) y no, a la manera tradicional, en la cual la línea de pobreza común para todo hogar (persona) puede actuar de común denominador y el consumo (ingreso) medio de los pobres puede, en el numerador, compararse con la línea de pobreza común, lo cual sería equivalente a la ecuación (4) sin los subíndices  $j$ .

Las medidas agregadas de intensidad de la pobreza tienen –como lo ha apuntado Amartya Sen (véase capítulo 3) – dos limitaciones severas: son insensibles a transferencias de ingreso entre los pobres (o dicho de otra manera, no toman en cuenta la distribución del ingreso entre los pobres); y no prestan atención alguna al número de personas pobres. Esta última limitación puede ser eliminada combinando –como sugiere el propio Sen– de manera multiplicativa  $I$  con  $H$ , conocido en la literatura como el índice  $P_1$ :

$$P_1(\text{MIP}) = (H) I(\text{MIP}) = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^q I(\text{MIP})_j \quad (26)$$

Quedaría pendiente resolver el problema distributivo. No parece fácil aplicar el índice de Sen (véase sección 3.6) porque, para ello, tendríamos que construir un coeficiente de Gini que cubriera no sólo el ingreso sino todas nuestras fuentes de bienestar. Sin embargo, podríamos ponderar la brecha de cada individuo por el rango  $r(j)$  que ocupa entre los pobres el individuo  $j$ . De esta manera, podríamos obtener un equivalente al índice de Sen para el MIP con la expresión:

$$P_2(\text{MIP}) = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^q r(j) I(\text{MIP})_j \quad (27)$$

Alternativamente, podríamos basarnos en la idea de Foster, Greer y Thorbecke (1984) consistente en elevar al cuadrado las brechas individuales, de tal manera que se le otorgue un peso mayor a las brechas más altas. Sin embargo, la elevación al cuadrado –para tener el efecto deseado– debe aplicarse a

números mayores que uno, lo cual supone aplicarlo a los valores pre-normalizados. Para ello deberíamos retroceder a nuestras primeras ecuaciones y elevar al cuadrado las brechas del tipo  $(X^0_i - X_{ij})$  o  $(C^0_j - C_j)$ . Es decir, parecería necesario reconstruir el procedimiento. Esto queda como una tarea pendiente. Sin embargo, hemos logrado lo que queríamos, construir los índices de pobreza, más conocidos y aceptados, para NBI y para el MIP.

## BIBLIOGRAFIA CITADA EN LOS CAPITULOS 4, 5 Y 6

- Altimir, Oscar. *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile, 1979.
- Beccaria, Luis A. y Alberto Minujin. *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Documento de trabajo, INDEC, N° 6 s.f.
- Boltvinik, Julio. "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México" en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.) *La Desigualdad en México*. Siglo XXI editores, 2a. edición, México, 1986, pp. 17-64.
- COPLAMAR. *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México*. Siglo XXI Editores, México, 1983.
- Desai, Meghnad. *Methodological Problems in the Measurement of Poverty in Latin America*. Documento preparado para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, 1990.
- \_\_\_\_\_ y Anup Shah. "An econometric approach to the measurement of poverty" *Oxford Economic Papers*, N° 40, 1988.
- \_\_\_\_\_ "Drawing the Line: on defining the Poverty Threshold" en Peter Golding, *Excluding the Poor*, (Child Poverty Action Group, London, 1983).
- Franklin, N.N.. "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards". *International Labour Review*, vol. 75, N° 4, abril de 1967.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke, "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, Vol. 52, N° 3 (mayo 1984), pp. 761-765.
- Grootaert, C.. "The conceptual basis of measures of household welfare and their implied survey data requirements" *Living Standards Measurement Study*, Working Paper N° 19, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Michael, Harrington. *The New American Poverty*, Penguin Books, 1985.
- Kaztman, Rubén. "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, N° 37, abril 1989, pp.141-152.
- Mack, Joanna y Stewart Lansley. *Poor Britain*. George Allen and Unwin, Londres, 1985.
- Markus, Giorgy. *Marxismo y Antropología*. Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973.
- Marx, Karl. *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (1857-58)*. Siglo XXI Editores, México, 1972.
- \_\_\_\_\_ "Introducción General a la Crítica de la Economía Política", (1857), en *Contribución a la Crítica de la Economía Política*. Siglo XXI Editores, México, 1980.
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn. *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el Futuro*. Número especial de Development Dialogue. CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, Suecia, 1986.
- Orshansky, Molly. "Counting the poor: another look at the poverty profile". *Social Security Bulletin*, Washington, U. S. Department of Health, Education and Welfare, vol. 28, N° 1, enero 1965, pp. 3-29.

- Ortega, Eugenio y Ernesto Tironi. *La pobreza en Chile*. Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1988.
- Piñera, Sebastián. *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos Conceptuales y Metodológicos*. Documento de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL-PNUD, 1978.
- Rowntree, B.S.. *Poverty. A Study of Town Life*. Londres, 1902.
- \_\_\_\_\_. *The Human Needs of Labour*. Londres, 1937.
- \_\_\_\_\_. *Poverty and Progress*. Londres, 1941.
- \_\_\_\_\_ y G.R. Lavers. *Poverty and the Welfare State*. Londres, 1951.
- Sen, Amartya. "Poverty and Famines", *An Essay on Entitlement and Deprivation*. OIT Clarendon Press, Oxford, 1981. El texto de los tres primeros capítulos de este libro circularon en 1978 con el título "Three notes on the Concept of Poverty", OIT, Ginebra, 1978.
- \_\_\_\_\_. "Poor, Relatively Speaking". *Oxford Economic Papers*, No. 35, julio 1983, reproducido en A. Sen, *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford, 1984. pp. 325-345.
- \_\_\_\_\_. *The Standard of Living*. Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1987.
- Terrail, Jean Pierre. "Producción de Necesidades y Necesidades de Producción" en J. P. Terrail. *et. al., Necesidades y Consumo en la Sociedad Capitalista Actual*, Editorial Grijalbo, México, 1977, pp. 13-34.
- Townsend, Peter. "Measuring Poverty". *British Journal of Sociology*, vol. V, Nº 2, junio 1954.
- \_\_\_\_\_. *Poverty in the United Kingdom*. Penguin, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1979.
- \_\_\_\_\_. "The Development of Research on Poverty", en Department of Health and Social Security, *Social Security Research: The Definition and Measurement of Poverty*, Londres, HMSO, 1979.

7.

## MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS PARA MEDIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA CON EL MÉTODO DE LP

*El texto que conforma este capítulo expone la metodología y procedimientos técnicos utilizados por el proyecto CEPAL (División de Estadística y Proyecciones) y PNUD (Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/ 86/004) con el fin de obtener una actualización de la magnitud de la pobreza por ingresos en América Latina para la década de los ochenta. En este trabajo se obtuvo una cuantificación y caracterización de esta pobreza para 10 países latinoamericanos, referidas en la mayor parte de los casos a 1980 y 1986. Constituye el recuento metodológico de esta experiencia, y una guía para utilizar las fuentes de datos más disponibles en los países para medir la pobreza. Es, además, un material que permite una mejor interpretación de la información cuantitativa que sobre magnitud y evolución de la pobreza se presentará en la segunda parte del libro.*

*En su presentación original el texto formaba parte del documento síntesis de los resultados del proyecto conjunto CEPAL/PNUD, que apareció con el título 'Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta'. Allí conformaba los dos primeros capítulos, el apéndice y los anexos. La redacción del documento estuvo a cargo de los señores Juan Carlos Feres y Arturo León, quienes son respectivamente funcionario de la División de Estadística y Proyecciones de CEPAL y consultor de esa entidad. Durante buena parte del tiempo en el cual se desarrolló el trabajo el señor León fue consultor del Proyecto Regional. A ellos también correspondió la coordinación técnica del procesamiento de la información de base y la obtención de cifras. Además de los autores de este capítulo en el proyecto participaron por parte de CEPAL María de la Luz Avendaño, Mabel Bullemore y Carlos Daroch de la División de Estadística y Proyecciones, y el consultor Jorge Carvajal.*

*De otra parte, el trabajo recoge la experiencia de CEPAL en estas actividades desde finales de los años setenta. El Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza tuvo participación, no sólo de tipo financiero, sino también en el diseño y formulación del proyecto, en las decisiones sobre la forma de aplicación de la metodología de LP, en la obtención de encuestas de base y en el análisis de consistencia de resultados. Para la realización de este trabajo se contó además con la contribución financiera del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y la permanente colaboración de las Direcciones Nacionales de Estadística de los países en orden a facilitar la información básica necesaria.*

Juan Carlos Feres y  
Arturo León

## INTRODUCCION

La crisis económica que afectó a los países de América Latina en los años ochenta no sólo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que agudizó además muchos de los problemas sociales preexistentes, generando así nuevos obstáculos para la movilidad y cohesión sociales. Esta situación ha hecho más urgente la tarea de idear estrategias que permitan retomar la senda del crecimiento económico sostenido y orientar, al mismo tiempo, el desarrollo hacia el logro de la equidad social, tareas que demandan a su vez profundizar en el conocimiento de la magnitud y características de la población que vive en condiciones de marginalidad y de privación crítica.

Con este propósito se llevó a cabo un estudio relativo a la dimensión de la pobreza en los países latinoamericanos. Dicho estudio se inscribe en la línea de investigación iniciada por la CEPAL a mediados del decenio de 1970, y que pretende no sólo cuantificar la magnitud del fenómeno sino contribuir también a la elaboración de metodologías que permitan identificar a los hogares en condiciones de pobreza y describir sus características, proveyendo información útil para el diseño de políticas orientadas a superarla.

Los países incluidos en el estudio son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En la mayoría de los casos la medición de la pobreza se refiere a los años 1980 y 1986, y se ciñe, en lo fundamental, a un procedimiento ya ampliamente difundido en la región, basado en la comparación del ingreso de los hogares con los costos de satisfacción de sus necesidades básicas. Este método consiste en el cálculo de las denominadas líneas de pobreza, que representan el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar —en un momento y lugar determinados— disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, tanto alimentarias como no alimentarias.

Los múltiples aspectos teóricos comprendidos en una investigación de este tipo, como asimismo las consecuencias de la metodología adoptada para analizar las condiciones de vida de los hogares y delimitar las situaciones de pobreza, han sido abordados *in extenso* en diversos trabajos, entre los que destaca especialmente el estudio de CEPAL sobre la dimensión de la pobreza en América Latina alrededor de 1970 (Altimir, 1979), en adelante Estudio CEPAL-70. En consecuencia el presente capítulo se centra preferentemente en el examen de aquellos elementos concernientes a los principales determinantes del costo de satisfacción de las necesidades básicas, así como en la cuantía de los recursos con que cuentan los hogares para atender a tales necesidades.

Los procedimientos utilizados en el tratamiento de la información se describen en términos generales, sin detenerse mayormente en las



especificidades de cada país, las que se recogen en documentos complementarios preparados en el marco de esta investigación. Una lista de los mismos se presenta al final del texto.

En el curso de las diferentes etapas del estudio fue posible profundizar en aspectos importantes de la metodología de líneas de pobreza. Entre ellos destaca el relativo a los requerimientos nutricionales de la población, que pudieron estimarse con un procedimiento común de acuerdo a las recomendaciones más recientes que existen sobre necesidades de energía y proteínas, adecuándolos a las características de la población urbana y rural de cada uno de los países. Por su parte, el acceso a las encuestas de presupuestos familiares levantadas en la década de los ochenta en América Latina hizo posible examinar en detalle los hábitos alimentarios de la población y, en algunos países, tomar en cuenta, además, las diferencias interregionales en las pautas de consumo de alimentos. A su vez, la disponibilidad de los archivos computarizados de las encuestas permitió evaluar la calidad de los datos relativos al ingreso de los hogares y efectuar correcciones y ajustes a los mismos. Ello se hizo de manera desagregada, sea para receptores individuales o bien para cada hogar, reduciendo así los sesgos que normalmente afectan la medición de esta variable. Estos archivos permitieron también evaluar la significación que tienen en las estimaciones de pobreza factores como la composición del hogar (según sexo, edad y actividad de sus miembros), en lo que se refiere a las necesidades alimentarias. Respecto de las necesidades no alimentarias, sin embargo, aun cuando pudo analizarse con cierto detalle la magnitud global de los recursos que destinan a éstas los hogares de distintos niveles de ingreso, subsisten limitaciones —propias de la información de las encuestas— en cuanto a la posibilidad de identificar las características y el costo de cada uno de los satisfactores, así como el acceso diferencial de los hogares a los bienes y servicios públicos subsidiados total o parcialmente por el Estado.

A fin de interpretar adecuadamente los resultados sobre magnitud de la pobreza que surgen del estudio, presentados en capítulos posteriores, y especialmente el significado de su evolución entre 1980 y 1986, es necesario tener en cuenta, por una parte, los criterios que guiaron la selección de los años de estimación y, por otra, las diferencias en la calidad de la información utilizada, tanto entre países como entre áreas geográficas de un mismo país. Con relación a lo primero, el criterio general fue contar con mediciones lo más actualizadas posible atendiendo a las restricciones de información, las que en general permitieron efectuar estimaciones para 1986 y en dos países para un año posterior. Por otra parte, se trató de efectuar mediciones para un año alrededor de 1980 tal que en cada país se pudiera apreciar el efecto de la crisis sobre los niveles de pobreza y proveer al mismo tiempo estimaciones para evaluar los cambios que al respecto han ocurrido en la década de los setenta. En este sentido el criterio fue seleccionar el mejor año pre-crisis cer-

cano a 1980. Ahora bien, es evidente que el último año para el que se dispuso de información encuentra a los países en coyunturas distintas en términos de su evolución económica en el período de la crisis, lo que incide en las mediciones de pobreza por cuanto el método de cuantificación utilizado descansa fuertemente en la magnitud del ingreso corriente de los hogares, el que experimentó cambios significativos en el curso de los ochenta.

En segundo lugar, aun cuando el estudio provee estimaciones de pobreza a nivel nacional, la diferente calidad de la información disponible para las distintas zonas geográficas permite afirmar que en general las mediciones referentes a las áreas metropolitanas y a las áreas urbanas presentan un mayor grado de confiabilidad que aquellas referidas a las áreas rurales. Más aun, en casos como Argentina y Uruguay las estimaciones de la magnitud de la pobreza rural poseen un carácter conjetural y se presentan sólo con el propósito de proveer una estimación a nivel nacional que posibilite la comparación entre países.

El capítulo consta de dos secciones. En la primera se describe el procedimiento de elaboración de la canasta básica de alimentos y el método seguido para establecer el costo de satisfacción de las restantes necesidades, lo que da origen a la determinación del valor de las líneas de indigencia y de pobreza, respectivamente. En la segunda se detallan las fuentes de información utilizadas para medir el nivel del ingreso de los hogares y el procedimiento de corrección y ajuste de los mismos\*. En un Apéndice se reseñan las principales diferencias metodológicas entre la presente investigación y el Estudio CEPAL-70. Finalmente, el Anexo Estadístico contiene un conjunto de cuadros y gráficos que complementan la información del texto.

## 7.1. ESTIMACION DE LAS LINEAS DE POBREZA

En el presente estudio la determinación de la línea de pobreza para cada zona o país en particular se sustenta en el cálculo del costo de una canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de los mismos. Luego, al valor de esa canasta se le adiciona una estimación de los recursos

\* Originalmente el documento del cual se extrajo este capítulo tenía una tercera sección que presentaba los resultados de la estimación de la magnitud de la pobreza e indigencia para diez países en 1980 y 1986, estimaciones de brechas de pobreza, y algunos cálculos alternativos. Asimismo, incluía una extrapolación de las cifras de pobreza para 19 países de América Latina, su proyección al año 1989 y una composición con estimaciones similares para 1970. En el libro estos temas son tratados en la Segunda Parte. En este capítulo se retoma el texto original haciéndose algunos cambios formales para adecuarlo a la estructura del libro, y se suprimen cuadros del anexo referido a las canastas básicas de alimentos de las regiones del Brasil.

requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las otras necesidades básicas o necesidades no alimentarias.

El valor de líneas de pobreza calculadas mediante este procedimiento puede, naturalmente, experimentar cambios significativos a lo largo del tiempo en la medida en que se modifiquen uno o más de sus factores determinantes. Así, por ejemplo, los cambios en la estructura étnica y ocupacional de un país afectan los requerimientos de energía y nutrientes, cuando estos se expresan como necesidades promedio del conjunto de la población. O bien, cambios importantes en el nivel y distribución del ingreso de los hogares, o en la relación de precios entre los distintos bienes y servicios, pueden inducir transformaciones en las pautas de consumo de los diferentes estratos poblacionales.

De allí que, para los efectos de estimar la pobreza en América Latina alrededor de 1980 y de 1986, fuese necesario proceder a una revisión sistemática de los antecedentes más recientes disponibles sobre estos aspectos en cada uno de los diez países bajo estudio. Esta revisión comprendió lo relativo a: i) la estructura y el costo de la canasta básica de alimentos; ii) la cuantía de los recursos para atender a las necesidades no alimentarias, y; iii) el nivel y la distribución del ingreso en los distintos contextos geográficos subnacionales.

### 7.1.1. Composición y costo de las canastas básicas de alimentos

#### (a) *Necesidades nutricionales: los requerimientos de energía y proteínas*

La estimación de los requerimientos nutricionales de la población de América Latina se ajustó a las recomendaciones internacionales vigentes a partir de la Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos de 1981 (FAO/OMS/UNU, 1985). En particular, el cálculo de las necesidades promedio de energía y proteínas tomó en consideración la estructura sociodemográfica según área urbana y rural, observada en los distintos países, así como la multiplicidad de requerimientos nutricionales que se derivan de la amplia variedad de tamaños corporales y categorías de actividad física de los individuos. En este sentido se alteró la perspectiva de "adulto tipo" prevaleciente en las recomendaciones previas contenidas en el Informe del Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos de 1971 (FAO/OMS, 1973). Las matrices sociodemográficas necesarias para ponderar estos requerimientos individuales se obtuvieron de tabulaciones especiales de las muestras de los censos de población levantados en la ronda de 1980.

A continuación se presenta una síntesis de los resultados, en tanto que una descripción detallada del método utilizado y sus conclusiones se recogen en el documento "Determinación de las Necesidades de Energía y Proteínas para la población de nueve países latinoamericanos" (CEPAL/PNUD, 1988a) y sus respectivos anexos. En dicho documento se incluye también un examen

de la importancia relativa de los diversos factores que inciden en el nivel de estas necesidades<sup>1</sup>.

En el cuadro 7.1 se sintetizan los requerimientos medios estimados, tanto en materia de energía como de proteínas. Además se presentan las necesidades calculadas para alrededor de 1970 conforme a las recomendaciones emanadas del citado Comité de Expertos FAO/OMS de 1971<sup>2</sup>, con el propósito de permitir una evaluación de los cambios en los niveles medios de necesidades de energía y proteínas de la población.

Respecto de las necesidades de energía cabe resaltar, en primer lugar, que alrededor de 1980 los requerimientos para el promedio de la población en todos los países considerados son entre 5% y 7% inferiores a los calculados para 1970. Tal disminución es consistente con el sentido de los cambios introducidos en las recomendaciones nutricionales formuladas por los organismos especializados, como asimismo con aquellos que se derivan de la dinámica poblacional. Por ejemplo, en cuanto a los lactantes, niños y adolescentes de ambos sexos, las actuales recomendaciones sobre necesidades de energía son más bajas que las propuestas en 1971<sup>3</sup>. Por su parte, mientras los requerimientos estimados para la población adulta latinoamericana para 1970 reportados en el cuadro 7.1 asumieron uniformemente una talla de 1,71 mts. y 1,62 mts. para hombres y mujeres respectivamente, en las estimaciones para 1980, en cambio, se adoptaron valores de talla más bajos, y diferenciales por país<sup>4</sup>, que reducen las necesidades de energía también para este grupo

1. Los resultados de las diversas simulaciones realizadas indicaron que variaciones entre límites razonables en los valores de los principales determinantes de las necesidades de energía producen cambios relativamente pequeños en los requerimientos promedio. Ello sugiere que no obstante haber realizado algunos cálculos sobre la base de estimaciones o supuestos indispensables para suplir las deficiencias de información —particularmente las referidas a datos antropométricos y distribución de uso del tiempo—, estos no llegan a introducir sesgos de importancia de modo que los requerimientos de energía finalmente adoptados para cada país son, en este sentido, suficientemente precisos.
2. Estas necesidades de calorías y proteínas son las que se utilizan en el Estudio CEPAL-70 para determinar el contenido nutricional de las canastas normativas.
3. Para el detalle de las reducciones en las necesidades de energía entre las recomendaciones de 1971 y 1981 para la población menor de 18 años, de ambos sexos, véanse los cuadros 22, 23 y 28 del Informe FAO/OMS/UNU (1985).
4. Los datos antropométricos de talla y peso de los hombres y mujeres adultos para los distintos países se estimaron a partir de la información proporcionada por Bério, François y Périssé (1985). En dicho estudio se resume información sobre las medianas de talla de los varones y mujeres de 20 a 24 años de edad en 58 países, entre los que se encuentran 6 de los países latinoamericanos incluidos en la presente investigación. En los cuatro países restantes (Guatemala, México, Panamá y Perú), para los que tampoco se disponía de censos de talla, se adoptó un valor promedio para la población adulta masculina a partir de la talla de la población en países de la región que podían considerarse como de referencia. En el caso de las mujeres, se calculó además un valor de talla a partir de la ecuación:  
$$T(\text{mujeres}) = 269.86 + 0.774 \times T(\text{varones})$$
  
Esta ecuación se utilizó para todos los países —incluso para aquellos considerados en el

poblacional. En el Anexo A.1 se indican estas necesidades según sexo y grupos de edad derivadas de las recomendaciones y supuestos adoptados en este estudio.

De otro lado, la disminución en los requerimientos medios de energía se asocia con las tendencias al envejecimiento de la población, debido a las menores necesidades de las personas de más edad, y a la reducción en las tasas de fecundidad, que inciden en menores necesidades por concepto de embarazo y lactancia. En igual sentido actúan los procesos de urbanización y de crecimiento relativo del sector terciario de la economía, que implican la expansión de actividades que demandan un menor gasto energético de los individuos.

En lo que se refiere a las necesidades medias de proteínas, los actuales cálculos arrojan un resultado inverso al observado para el caso de la energía: éstas son ahora mayores que las estimadas para 1970. (Véase nuevamente el cuadro 7.1) En términos de proteínas de alta calidad (equivalentes a las del huevo y la leche), por ejemplo, dichos aumentos varían entre 17% y 28%. Estos aumentos se explican básicamente por cambios en las ingestas recomendadas para todos los grupos etáreos. La mejor información en que se basó el Informe FAO/OMS/UNU (1985) llevó a proponer un alza significativa de los requerimientos proteínicos por kilogramo de peso corporal, que para los adultos varones asciende a 32% (de 0,57 a 0,75 gramos/día por kg.) y para las mujeres alcanza a 44% (de 0,52 a los mismos 0,75 gramos/día por kg.). Parte de este incremento, sin embargo, fue compensado por el efecto que, en sentido contrario, ejerció el hecho de haber considerado en las estimaciones para 1980 una población adulta de menor talla y, por lo tanto, de menor peso.

En síntesis, de la disminución de los requerimientos medios de calorías resultante de los cálculos basados en las nuevas recomendaciones cabe esperar una reducción en el costo de satisfacción de las necesidades de alimentación en relación con los derivados de las anteriores recomendaciones; ello por cuanto las canastas básicas de alimentos se ajustan a estos menores requerimientos energéticos. Por su parte, el aumento en los niveles medios de proteínas afectan al valor de estas canastas en sentido contrario.

En el mismo cuadro se presentan estos requerimientos expresados también en términos de proteínas dietéticas. Ellos se obtuvieron de la aplicación de factores de eficiencia de utilización de las proteínas específicos para cada país, los que a su vez responden a diferencias asociadas

referido estudio- a fin de homogeneizar el método de obtención de la talla de las mujeres adultas.

Cuadro 7.1  
**NECESIDADES MEDIAS DE ENERGIA Y PROTEINAS  
 A NIVEL NACIONAL**  
 (Por persona/día)

PAIS	ENERGIA (kcal/día)			PROTEINAS (grs/día)			
	1970	1980	Variación porcentual 80/70	De alta calidad		Dietéticas <sup>a</sup>	
				1970	1980	Variación porcentual 80/70	1980
ARGENTINA	2 348	2 223	-5.3	30.3	38.3	26.4	45 (85)
BRASIL	2 317	2 193	-5.4	28.1	36.0	28.1	60 (60)
COLOMBIA	2 291	2 174	-5.1	28.6	36.0	25.9	60 (60)
COSTA RICA	2 310	2 201	-4.7	28.9	36.5	26.3	52 (70)
GUATEMALA	2 306	2 145	-7.0	28.8	33.6	16.7	61 (55)
MEXICO	2 285	2 139	-6.4	28.6	34.8	21.7	58 (60)
PANAMA	2 306	2 161	-6.3	29.0	35.7	23.1	51 (70)
PERU	2 304	2 155	-6.5	28.8	34.8	20.8	58 (60)
URUGUAY	2 334	2 177	-6.7	30.4	37.4	23.0	44 (85)
VENEZUELA	2 259	2 146	-5.0	28.6	35.7	24.8	51 (70)

Fuente: 1970: Tejo Jiménez, Pedro, *Un método para estimar consumos mínimos de alimentos para los países de América Latina* (CEPAL/EST/Borrador/150), Proyecto Conjunto CEPAL/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre Medición y Análisis de la Distribución del Ingreso en Países de América Latina, 1976.

1980: CEPAL/PNUD; *Determinación de las Necesidades de Energía y Proteínas para la Población de diez Países Latinoamericanos*, mimeo, Diciembre de 1989, cuadros 13, 14 y 16; y *Necesidades de Energía y Proteínas para la Población de Brasil*, mimeo, 30 de Septiembre de 1989, cuadros 10 y 11.

<sup>a</sup> Entre paréntesis se indica el porcentaje de eficiencia media de utilización de las proteínas de la dieta estimado para cada país. En 1970 se utilizó un factor de eficiencia igual a 70% en todos los países.

básicamente a las calidades medias de las proteínas de las dietas locales<sup>5</sup>. En este sentido, los requerimientos de proteínas dietéticas más altos y que co-

- 5 Puesto que las recomendaciones están referidas a dosis inocuas de proteínas de alta calidad, equivalentes a las del huevo y la leche, estas deben ajustarse de acuerdo a la eficiencia de utilización de las proteínas de la dieta por parte del organismo, tanto en términos de su digestibilidad real como del cómputo de aminoácidos esenciales. Esta eficiencia de utilización expresa la relación entre las necesidades de proteínas de referencia y la calidad promedio de las proteínas de la dieta. Dado que la digestibilidad y el cómputo químico difiere por grupos de edades de la población así como por áreas geográficas y grupos socioeconómicos de un mismo país —en virtud de las diferencias en la composición y diversidad de las dietas— fue necesario adoptar un factor de eficiencia de utilización promedio para cada país. La determinación del valor específico de este factor, que se utilizó para calcular las necesidades globales de proteínas dietéticas, se basó en la evidencia de otros estudios y en el examen de los datos del consumo aparente de proteínas, por tipo de alimento, según las Hojas de

responden a los países en que dicho factor es menor, conceden un margen mayor de seguridad a las necesidades de proteínas de alta calidad recomendadas para la población en su conjunto. Asimismo, y aún cuando no se adoptaron factores de eficiencia diferentes para las áreas urbanas y rurales de cada país, estos se establecieron con referencia especial a la menor calidad proteínica de las dietas prevalecientes en estas últimas, en comparación con las de las áreas urbanas. Como se verá más adelante, con ello se buscó asegurar que los contenidos proteínicos de las canastas básicas de alimentos fuesen suficientes para atender los requerimientos promedios de proteínas de alta calidad de toda la población.

Las necesidades medias de energía y proteínas estimadas para cada zona en los distintos países se incluyen en el Anexo A.2. Debe tenerse en cuenta que tales requerimientos medios por persona tienden en general a subestimar en alguna medida las necesidades de los hogares en que la edad de sus miembros es superior al promedio nacional, y a sobrestimar las de los hogares de composición más joven. Igual consideración es válida respecto a los otros determinantes de las necesidades de energía y proteínas. Así, por ejemplo, sobrestiman también las necesidades de los hogares con mayor presencia de mujeres o de personas que desempeñan actividades que demandan un menor gasto de energía. Con todo, es difícil evaluar a priori la magnitud de estas sub o sobrestimaciones si se desconoce la particular composición de cada hogar, *vis a vis* la estructura implícita en el promedio nacional. No obstante, el efecto de estos factores en términos de la cuantificación de la pobreza se analiza en el capítulo 4 de este libro, en el cual se presentan resultados no sólo de las mediciones efectuadas bajo el criterio per cápita sino también a nivel de cada hogar, atendiendo a su requerimiento energético específico en función del sexo, edad y actividad de sus miembros<sup>6</sup>.

Por último, cabe recordar que el cálculo de las necesidades medias de energía y proteínas se basa en una particular distribución de la población nacional según área urbano-rural, sexo, edad y tipo de actividad, distribución que obviamente cambia a lo largo del tiempo. Ya se indicó que estas matrices

Balancé de la FAO. Adicionalmente se tuvo en cuenta la importancia relativa de la población rural en cada país, cuyas dietas —más intensivas en cereales y legumbres— son menos diversificadas que las de las zonas urbanas y a menudo presentan estacionalidades. Del mismo modo, dado que los factores de utilización de las proteínas de la dieta son altos en los lactantes, disminuyen drásticamente en los preescolares y escolares (niños de 1 a 13 años) y vuelven a aumentar en la población adulta, se tomó también en consideración la estructura etárea de la población. En consecuencia, para los países con mayor proporción de población joven, que son los que en general tienen una proporción más alta de población rural, el factor de eficiencia de utilización de las proteínas de la dieta fue ajustado correspondientemente.

6 Ello significa introducir en las estimaciones de pobreza un concepto de adulto-equivalente con respecto al costo de satisfacción de las necesidades alimentarias del hogar, en función de los requerimientos de energía de cada uno de sus miembros. Naturalmente, algo similar podría hacerse en base a los requerimientos de proteínas (véase el recuadro 8.3 del capítulo 8).

sociodemográficas se obtuvieron de tabulaciones especiales de los censos de la ronda de 1980; no obstante ello, las estimaciones de pobreza para los años alrededor de 1980 y 1986 se hicieron adoptando los mismos requerimientos del cuadro 7.1, ya que de la observación de los resultados de distintas simulaciones pudo comprobarse que, para rangos de variación razonables de los parámetros pertinentes, no se verificaban cambios significativos en los niveles medios de esos requerimientos<sup>7</sup>.

(b) *Construcción y valoración de las canastas básicas de alimentos*

i) Fuentes de información sobre el consumo de los hogares

Los antecedentes sobre consumo de los hogares se obtuvieron, en general, de las encuestas de Ingresos y Gastos más recientes levantadas en la década de los ochenta. Sólo en los casos de Brasil y Costa Rica no se contó con estos datos, por encontrarse dichas encuestas (ambas de los años 1987-1988) en pleno procesamiento al momento de la elaboración de este estudio. En cuanto al acceso a la información, en seis de los diez países se dispuso de los "microdatos" de las encuestas, cuyo procesamiento permitió observar pormenorizadamente la pauta de gasto de distintos grupos de hogares. Con Brasil y Guatemala, en cambio, se debió trabajar con información publicada, en tanto que para Venezuela se usaron tabulaciones preparadas especialmente para este Proyecto. Por último, en el caso de Costa Rica, fue necesario recurrir a los antecedentes recopilados por el estudio de pobreza de la CEPAL para 1970<sup>8</sup>. (Véase cuadro 7.2).

En lo que se refiere a la cobertura geográfica de las encuestas, cuatro de ellas (Argentina, Panamá, Perú y Venezuela) abarcan exclusivamente la ciudad capital; dos (Colombia y Uruguay) están referidas a un conjunto más amplio de las zonas urbanas y las tres restantes (Brasil, Guatemala y México) a la totalidad del país. En estas últimas se analizó la estructura del gasto de los hogares según área geográfica con el propósito de especificar canastas alimentarias tanto para las áreas metropolitanas como para el resto de las zonas urbanas y la zona rural. En el caso de Brasil, en atención a las importantes diferencias de niveles de ingreso y hábitos de consumo entre las distintas regiones, el análisis se efectuó para cada una de las siete regiones que distingue la encuesta ENDEF, separándose en su interior las áreas metropolitanas de las restantes áreas urbanas. Para las áreas rurales, el análisis de los datos publicados mostró niveles y estructura del consumo alimentario que para la mayoría de la población se apartaban significativamente de las normas nutricionales adoptadas en este estudio, razón por la

7 Véase nota 1.

8 En cuanto al procedimiento utilizado en este caso, véase CEPAL/PNUD, *Costa Rica: Canasta básica de alimentos y determinación de las líneas de indigencia y de pobreza*, LC/L. 534, diciembre, 1989.



## ENCUESTAS DE INGRESOS Y GASTOS UTILIZADAS PARA LA DETERMINACION DE LAS CANASTAS BASICAS DE ALIMENTOS Y LA ESTRUCTURA DEL GASTO DE LOS HOGARES

PAIS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	ORGANISMO EJECUTOR	PERIODO DE REALIZACION	COBERTURA GEOGRAFICA
ARGENTINA	Encuesta de Gasto de los Hogares	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Julio 1985 - Junio 1986	Capital Federal y Gran Buenos Aires
BRASIL	Estudio Nacional da Despesa Familiar (ENDEF)	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)	1974 - 1975	Nacional
COLOMBIA	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Marzo 1984 - Febrero 1985	13 Ciudades
GUATEMALA	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares	Dirección General de Estadística de Guatemala (DGE)	Nov. 1979 - Nov. 1980 Agosto 1980 - Agosto 1981	Nacional
MEXICO	Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Oct. 1983 - Dic. 1984	Nacional
PANAMA	Encuesta sobre las condiciones de vida de las familias	Dirección de Estadística y Censo (DEC)	Abril 1983 - Marzo 1984	Ciudad de Panamá
PERU	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de Lima Metropolitana (ENAPROM II)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Dic. 1985 - Nov. 1986	Area metropolitana de Lima - Callao
URUGUAY	Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares	Dirección General de Estadística y Censos (DGEC)	Agosto 1982 - Sept. 1983	Montevideo y cinco Capitales Departamentales
VENEZUELA	Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares	Banco Central de Venezuela (BCV)	Febrero 1986 - Sept. 1986	Caracas, A.M.

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

cual se desechó dicha información. Más adelante se indica el procedimiento utilizado para determinar el costo del presupuesto básico de alimentación en estas áreas.

Por otra parte, y no obstante que la mayoría de las citadas encuestas investigó las cantidades físicas adquiridas de cada artículo, razones de confiabilidad o de no disponibilidad del dato en los archivos computacionales a los que se tuvo acceso hicieron necesario recurrir —con las excepciones de Brasil y México— a información de precios de los alimentos externa a la encuesta misma; esto con el fin de estimar dichas cantidades a partir de la información sobre gasto y determinar así el nivel total de nutrientes (calorías, proteínas, grasas, vitaminas, etc.) contenidos en la dieta, el origen de las calorías y la calidad de las proteínas. Asimismo, debe tenerse presente que algunas de las encuestas de ingresos y gastos recabaron la información en períodos coincidentes con una contracción importante del ingreso, de modo que es válido conjeturar que las respectivas pautas de consumo de los hogares reflejadas en dichas encuestas pueden estar influidas por la particular coyuntura económica. Tales serían los casos de Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela. Algo similar podría afirmarse en el caso de Brasil, pero en el sentido de que los datos utilizados son de mediados de los años setenta, cuando el nivel de ingreso por habitante era cerca de 20% inferior al alcanzado una década después. Sin embargo, no se dispuso de antecedentes para evaluar los probables sesgos que estos hechos hayan podido introducir en la estructura de consumo de la población de esos países.

Así, la especificación de una canasta de alimentos ajustada a los requerimientos calóricos y protéicos ya indicados se basó, en cada contexto geográfico, en el análisis del contenido nutricional de la pauta de consumo de un estrato poblacional de referencia, a partir de información detallada sobre el gasto en alimentos de los hogares de dicho estrato. Al igual que lo relativo a la determinación de las necesidades nutricionales, la información y el procedimiento utilizados para el diseño de las canastas básicas se describen en detalle en documentos especiales elaborados para cada país<sup>9</sup>. A continuación se presenta una síntesis de ese procedimiento, en términos de las diversas etapas que se siguieron para determinar la composición y el costo de las referidas canastas. Esta descripción se ciñe al caso general en que se trabajó directamente con los "microdatos" de las encuestas. En los casos en que esto no fue posible se trató de seguir un procedimiento similar pero sujeto a las limitaciones derivadas de la forma de presentación de la información publicada.

9 Véase el listado de los documentos elaborados en este Proyecto que se incluye al final del capítulo.

## ii) Hábitos de consumo alimentario: pauta de referencia

El punto de partida para la elaboración de cada canasta básica de alimentos fue la selección de un estrato poblacional que proveyera una pauta de consumo (listado de bienes) de referencia, con especificación del valor gastado por los hogares en cada uno de esos bienes. Para ese efecto se clasificó primeramente al conjunto de las familias encuestadas conforme a la cuantía de su ingreso per cápita<sup>10</sup>. Luego, la ubicación del estrato de referencia en esa escala de ingreso per cápita, así como su tamaño, se determinaron sobre la base de dos criterios generales: en primer lugar, que los hábitos de consumo del grupo fuesen expresión de decisiones adoptadas por los hogares en un marco presumiblemente exento de una restricción significativa de recursos; y, en segundo lugar, que dicho grupo fuese de un tamaño tal que su pauta de gasto pudiese considerarse suficientemente representativa. Con estos propósitos se especificaron las ingestas calóricas y protéicas efectivas de distintos estratos de hogares, seleccionándose aquel que —además de cumplir el requisito de representatividad— sobrepasara levemente, en promedio, el nivel de los requerimientos nutricionales mínimos recomendados. De esta manera se excluyó siempre del estrato de referencia a los hogares de más bajos ingresos y, en general, su posición en la distribución del ingreso quedó comprendida entre los percentiles 20 y 50, con la excepción de Argentina (Gran Buenos Aires) y Uruguay (Montevideo), en que los percentiles van del 11 al 35, y del área urbana no metropolitana de Guatemala (percentiles 50 al 83). (Véase cuadro 7.8)

A fin de consignar la pauta de consumo de los hogares del estrato así seleccionado, se hizo un registro detallado del gasto alimentario y se identificaron los artículos que representaban una proporción significativa dentro de cada subgrupo de alimentos, reuniéndose en el rubro "otros" aquellos de menor ponderación. Para considerar el gasto total en alimentos se registró también, y con el mayor desglose que permitía cada encuesta, el gasto en bebidas y comidas "fuera del hogar".

Luego se determinaron las cantidades físicas asociadas a los gastos declarados por los hogares, mediante el uso de los precios al consumidor de cada uno de los artículos de la canasta. Como se indicó anteriormente, estos precios correspondieron (reiterando las excepciones de Brasil y México) a los informados por las Oficinas Nacionales de Estadística para el cálculo de los Índices de Precios al Consumidor (IPC). Las cantidades así deducidas se expresaron en su equivalencia de gramos/día por persona. Cuando no se dispuso del precio de un bien en particular se utilizó aquel correspondiente a

<sup>10</sup> Las excepciones a este procedimiento la constituyen Brasil y Guatemala, países en los que se trabajó con información publicada. En el caso de Brasil los hogares estaban ordenados de acuerdo a su gasto total, en tanto que en Guatemala estos venían clasificados según su ingreso total.

otro similar, habida cuenta de las diferencias de especificación entre los productos de la canasta del IPC y los registrados en las respectivas encuestas de Ingresos y Gastos. En el caso del rubro "otros", que comprende un conjunto de productos, su precio -y por ende su cantidad- se estimó con base en el promedio ponderado de los valores de los bienes individuales que conformaban el respectivo subgrupo.

Por último, se determinaron las cantidades de calorías y nutrientes correspondientes a las cantidades físicas estimadas de cada producto<sup>11</sup>. Para este objeto se utilizaron coeficientes de composición nutricional de los alimentos, tomándose para ello las tablas de composición que mejor se adecuaban a la variedad de productos consumidos en cada país. Dado que para el gasto en bebidas y comidas "fuera del hogar" no se contó con información sobre precios y composición nutricional, fue necesario definir un procedimiento especial para determinar su equivalencia en cantidades físicas y, particularmente, su respectivo aporte de calorías y proteínas: se supuso, de acuerdo a los escasos antecedentes disponibles, que el costo de los nutrientes aportados por dicho rubro era igual a tres veces el costo promedio de los nutrientes contenidos en los alimentos consumidos "dentro del hogar", y que la composición en términos de bienes de ese componente del gasto se asemejaba a la de estos últimos.

### iii) Especificación física de las canastas básicas de alimentos

Una vez determinada la pauta de consumo de los hogares del grupo de referencia se procedió a la exclusión de algunos artículos, principalmente en razón a su alto precio por caloría<sup>12</sup>, su baja incidencia en el gasto alimentario y por ser relativamente prescindibles desde un punto de vista estrictamente nutricional y de complementariedad culinaria. Ello respondió al propósito de definir una canasta básica cuya composición, además de respetar los hábitos de consumo de la población, redujera al mínimo el efecto "encarecedor" de la dieta que resulta de promediar la diversidad de pautas de consumo que existe entre los hogares que conforman un determinado grupo de referencia.

La estructura y contenido de bienes de la canasta se evaluó también a la luz del perfil global de la oferta y la demanda de alimentos en el país. Para este efecto se comparó la dieta del grupo de referencia -previa inclusión de las modificaciones antes anotadas- con la pauta de consumo promedio del

11 En particular, se determinó el contenido de proteínas, grasas, calcio, hierro, retinol, tiamina, riboflavina, niacina y ácido ascórbico.

12 También se observaron para cada producto los precios por cada 100 grs. de proteínas. Sin embargo, la sustituibilidad entre bienes que aportan proteínas de alta calidad a la dieta es baja (significativamente menor que aquella que se da en términos del contenido de energía), a lo que se agrega también una menor variabilidad de los precios por proteínas de estos bienes. Por esta razón, las consideraciones de costo para la construcción de las canastas no se basaron directamente en el precio de este nutriente.

conjunto de los hogares, obtenida de la misma encuesta de Presupuestos Familiares, y con la información sobre oferta agregada de alimentos elaborada a partir de las Hojas de Balance de la FAO correspondientes al trienio 1981-1983. Respecto a esto último se debe tener presente, sin embargo, que la comparación de los datos conlleva algunas dificultades que derivan, principalmente, de la distinta cobertura geográfica y poblacional de las Hojas de Balance y de las encuestas de Presupuestos Familiares, así como de las diferencias en los procedimientos de estimación de las cantidades físicas que se utilizan en ambas fuentes. Con todo, en aquellos casos en que se observó una falta de correspondencia relativamente importante, ya fuese a nivel de los subgrupos de alimentos o de los principales productos, o bien el dato reportado por los hogares del grupo de referencia no parecía razonable, se intentó conciliar las magnitudes de modo tal de reflejar mejor los hábitos prevalecientes en cada sociedad, sin que esto implicara –por las razones antes aludidas– que las canastas se adecuaran forzosamente a la disponibilidad presente de alimentos en los países.

Finalmente, estas canastas se ajustaron a los requerimientos de calorías. Las cantidades físicas de todos los artículos se modificaron de modo que el contenido calórico global de cada canasta coincidiera exactamente con las necesidades promedio de calorías de la población del respectivo país y área geográfica. En el cuadro 7.3 se presenta la composición de las canastas básicas estimadas, por grupos de alimentos, tanto para las áreas metropolitanas como para las restantes zonas del país, en aquellos casos en que se contó con información suficiente. En forma similar, en los cuadros 7.4 y 7.5 se indica su contenido de calorías y de proteínas.

En síntesis, las canastas propuestas –no obstante estar basadas en la observación del consumo efectivo de alimentos de estratos representativos de la población de cada país– pueden considerarse normativas, en tanto no reproducen exactamente el nivel y estructura de las ingestas alimentarias de dichos estratos. Ello por cuanto, como se ha señalado, tales dietas se ajustaron a ciertos requerimientos mínimos en materia de energía y proteínas, se adecuaron a la disponibilidad interna de alimentos y se modificaron por la vía de sustituir y/o eliminar algunos bienes en atención a consideraciones de costo o prescindibilidad de los mismos, sin implicar por ello que estas sean canastas de costo mínimo.

**Cuadro 7.3**  
**CANASTAS BÁSICAS DE ALIMENTOS ESTIMADA**  
**(Gramos diarios por persona)**

	ARGENTINA		BRASIL a/		COLOMBIA		COSTA RICA		GUATEMALA		MEXICO		PANAMA		PERU		URUGUAY		VENEZUELA	
	Gran Buenos Aires	Río de Janeiro (AM)	Sao Paulo (AM)	Bogotá, D.E.	Resto area urbana	San Jose	Area central	Resto area urbana	Area urbana	Area rural	Area urbana	Area rural	Ciudad de Panama	Lima Metropolitana	Montevideo	Caracas, (AM)				
CEREALES Y DERIVADOS	279,7	278,0	276,7	244,6	249,0	305,2	331,2	331,1	341,5	345,2	349,4	305,0	283,7	309,7	276,7					
TUBERCULOS Y RACES	176,1	75,4	81,8	185,4	169,6	64,5	63,9	52,8	41,1	47,3	26,3	62,8	184,2	143,7	90,5					
AZUCAR	44,2	82,4	106,1	76,4	80,5	59,7	72,5	66,3	68,4	55,5	68,7	43,0	70,4	50,7	46,1					
LEGUMBRES	6,6	65,1	62,4	28,7	24,8	25,7	39,1	50,7	55,4	45,4	44,5	23,1	11,6	4,3	16,7					
VERDURAS	81,4	107,3	96,9	73,8	64,0	60,5	88,5	57,6	49,2	89,1	62,4	50,7	62,1	43,1	81,7					
FRUTAS	107,1	92,4	68,0	165,8	165,6	113,8	139,3	93,9	72,6	109,7	91,3	98,5	116,6	95,1	159,9					
CARNES	181,6	100,7	76,4	112,7	113,9	110,5	107,6	88,2	79,2	116,7	99,9	121,4	107,9	143,4	135,5					
PESCADOS Y MARISCOS	6,7	20,7	18,2	8,3	5,5	5,2	8,2	10,3	10,7	7,0	7,5	20,5	19,1	5,1	14,4					
LECHE Y DERIVADOS	226,5	140,7	106,0	185,3	178,5	142,8	144,0	123,7	105,9	185,6	133,3	151,2	137,8	294,9	193,1					
HUEVOS	23,3	22,2	14,0	30,1	20,0	19,2	35,3	29,7	21,0	46,0	35,5	16,2	18,2	10,9	17,2					
BEBIDAS	113,3	34,8	25,1	113,6	77,9	86,3	78,2	62,9	54,7	95,2	74,3	104,1	77,0	89,0	116,7					
ACEITES Y GRASAS	30,7	35,3	31,6	23,8	25,2	20,5	19,0	14,2	11,2	27,5	25,1	27,9	20,1	23,6	19,4					
TOTAL	1277,3	1055,1	963,0	1248,4	1174,6	1014,1	1126,6	981,5	910,8	11170,3	1018,2	1024,5	1108,8	1213,5	1168,1					

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD, RLA/86/004.  
a/ Se estimaron también canastas básicas de alimentos para distintas regiones de Brasil.

**Cuadro 7.4**  
**CONTENIDO DE CALORIAS DE LAS CANASTAS BASICAS DE ALIMENTOS**  
**(Kilocalorías diarias por persona)**

	ARGENTINA	BRASIL		COLOMBIA		COSTA RICA	GUATEMALA		AREA urbana	AREA rural	MEXICO	PANAMA	PERU	URUGUAY	VEZUELA
	Gran Buenos Aires	A. M. de Rio de Janeiro	A. M. de Sao Paulo	Resto area urbana	San Jose	Area urbana central	Resto area urbana	Area rural	Area urbana	Area rural	Area rural	Ciudad de Panama	Lima metropolitana	Montevideo	Caracas, A.M.
CEREALES Y DERIVADOS	913,3	687,4	873,3	820,5	842,3	1022,9	1016,1	1141,8	935,4	1078,4	1058,5	976,1	976,1	1007,1	972,5
TUBERCULOS Y RAICES	94,3	76,0	40,5	164,1	156,1	58,1	45,8	56,2	29,1	16,3	52,4	158,7	158,7	89,9	60,6
AZUCAR	169,8	316,3	295,5	264,5	278,3	228,8	277,4	253,5	213,1	303,7	164,8	270,2	270,2	194,8	177,5
LEGUMBRES	19,8	218,5	213,8	80,6	74,8	86,7	131,8	170,8	150,4	147,5	76,3	39,6	39,6	4,9	34,1
VERDURAS	26,6	29,0	24,0	11,0	10,8	13,7	20,1	13,1	23,5	16,9	11,8	20,3	20,3	14,9	23,6
FRUTAS	47,7	40,4	39,4	92,9	113,8	98,9	78,7	57,5	46,9	40,9	64,2	70,2	70,2	43,7	110,1
CARNES	387,1	174,5	154,5	236,4	247,6	239,9	211,1	157,4	237,8	199,2	188,9	195,3	195,3	310,8	263,5
PESCADOS Y MARISCOS	7,1	18,4	10,4	7,4	4,9	4,0	6,3	7,9	6,6	6,8	19,6	22,5	22,5	6,5	14,9
LECHE Y DERIVADOS	207,8	105,8	117,5	105,5	114,1	129,6	115,4	113,5	130,6	89,9	103,7	165,9	165,9	218,9	229,7
HUEVOS	30,7	32,5	30,7	44,3	29,4	25,4	46,5	39,2	59,8	46,2	21,4	23,7	23,7	14,4	23,6
BEBIDAS	38,3	13,8	11,5	120,5	64,0	80,6	24,4	19,6	46,2	36,8	49,1	36,6	36,6	37,6	65,6
ACEITES Y GRASAS	268,3	301,1	341,4	205,3	214,9	178,4	163,6	124,5	243,7	222,4	243,2	176,9	176,9	208,8	164,4
TOTAL	2211,0	2213,7	2152,4	2151,0	2151,0	2167,0	2135,0	2150,0	2125,0	2165,0	2158,0	2154,0	2154,0	2152,0	2140,0

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD, RLA/86/004.

Cuadro 7.5  
**CONTENIDO DE PROTEINAS DE LAS CANASTAS BASICAS DE ALIMENTOS**  
 (Gramos diarios por persona)

	ARGENTINA	BRAZIL	COLOMBIA	COSTA RICA	GUATEMALA	MEXICO	PANAMA	PERU	URUGUAY	VENEZUELA			
RIBRO ALIMENTICIO	Gran Buenos Aires	A. R. de R. p. de Janeiro	Resto -rea urbana	San Jose	Rest -rea urbana	Area urbana	Ciudad de Panama	Lima metropolitana	Montevideo	Caracas, A.N.			
CEREALES Y DERIVADOS	28,7	22,1	20,8	27,1	24,0	24,9	26,4	25,5	25,9	26,2	26,4	30,4	25,7
TUBERCULOS Y RAICES	3,2	0,9	3,1	0,7	0,8	0,7	0,5	0,6	0,5	0,6	4,3	2,8	1,4
AZUCAR	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
LEGUMBRES	1,4	14,3	5,9	5,7	8,6	11,1	12,2	8,7	8,5	5,3	2,7	0,3	3,9
VERDURAS	0,9	1,2	0,6	0,4	0,6	0,4	0,4	1,0	0,8	0,5	0,8	0,5	1,1
FRUTAS	0,5	0,6	0,5	1,0	0,9	0,6	0,5	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	1,4
CARNES	29,9	19,3	19,7	18,7	17,6	13,9	12,1	17,6	14,5	20,8	20,5	24,8	22,2
PESCADOS Y MARISCOS	1,3	3,2	0,7	0,8	1,3	1,6	1,7	0,8	0,9	4,0	3,9	1,0	2,7
LECHE Y DERIVADOS	10,3	6,1	6,8	7,8	7	6,8	7,1	6,6	5,5	9,1	8,8	11,2	11,4
HUEVOS	2,3	2,6	2,4	3,9	3,5	3,0	2,1	4,6	3,5	1,6	1,8	1,1	1,8
SEBIDAS	0,4	0,7	0,8	1,1	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,9	0,7
ACEITES Y GRASAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	79,0	71,0	66,2	65,7	63,2	69,9	64,4	63,6	65,3	60,8	69,3	70,1	73,5

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, FNUD, RLA/86/004.



iv) Evaluación de la calidad nutricional de las canastas básicas de alimentos

Esta evaluación se efectuó en virtud de que la canasta básica no sólo debe satisfacer un cierto nivel total de requerimientos de calorías y proteínas, sino que también es necesario que su composición cumpla con determinados estándares dietéticos. Entre otros, se tomaron en consideración especialmente los relacionados con el origen de las calorías según tipos de nutrientes y con la calidad de las proteínas. En particular, se consideró aceptable una dieta que, en promedio, tuviese al menos 10% de calorías protéicas y entre 15% y 25% de calorías grasas. Asimismo, se procuró que los cereales y legumbres no aportaran más de 60% del total de las calorías de la dieta. En cuanto a la calidad de las proteínas, en tanto, se estimó adecuado que a lo menos 35% de las mismas fuera de origen animal. (Véase cuadro 7.6) Sin duda el uso de estos parámetros no implica desconocer que cuando se evalúa la adecuación de una dieta es recomendable considerar también la concentración de todos los demás nutrientes necesarios, sin perjuicio de que aquellos referidos al balance de energía y proteínas constituyen de por sí el principal índice de calidad dietética. En atención a ello, las canastas básicas fueron adicionalmente evaluadas en términos de su contenido de calcio, hierro, vitamina A, tiamina, riboflavina, niacina y vitamina C, encontrándose que, en general, estas cumplían con los niveles mínimos establecidos para cada uno de estos nutrientes. (Véase Anexo B.1).

v) Valoración de las canastas básicas de alimentos

Para establecer el costo monetario de las canastas de alimentos también se utilizaron los precios al consumidor de cada artículo recolectados para el IPC, excluyéndose de esta etapa el consumo alimentario "fuera del hogar" o, más precisamente, asimilándolo a la estructura y precios por caloría observados en el consumo "dentro del hogar"<sup>13</sup>. En el cuadro 7.7 se señala el costo mensual estimado de las canastas básicas, expresado a nivel per cápita y en monedas nacionales del segundo semestre de 1988. Por su parte, en los Anexos B.2 y B.3 se indican los precios por calorías y por proteínas de sus distintos rubros, lo que permite a su vez calcular los correspondientes precios relativos.

Adicionalmente, en el cuadro 7.7 el valor de la dieta se expresa también en términos del costo de 1000 Kcal., por considerarse ésta una unidad apropiada para determinar el costo de alimentación ya sea por persona o por hogar, tomando en cuenta en este último caso el requerimiento calórico

13 En cuanto a este aspecto las canastas básicas son similares a las del Estudio CEPAL-70, dado que tampoco incluyen el consumo alimentario "fuera del hogar".

Cuadro 7.6  
**SINTESIS DE LA COMPOSICION NUTRICIONAL  
 DE LAS CANASTAS BASICAS DE ALIMENTOS**

PAIS	CANTIDAD DE:		CALORIAS PROVENIENTES DE:			PROTEINAS DE ORIGEN ANIMAL
	Calorías (Kcal/día) (pp)*	Proteínas (grs/día) (pp)*	Proteínas	Grasas	Cereales y legum- bres	
			(porcentajes)			
ARGENTINA						
Gran Buenos Aires	2 211	79.0	14.3	-	42.2	55.5
BRASIL <sup>a</sup>						
Rio de Janeiro, A.M.	2 214	71.0	12.8	23.6	49.8	43.9
Sao Paulo, A.M.	2 152	66.2	12.3	25.7	50.3	42.0
COLOMBIA						
Bogotá, D.E.	2 151	65.7	12.2	23.1	41.0	48.4
Resto área urbana	2 151	63.2	11.7	22.5	42.6	49.9
COSTA RICA						
San José	2 167	69.9	12.9	24.5	51.2	40.7
GUATEMALA						
Area urbana central	2 135	64.4	12.1	24.6	53.8	45.3
Resto área urbana	2 135	63.6	11.9	22.0	61.5	40.2
Area rural	2 150	62.6	11.7	19.7	66.3	36.0
MEXICO						
Area urbana	2 125	65.3	12.3	28.7	51.1	46.9
Area rural	2 165	60.8	11.2	25.9	56.6	40.1
PANAMA						
Ciudad de Panamá	2 138	69.3	13.0	23.2	53.2	51.2
PERU						
Lima metropolitana	2 154	70.1	13.0	19.8	47.2	50.0
URUGUAY						
Montevideo	2 152	73.5	13.7	-	47.0	51.8
VENEZUELA						
Caracas, A.M.	2140	70.2	13.1	19.2	48.0	54.2

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

\*(pp): (Por persona)

<sup>a</sup>Para Brasil se estimaron también canastas básicas de alimentos para las distintas regiones.

**Cuadro 7.7**  
**COSTO MENSUAL POR PERSONA DE LAS CANASTAS BASICAS DE ALIMENTOS**  
**(Monedas nacionales, Segundo semestre de 1988)**

	ARGENTINA		BRASIL		COLOMBIA		COSTA RICA		GUATEMALA		MEXICO		PANAMA		PERU		URUGUAY		VENEZUELA	
	A. M. de Rio de Janeiro	A. M. de Buenos Aires	A. M. de Sao Paulo	A. M. de Bogota, D.E.	Resto area urbana	Resto area urbana	San Jose	Area urbana central	Resto area urbana	Area rural	Area urbana	Area rural	Area rural	Area metropolitana	Linea	Montevideo	Caracas, A.H.			
CEREALES Y DERIVADOS	69,3 Pt	2,3 Pt	2,2 Pt	1.924,9 Pt	1.727,0 Pt	683,3 Pt	13,7 Pt	9,7 Pt	7,7 Pt	8.103,5 Pt	7.729,9 Pt	6,5 Pt	1.046,0 Pt	2.236,4 Pt	119,0					
TUBERCULOS Y RAICES	21,6 Pt	0,7 Pt	0,5 Pt	654,0 Pt	402,5 Pt	41,0 Pt	1,2 Pt	1,0 Pt	0,7 Pt	1.740,5 Pt	983,1 Pt	1,2 Pt	512,1 Pt	128,0 Pt	44,0					
AZUCAR	12,4 Pt	0,4 Pt	0,4 Pt	290,2 Pt	315,3 Pt	55,1 Pt	1,8 Pt	1,6 Pt	1,7 Pt	1.364,5 Pt	1.744,9 Pt	0,9 Pt	137,0 Pt	363,1 Pt	16,2					
LEGUMBRES	4,1 Pt	0,8 Pt	0,7 Pt	403,4 Pt	431,2 Pt	35,1 Pt	1,9 Pt	2,5 Pt	2,8 Pt	1.413,4 Pt	1.591,8 Pt	0,9 Pt	143,2 Pt	60,0 Pt	21,2					
VERDURAS	24,8 Pt	1,0 Pt	1,0 Pt	521,3 Pt	479,1 Pt	82,7 Pt	2,7 Pt	1,8 Pt	1,5 Pt	3.813,5 Pt	3.139,9 Pt	1,5 Pt	242,4 Pt	243,2 Pt	46,5					
FRUTAS	40,9 Pt	1,1 Pt	1,2 Pt	568,3 Pt	483,4 Pt	69,2 Pt	2,5 Pt	1,7 Pt	1,2 Pt	2.493,7 Pt	1.690,9 Pt	1,6 Pt	419,4 Pt	516,3 Pt	67,4					
CARNES	110,5 Pt	2,5 Pt	2,2 Pt	2.405,8 Pt	2.432,3 Pt	683,1 Pt	24,0 Pt	17,8 Pt	14,7 Pt	24.793,9 Pt	19.183,2 Pt	9,2 Pt	1.764,5 Pt	3.079,0 Pt	205,2					
PECADOS Y MARISCOS	4,1 Pt	0,5 Pt	0,3 Pt	207,4 Pt	124,5 Pt	32,9 Pt	3,0 Pt	3,7 Pt	3,9 Pt	1.430,9 Pt	888,3 Pt	1,3 Pt	230,6 Pt	124,9 Pt	46,2					
LECHE Y DERIVADOS	44,3 Pt	0,7 Pt	0,8 Pt	632,5 Pt	840,6 Pt	164,4 Pt	5,1 Pt	5,4 Pt	5,3 Pt	6.404,6 Pt	5.587,5 Pt	5,2 Pt	688,1 Pt	1.317,2 Pt	196,6					
HUEVOS	11,2 Pt	0,5 Pt	0,4 Pt	469,1 Pt	282,5 Pt	53,8 Pt	3,6 Pt	3,0 Pt	2,1 Pt	3.353,3 Pt	2.781,2 Pt	0,9 Pt	159,2 Pt	144,2 Pt	20,1					
BEBIDAS	28,9 Pt	1,7 Pt	1,9 Pt	751,3 Pt	532,4 Pt	146,0 Pt	7,1 Pt	5,7 Pt	4,4 Pt	2.682,8 Pt	2.497,8 Pt	2,9 Pt	463,7 Pt	1.091,6 Pt	61,1					
ACEITES Y GRASAS	8,6 Pt	0,4 Pt	0,4 Pt	383,8 Pt	426,4 Pt	81,3 Pt	3,7 Pt	2,8 Pt	2,2 Pt	2.615,0 Pt	2.574,4 Pt	1,8 Pt	199,3 Pt	236,0 Pt	29,6					
TOTAL	390,7 Pt	12,6 Pt	11,9 Pt	9.232,0 Pt	8.477,3 Pt	2.047,3 Pt	70,2 Pt	56,7 Pt	48,2 Pt	60.413,5 Pt	50.382,9 Pt	33,8 Pt	6.015,5 Pt	10.337,0 Pt	953,2					
Costo diario por 1000 kcal.	5,70	0,19	0,18	142,10	131,40	31,49	1,10	0,90	0,70	947,70	775,40	0,30	93,10	160,10	14,80					

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones, PNUD, RLA / 86/004  
 a. A precios de la ciudad de Guatemala.

específico de cada uno de sus miembros<sup>14</sup>. Esto, que representa una medición del costo de satisfacción de las necesidades alimentarias de cada hogar en términos de un concepto de adulto-equivalente, es utilizado en el Capítulo 8 con el propósito de presentar un cálculo alternativo de la magnitud de la pobreza.

#### 7.1.2. Criterio adoptado para determinar el costo de satisfacción de las necesidades básicas no alimentarias

Como se sabe, un procedimiento para el trazado de líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación consiste en establecer normativamente relaciones entre los gastos de alimentación y los otros gastos de consumo. (Altimir, 1979) En la práctica, esto implica observar el comportamiento de la estructura del gasto a lo largo de la distribución del ingreso y, en particular, la de aquellos hogares cuyo gasto en alimentos es ligeramente superior al presupuesto básico establecido, habida cuenta de las limitaciones que para este propósito presentan las encuestas de Ingresos y Gastos en aspectos tales como el tamaño de las muestras, la representatividad de los distintos grupos socioeconómicos, la cobertura geográfica y la especificación de los bienes y servicios.

Es necesario destacar, sin embargo, a lo menos dos implicaciones conceptuales de este procedimiento. En primer lugar, supone que los hogares que logran cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación satisfacen, al mismo tiempo, los estándares mínimos de las otras necesidades básicas. En segundo lugar, el hecho de que el dato registrado en las encuestas corresponda exclusivamente al gasto en consumo privado implica que una parte de la satisfacción de las necesidades básicas no queda reflejada en esa pauta de consumo, en la medida que los hogares acceden a bienes y servicios subsidiados total o parcialmente por el Estado. No obstante, y aún cuando el acceso a dichos bienes varía entre los hogares y a lo largo del tiempo, una relativa estabilidad en la cuantía y distribución de los bienes y servicios públicos permite suponer que aquellos toman sus decisiones de gasto con arreglo al sistema institucional vigente, de modo que la relación entre el gasto en alimentos y los otros gastos de consumo puede considerarse adecuada para estimar el costo global del conjunto de las necesidades.

14 Por ejemplo, un hogar de seis miembros en Guatemala, cuya composición fuese un varón de 40 años con actividad pesada, una mujer de 38 años con actividad moderada, tres hijos (un varón estudiante de 18 años, otro varón estudiante de 15 años y una menor de 12 años) y otro pariente (mujer no activa mayor de 60 años), tendría un requerimiento específico de energía de 14.254 Kcal/día, 11% superior a las 12.870 Kcal/día que resultan de multiplicar por seis el requerimiento promedio nacional de Guatemala (2.145 Kcal./día por persona). De modo que respecto de un cálculo en términos per cápita, este hogar requiere para satisfacer sus necesidades energéticas un ingreso superior en 11% al del hogar promedio. Como es obvio, entre los hogares de seis miembros habrá otros que, dada su composición tendrán requerimientos energéticos por debajo del promedio.

Consecuentemente, en todos los países considerados se analizó en detalle el nivel y estructura del gasto monetario de los hogares de distintos grupos de ingreso. En particular, y como cabía esperar, la información confirmó que la pauta de consumo cambia en función de la elasticidad-ingreso de los bienes, al tiempo que presenta un comportamiento acorde con la Ley de Engel en cuanto a la distribución del gasto entre bienes alimentarios y no alimentarios a medida que aumenta el ingreso<sup>15</sup>. (Véanse, a modo de ejemplo, los Anexos C.1 y C.2). Asimismo, como se desprende del cuadro 7.8, en las zonas urbanas de todos los países el grupo de hogares cuya pauta de consumo se utilizó como referencia para el diseño de la canasta alimentaria, presenta un gasto medio en alimentos superior al respectivo presupuesto básico, de manera que se puede afirmar –basándose en los razonamientos anteriores– que los hogares cuyo gasto en alimentos se ubica en el entorno de ese umbral de consumo destinan a alimentación una proporción más alta que la del aludido grupo de referencia. De allí que, a partir de la observación de los valores indicados para las áreas urbanas en el cuadro 7.8, se estimó adecuado adoptar un presupuesto de consumo privado para dichas áreas (líneas de pobreza) igual al doble del correspondiente presupuesto básico de alimentación<sup>16</sup>.

Sin embargo, tal como se señalara en el Estudio CEPAL-70, en que se utilizó este mismo coeficiente, la aplicación uniforme de esta norma puede traer consigo un cierto grado de subestimación (sobrestimación) de la pobreza en los países o áreas de mayor (menor) desarrollo relativo, donde el coeficiente de gasto en alimentación, a los niveles pertinentes de ingreso, es inferior (superior) a 50%. En cualquier caso, y para propósitos comparativos, la evidencia de que se dispone indica que la magnitud y el sentido de las diferencias entre el inverso del coeficiente de gasto en alimentos del grupo de hogares de referencia y el valor 2 adoptado para las áreas urbanas no varió apreciablemente entre 1970 y la actualidad, en los países en que fue posible establecer dicha comparación<sup>17</sup>. En general, ello podría explicarse porque entre

15 Entre los trabajos recientes sobre este tema y que efectúan análisis empíricos basados en datos de encuestas de hogares se encuentra el de Deaton, A. y Case, A. *Analysis of household expenditures*, LSMS, Working Paper N<sup>o</sup> 28, The World Bank, Washington, D.C., 1987.

16 Para las áreas rurales no se contó con antecedentes, salvo en Guatemala y México. El criterio adoptado respecto de estas áreas se señala en el numeral 7.1.3.

17 Esta comparación pudo efectuarse para:  
Argentina, Gran Buenos Aires, 1969-1970 y 1985-1986;  
Colombia, Bogotá, 1967 y 1984-1985;  
México, Nacional, 1963-1964 y 1983-1984;  
Perú, Lima, 1971-1972 y 1985-1986; y  
Venezuela, Caracas, 1975 y 1986. La información sobre la estructura del gasto a partir de las encuestas de presupuestos familiares de los años sesenta y de los años setenta se encuentran en CEPAL, *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, LC/G.1323, septiembre, 1984.

Cuadro 7.8  
**COEFICIENTES DE GASTO EN ALIMENTACION DE  
 LOS HOGARES DEL ESTRATO DE REFERENCIA<sup>a</sup>  
 Y DEL CONJUNTO DE LOS HOGARES URBANOS**

PAIS	Relación entre el gasto medio en alimentos del estrato de referencia y el presupuesto básico	Percentiles de hogares que forman el estrato de referencia	Coeficientes y porcentajes de gasto en alimentos <sup>b</sup>	
			Estrato de referencia	Total de Hogares
ARGENTINA				
Gran Buenos Aires	1.26	11 - 35	38.5 (2.60)	30.7 (3.26)
BRASIL				
Río de Janeiro	1.22	31 - 50	41.2 (2.43)	28.5 (3.51)
São Paulo	1.27	20 - 40	37.2 (2.69)	25.5 (3.92)
COLOMBIA				
Bogotá, D.E.	1.31	26 - 50	39.5 (2.53)	25.9 (3.86)
Resto área urbana	1.19	36 - 60	39.2 (2.55)	30.5 (3.28)
GUATEMALA				
Área urbana central	1.11	23 - 55	46.8 (2.14)	35.4 (2.82)
Resto área urbana	1.15	50 - 83	54.2 (1.85)	50.7 (1.97)
MEXICO				
Área urbana	1.15	26 - 50	45.6 (2.19)	37.7 (2.65)
PANAMA				
Ciudad de Panamá	1.26	26 - 50	45.4 (2.20)	31.3 (3.19)
PERU				
Lima metropolitana	1.34	26 - 50	52.9 (1.89)	45.5 (2.20)
URUGUAY				
Montevideo	1.64	11 - 35	40.3 (2.48)	30.3 (3.30)
VENEZUELA				
Caracas, A.M.	1.33	26 - 50	30.3 (3.30)	24.6 (4.07)

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Tabulación especial de las encuestas indicadas en el cuadro 7.2.

<sup>a</sup>El estrato de referencia se seleccionó de las distribuciones de los hogares según la cuantía de su ingreso per cápita.

<sup>b</sup>Entre paréntesis se indica el valor correspondiente al inverso del coeficiente de gasto en alimentación.

ambos puntos del tiempo o no se verificó un cambio sustancial en los niveles de ingreso real de los hogares, o bien ciertos aumentos de éste pueden haber sido en alguna medida contrarrestados por una evolución de los precios tal que haya encarecido los alimentos en relación a los restantes bienes de consumo. De hecho, existe evidencia que muestra que en la mayoría de los países el componente alimentos de los respectivos índices de precios al consumidor ha experimentado aumentos mayores que el índice de precios agregado de los otros rubros. (Véase Anexo C.3)

Con todo, a la luz de lo anterior conviene reiterar que, en este marco metodológico para la estimación de los niveles de pobreza, la determinación del costo de satisfacción de las necesidades básicas de alimentación se apoya en bases más sólidas que aquellas en las que descansa su similar para las necesidades no alimentarias. En efecto, mientras las primeras se valoran con arreglo a normas de común aceptación que establecen ciertos mínimos o grados de adecuación de las dietas, haciendo explícito no sólo el costo sino también los bienes que satisfacen dichas necesidades y las características de los mismos, las necesidades no alimentarias –aún cuando en principio también pueden sustentarse en determinadas normas– se valoran por vía indirecta, mediante la observación de la proporción que el gasto en alimentos representa en el total del gasto de los hogares. De modo que si bien se establece su costo, no se especifican los satisfactores de las mismas. Más aún, el hecho de que el costo de atender estas necesidades varíe significativamente a lo largo de las etapas del ciclo de vida familiar –esto es, según el tamaño y composición del hogar–, así como en función de otros factores tales como la cuantía del patrimonio acumulado y el grado de acceso a servicios públicos, amerita un análisis más pormenorizado de estos capítulos del gasto que permita definir, al igual que para la alimentación, coeficientes específicos para distintos tipos de hogares<sup>18</sup>.

### 7.1.3. Valor de las líneas de indigencia y de pobreza

El presupuesto básico de alimentación, denominado también línea de indigencia, se calculó en términos per cápita a partir de los requerimientos nutricionales promedio derivados de la estructura sociodemográfica de la

18 El análisis de la encuesta de Ingresos y Gastos de Colombia de 1984-1985 reveló que existen importantes diferencias en la estructura del gasto no alimentario, en términos de sus principales rubros, para hogares de similar nivel de ingreso pero de distinta composición. Así, para el conjunto de hogares de Bogotá, Cali y Medellín que conformaban el 2º cuartil de gasto per cápita, se observaron diferencias significativas en la proporción del gasto destinado a transporte, educación, salud y vivienda. Respecto de este último ítem, por ejemplo, los hogares constituidos por parejas jóvenes, sin hijos, destinaban en promedio cerca de 20% del gasto a vivienda, en tanto que en los hogares de parejas de mayor edad con dos hijos dicho porcentaje era de 15%.

población<sup>19</sup>. Los correspondientes presupuestos mensuales estimados para las distintas áreas geográficas de cada país, en monedas nacionales y a precios del segundo semestre de 1988, se presentan en el cuadro 7.9.

Cuadro 7.9  
LINEAS DE POBREZA Y LINEAS DE INDIGENCIA.  
PRESUPUESTOS MENSUALES POR PERSONA  
ESTIMADOS A PRECIOS DE 1988 (2º SEMESTRE)  
(Monedas nacionales)

PAIS	LINEAS DE POBREZA				LINEAS DE INDIGENCIA			
	Area Metropolitana	Resto Area Urbana	Promedio Urbano	Area Rural	Area Metropolitana	Resto Area Urbana	Promedio Urbano	Area Rural
ARGENTINA	762	762	762	501	381	381	381	294
BRASIL	22 958 <sup>a</sup>	20 182	20 970	13 790	11 479 <sup>a</sup>	10 091	10 485	7 880
COLOMBIA	18 464	16 955	17 598	12 511	9 232	8 477	8 799	7 149
OSTA RICA	4 098	3 893	4 002	2 766	2 049	1 947	2 001	1 581
GUATEMALA	140	113	122	84	70	57	61	48
MEXICO	-	-	120	827	88 135	-	60 414	50 363
PANAMA	68	64	67	45	34	32	33	26
PERU	12 031	11 429	11 741	7 910	6 015	5 715	5 870	4 520
URUGUAY	20 674	19 640	20 264	14 784	10 337	9 820	10 132	8 448
VENEZUELA	1 906	1 811	1 836	1 267	953	906	918	724

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

<sup>a</sup> Promedio ponderado de los presupuestos estimados para Sao Paulo y Río de Janeiro.

Como se recordará, para elaborar estos presupuestos se requiere de información tanto de la estructura del gasto alimentario de los hogares – generalmente provista por las encuestas de Ingresos y Gastos–, como de los respectivos precios al detalle a que estos adquieren los alimentos. Por otra parte, en el punto 7.1.1 (b) se indicó que la mayoría de estas encuestas cubrían sólo el área metropolitana, al igual que la información de precios; de manera que la estimación de líneas de indigencia para contextos geográficos en que no se dispuso de estos antecedentes hizo necesario adoptar algún supuesto sobre las diferenciales tanto en la estructura o composición de las canastas como en los precios pagados por los alimentos en las diversas zonas de cada país. Al respecto, y aun cuando se participe de la noción de que las

19 Véase el punto 7.1.1 y la nota 14.



diferencias regionales de precios y estructura del consumo de alimentos se inscriben en una tendencia a la disminución, la falta de información adecuada llevó a utilizar un criterio general para la valoración de las líneas de indigencia en aquellos contextos geográficos desprovistos de antecedentes. Este consistió en adoptar los diferenciales utilizados en el Estudio CEPAL-70, en el sentido de que el costo de alimentación en las zonas urbanas sería del orden de 5% inferior al de las áreas metropolitanas o ciudades capitales, y en las rurales, 25% inferior al de estas últimas.

En los dos únicos países en que se pudo elaborar algunos datos sobre el particular (Colombia y México), se constató, sin embargo, que ellos no contradecían la magnitud de estas diferencias. En Colombia, el presupuesto básico de alimentación en el conjunto de las ciudades principales, excluida Bogotá, resultó ser 4% inferior al de esta última. En tanto que en México el valor de la canasta de las zonas rurales fue algo más de 20% menor que aquel correspondiente al total de las zonas urbanas. Como caso especial, en Guatemala, donde sólo se pudo evaluar el impacto de las distintas estructuras de consumo, estas diferencias fueron significativamente mayores.

En consecuencia, para valorar la línea de indigencia a nivel de cada área geográfica, en esos tres países se respetó el resultado observado, mientras que en los restantes las líneas urbanas no metropolitanas y las rurales se estimaron asumiendo las mismas diferencias de valor respecto del área metropolitana indicadas más arriba. Tales diferencias se establecieron en términos del costo por caloría, ajustándose luego el valor de la línea al respectivo requerimiento energético promedio definido para cada zona del país<sup>20</sup>.

Otro elemento a considerar en la valoración de la línea de indigencia es el que se refiere a las eventuales diferencias entre los precios medios implícitos en el cálculo de los Índices de Precios al Consumidor y aquellos que efectivamente pagan en el mercado los hogares cuyo nivel de ingreso se sitúa en el entorno de la línea de pobreza. En cuanto a esto, hubiese sido deseable contar con información sobre cantidades que, conjuntamente con la información del valor de los gastos, permitiera calcular los precios (implícitos) a que normalmente adquieren los alimentos los hogares de diferente nivel de ingreso y, en particular, los del estrato poblacional de referencia. Lamentablemente, los archivos computacionales disponibles de las encuestas de Ingresos y Gastos rara vez consignan la información de las cantidades, lo que por lo general se atribuye a la menor confiabilidad de este dato suministrado por los informantes en comparación a los de gastos, o bien a las dificultades que plantea el análisis de su consistencia y validación, imposibilitándose así el examen de

<sup>20</sup> Los valores de las líneas de indigencia para el área metropolitana y el resto urbano de cada país se calcularon utilizando el mismo requerimiento promedio de energía (área urbana).

las diferenciales de precios pagados por los hogares de distinto nivel de ingreso y aquellos del IPC.

Entre los pocos antecedentes que aportan evidencia sobre el particular se encuentran aquellos provistos por la investigación del programa ECIEL para 1968 en los países de la ALALC. En dicha oportunidad "la revaluación de las canastas mínimas de alimentos a los precios promedios (de dos y hasta tres calidades de cada producto) recogidos por ECIEL dio por resultado presupuestos algo superiores a los estimados con precios de costo de vida para el mismo período". A su vez, estos fueron "entre 6% y 10% mayores a los obtenidos revaluando las mismas canastas con los precios más bajos recogidos por ECIEL en cada caso". (Altimir, 1979) Esto permitió concluir en el Estudio CEPAL-70 que los precios utilizados para elaborar los índices de costo de vida eran adecuados para la valoración de los presupuestos normativos de alimentación. De lado el hecho de ser éstos prácticamente los únicos disponibles, parece razonable conjeturar hoy que las tendencias que se han dado en cuanto a la transparencia de los mercados y la masificación del consumo de los principales alimentos, han operado en el sentido de reducir las diferencias de precios pagados por hogares de distintos estratos de ingreso. Ello, unido al hecho de que los hogares del estrato de referencia seleccionado tienen, en la mayoría de los casos, un nivel de gasto y una especificación de bienes similar al promedio implícito en el IPC, permite suponer nuevamente que el uso de estos precios no debiera introducir sesgos significativos de sub o sobrestimación en la valoración de las canastas básicas de alimentos.

En lo relativo a la determinación de las líneas de pobreza, es del caso reiterar lo señalado en el acápite anterior con respecto a las áreas urbanas, en orden a que en ellas se adoptó un presupuesto de consumo igual al doble del correspondiente presupuesto básico de alimentación. En las áreas rurales, en cambio, se supuso una proporción de gasto en alimentos dentro del gasto total cercana a 57% (coeficiente igual a 1.75), coincidiendo también con el criterio que sobre el particular se utilizó en el estudio CEPAL-70. Al respecto, y a modo de ilustración, sólo se podría agregar que los datos actuales para el área rural de México indicaron que dicho porcentaje ascendía a 53% (en los hogares de los percentiles 41 a 80 de la distribución del ingreso per cápita), y que en el grupo de referencia de Guatemala era de 59.5%. Los valores de estas líneas calculadas sobre la base de los mencionados criterios, expresados en moneda nacional, se incluyen en el mismo cuadro 7.9. Adicionalmente, estos presupuestos expresados en dólares estadounidenses se presentan en el Anexo D.

## 7.2. LA MEDICION DEL INGRESO DE LOS HOGARES

Determinados los presupuestos básicos de alimentación y las respectivas líneas de pobreza, se requiere estimar el monto de ingreso disponible de los hogares a fin de contrastarlo con el costo de satisfacción de las necesidades básicas. Ello supone contar con una distribución del ingreso de los hogares, por niveles, para cada uno de los contextos geográficos en que se efectúen estimaciones de la magnitud de la pobreza. En esta investigación la principal fuente de información para este objeto fueron las encuestas de hogares.

Primeramente, fue necesario abordar los problemas de confiabilidad de las mediciones de ingreso proporcionadas por las encuestas, además de aquellos relativos al carácter parcial que muchas veces estas presentan en cuanto a su cobertura geográfica y al concepto de ingreso investigado. Asimismo, se examinó otro conjunto de factores y contingencias que inciden en la calidad y exactitud de las estimaciones del ingreso que ellas proveen, y respecto de los cuales generalmente no cabe sino una evaluación *ex post*. En esa categoría se ubican, por ejemplo, los múltiples aspectos teóricos y prácticos del diseño muestral, como ser la representatividad de la muestra (global y por grupos socioeconómicos), la falta de respuesta (a todo el cuestionario o particularmente a las preguntas de ingresos) y los sesgos y errores asociados al muestreo o ajenos a éste. Dado que un manejo inadecuado de dichos factores dentro del proceso de la encuesta puede afectar de manera considerable la confiabilidad de sus resultados —específicamente los relativos a la medición del ingreso—, se les prestó especial atención.

Adicionalmente, el correcto uso de los datos de ingreso requirió evaluar la magnitud de los sesgos, típicamente subestimativos, implícitos en los montos de ingreso declarados. Es así que, además de la revisión de conceptos y procedimientos utilizados en el levantamiento de la encuesta, fue necesario contar con un patrón de referencia cuantitativo, independiente de la encuesta misma, que proveyese estimaciones completas o parciales de los diversos tipos de ingreso de los receptores, y sirviera de punto de contraste sobre bases comparables.

En los ejercicios corrientes de validación este papel se le atribuye, por lo general, a las Cuentas Nacionales las que, a pesar de no tener la exactitud y el grado de desagregación deseados, son el único sistema estadístico que ofrece una evaluación y conciliación en detalle de los datos provenientes de múltiples fuentes, en el contexto de un marco conceptual coherente y de aplicación sistemática. De allí que, como se verá más adelante, en el presente estudio se adoptó como referencia para ajustar los ingresos captados por las encuestas las partidas de la Cuenta de Ingresos y Gastos de los Hogares del Sistema de Cuentas Nacionales de cada país.

### 7.2.1. Las encuestas de hogares utilizadas

Los relevamientos de información sobre el ingreso de los hogares utilizados para estimar la magnitud de la pobreza provinieron de encuestas levantadas alrededor de 1980 y 1986. Estas últimas eran las más recientes disponibles al momento de realizar este estudio. Respecto de las primeras, en cambio, y en la medida en que para algunos países se disponía de más de una encuesta alrededor de ese año, se trató de elegir aquella que, cumpliendo con criterios de calidad, comparabilidad, máxima cobertura geográfica y amplitud del concepto de ingreso investigado, correspondiera al año de más alto nivel de producto alcanzado por el país previo a la crisis. (Véase cuadro 7.10)

En cuanto a la naturaleza de estas encuestas, ellas son en la mayoría de los casos relevamientos de propósitos múltiples que forman parte de programas permanentes que ejecutan los países, con la excepción de la de Guatemala (1979-1981) y las de México (1977 y 1984) en que se trata de encuestas de Ingresos y Gastos. A su vez, en el caso de Perú se usó una encuesta del Seguro Social (1979) y una encuesta especial sobre Medición de Niveles de Vida de la población (1985-1986).

Por su parte, en uno de estos países las encuestas abarcaron sólo a la población del área metropolitana (Argentina); en otros dos, a la de las áreas urbanas (Colombia y Uruguay); en tanto que en seis países la investigación fue de carácter nacional en ambos años (Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, y Venezuela). En Perú la encuesta de 1979 fue de cobertura urbana y la de 1986, nacional. En el caso particular de Colombia, se dispuso además de una encuesta especial para el área rural levantada en 1988.

En cuanto al concepto de ingreso investigado en estas encuestas, es claro que la amplitud del mismo determina en forma importante la calidad de su medición. De hecho, como se aprecia en el cuadro 7.10, las encuestas utilizadas intentaron captar en algunos casos un concepto más bien restringido, como es el de sueldos y salarios (Panamá, 1979); en otros, uno más amplio referido a los ingresos primarios (Costa Rica, Perú-1979 y Venezuela), mientras que en los restantes la cobertura conceptual fue aún mayor, aproximándose al ingreso total bruto del hogar, monetario y no monetario, incluido el autoconsumo y el alquiler imputado (México, Panamá-1976 y Perú-1985/86). En general, del conjunto de encuestas utilizadas en este estudio, las correspondientes a alrededor de 1986 buscaron investigar un concepto de ingreso relativamente más amplio que las de alrededor de 1980.

### 7.2.2. Corrección y ajuste de los ingresos

#### *(a) Marco de referencia de Cuentas Nacionales: ingresos y gastos de los hogares*

Como se indicó anteriormente, fue necesario contar con un marco coherente de información cuantitativa, de cobertura nacional, para evaluar y

ajustar los datos de ingreso obtenidos de las encuestas de hogares que sirvieron de base para las estimaciones de pobreza. Con este propósito, se elaboró para cada país un estudio sobre la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales para los años 1980 y 1985, a precios corrientes de cada año.

El marco conceptual de estas cuentas corresponde a las recomendaciones que se establecen en *Un sistema de cuentas nacionales. Serie F. Rev., 3*, Naciones Unidas, 1970. Sin embargo, el esquema de trabajo utilizado consideró un desglose mayor del excedente de explotación que el incluido en esas recomendaciones, e incorporó también algunas partidas informativas como es el caso del alquiler imputado de viviendas, las prestaciones sociales en especie, el autoconsumo agropecuario (las tres dentro del gasto en consumo final) y los impuestos sobre las remuneraciones de empleados (dentro del total de impuestos directos). Estos detalles añadidos a la cuenta de ingresos y gastos se seleccionaron con la finalidad de disponer de antecedentes que permitieran arribar a los conceptos de ingreso disponible e ingreso monetario de los hogares, de acuerdo a las necesidades de este estudio.

La base informativa en que se apoyó la elaboración de las cuentas de los diez países provino de publicaciones relativas a las cuentas nacionales y de otras publicaciones estadísticas oficiales, de antecedentes compilados en el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 1987) y de las publicaciones sobre finanzas públicas y balance de pagos del Fondo Monetario Internacional. Además, las unidades de cuentas nacionales de los países proporcionaron abundantes datos, usualmente no publicados, que les fueron solicitados con el fin específico de ser utilizados en este trabajo.

En la medida de lo posible, se evitó recurrir como fuente de información a los resultados de las propias encuestas, de modo de obtener estimaciones independientes que permitieran realizar análisis de consistencia entre estas dos clases de mediciones. Asimismo, tanto en la recopilación de información estadística como en la precisión de las estimaciones se puso énfasis en las partidas cuantitativamente más importantes, a fin de que aquellas obtenidas residualmente no contuvieran discrepancias estadísticas o errores de medición significativos.

El detalle de los procedimientos de estimación así como sus resultados se sintetizan en el documento *Cuentas de Ingresos y Gastos de los Hogares de diez Países Latinoamericanos*. (CEPAL/PNUD, 1988e). A su vez, el desglose de las partidas de la Cuenta se incluye en el cuadro 7.11.

*(b) Procedimiento general de corrección y ajuste*

En términos generales, el método de ajuste de los ingresos captados por las encuestas consistió en imputar a estos las discrepancias observadas respecto de los de Cuentas Nacionales en cada uno de los tipos o corrientes

ENCUESTAS UTILIZADAS PARA ESTIMAR EL INGRESO DE LOS HOGARES  
Y LA MAGNITUD DE LA POBREZA

A. Alrededor de 1980

PAIS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	ORGANISMO EJECUTOR	PERIODO DE REALIZACION INVESTIGADO	COBERTURA GEOGRAFICA	CONCEPTO DE INGRESO
ARGENTINA	Encuesta Permanente de Hogares	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Octubre 1980	Gran Buenos Aires	Ingresos totales en efectivo
BRASIL	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD)	Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE)	4º trimestre de 1979	Nacional	Ingresos totales brutos sin producción de autoconsumo de productor agrícola Ingresos disponibles sin autogestor y sin capital en efectivo
COLOMBIA	Encuesta Nacional de Hogares - Fuerza de Trabajo	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Septiembre de 1980 principales	7 ciudades	Ingresos primarios en efectivo
COSTA RICA	Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo	Dirección General de Estadística y Censos (DGEC)	Julio 1981	Nacional	Ingresos totales brutos
GUATEMALA	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares	Dirección General de Estadística (DGE)	Noviembre 1979 - Agosto 1981	Nacional	Ingresos totales disponibles
MEXICO	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Dirección General de Estadística de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información	Agosto, Sept. y primera semana de Octubre de 1977	Nacional	Sueldos y salarios
PANAMA	Encuesta de Hogares	Dirección de Estadística y Censo (DEC)	Agosto 1979	Nacional	Ingresos primarios monetarios
PERU	Encuesta de Seguro Social y Empleo	Oficina Técnica de Estudios de Mano de Obra (OTEMO)	1979	14 ciudades principales	Ingresos totales disponibles
URUGUAY	Encuesta Nacional de Hogares y Censos (DGEC)	Dirección General de Estadística	2º Semestre de 1981	Montevideo y algunas ciudades del interior	Ingresos primarios en efectivo
VENEZUELA	Encuesta de Hogares	Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI)	2º Semestre de 1981	Nacional	

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, FNUD Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

## B. Alrededor de 1986

(Conclusión)

PAIS	NOMBRE DE LA ENCUESTA	ORGANISMO EJECUTOR	PERIODO DE REALIZACION INVESTIGADO	COBERTURA GEOGRAFICA	CONCEPTO DE INGRESO
ARGENTINA	Encuesta permanente de hogares	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Octubre 1986	Gran Buenos Aires	Ingresos totales en efectivo
BRASIL	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE)	4º trimestre de 1987	Nacional	Ingresos totales brutos
COLOMBIA	Encuesta Nacional de Hogares - Fuerza de Trabajo	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Septiembre 1986	8 Ciudades Principales	Ingresos disponibles sin autoconsumo y sin capital en efectivo
	Encuesta Nacional de Hogares Rurales	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Noviembre - Diciembre de 1988	Area Rural	Ingresos primarios monetarios, más transferencias
COSTA RICA	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Dirección General de Estadística y Censos (DGEC)	Julio de 1988	Nacional	Ingresos primarios netos más transferencias
GUATEMALA	Encuesta Nacional Sociodemográfica	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Octubre 1986 - Julio 1987	Nacional	Ingresos primarios netos más transferencias
MEXICO	Encuesta Nacional de Ingreso-Casto de los Hogares	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Octubre 1983 - Diciembre 1984	Nacional	Ingresos totales brutos
PANAMA	Encuesta de Hogares	Dirección de Estadística y Censo (DEC)	Agosto 1986	Nacional	Ingresos totales brutos
PERU	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	Instituto Nacional de Estadística (INE) Banco Mundial	Julio 1985 - Julio 1986	Nacional	Ingresos corrientes totales
URUGUAY	Encuesta Nacional de Hogares y Censos (DGECE)	Dirección General de Estadística del interior	2º Semestre 1986	Montevideo y algunas ciudades disponibles	Ingresos totales
VENEZUELA	Encuesta de Hogares.	Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI)	2º Semestre 1986	Nacional	Ingresos primarios en efectivo

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

Cuadro 7.11  
**DETALLES DE LAS PARTIDAS DE LA CUENTA  
 DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES  
 DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES ESTIMADAS  
 PARA DIEZ PAISES DE AMERICA LATINA**

INGRESOS	GASTOS
1. Remuneraciones de empleados, neta de contribuciones sociales de empleados y patronos, efectivas e imputadas	10. Gastos de consumo final, de los cuales:
2. Contribuciones sociales, de empleados y patronos, efectivas e imputadas.	10.1 Alquiler imputado de viviendas ocupadas por sus dueños.
3. Excedente de explotación:	10.2 Prestaciones sociales en especie.
3.1 Remuneraciones de trabajadores por cuenta propia y ganancias empresariales.	10.3 Autoconsumo agropecuario.
3.2 Excedente neto de explotación de propiedad de vivienda	11. Renta de la propiedad:
4. Retiros de la renta empresarial de las cuasisociedades.	11.1 Intereses.
5. Rentas de la propiedad:	11.2 Alquileres.
5.1 Intereses.	12. Primas netas por seguros de riesgo.
5.2 Dividendos.	13. Impuestos directos, de los cuales :
5.3 Alquileres	13.1 Impuestos sobre las remuneraciones de empleados.
6. Indemnizaciones del seguro de riesgos.	14. Tasas, multas y sanciones
7. Prestaciones de seguridad social.	15. Contribuciones a la seguridad social, efectivas e imputadas,
8. Prestaciones de asistencia a los empleados no basadas en fondos especiales.	16. Transferencias corrientes a:
9. Transferencias corrientes de:	16.1 Residentes.
9.1 Residentes.	16.2 Resto del mundo.
9.2 Resto del mundo.	17. Ahorro
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>TOTAL GASTOS</b>

Fuente: CEPAL/PNUD, Cuentas de Ingresos y Gastos de los Hogares de diez países Latinoamericanos, 1989.



de ingreso investigados. Los principales supuestos en que se sustenta este método son los siguientes: <sup>21</sup>

- i) Que la subdeclaración de ingresos en las encuestas –sea ésta deliberada o no– está más estrechamente asociada al tipo de ingreso que a la cuantía del mismo;
- ii) Que el monto no reportado de cada tipo de ingreso es igual a la discrepancia entre los ingresos medidos en la encuesta y la estimación correspondiente derivada de Cuentas Nacionales, previamente corregidas las diferencias en cuanto al concepto de ingreso y siempre que el primero sea menor que estas últimas;
- iii) Si los ingresos de cualquier tipo reportados en las encuestas son superiores a los de Cuentas Nacionales, y si el examen de la calidad de las muestras y del método de recolección de información no proveen evidencia clara de una posible sobrestimación, entonces se acepta que la medición de la encuesta es más precisa que la de Cuentas Nacionales y, en ese caso, no se procede a un ajuste;
- iv) La subdeclaración de cada tipo de ingreso sigue un patrón de elasticidad unitaria, con excepción de los ingresos de la propiedad en efectivo.
- v) La subdeclaración de ingresos de la propiedad en efectivo se concentra en el quintil superior de la distribución, reconociendo de esta manera que tanto la recepción como la subdeclaración de este tipo de ingresos es mucho más frecuente en estos hogares que en los de percentiles más bajos. (Altimir, 1987)

De acuerdo con estos principios generales se establecieron, para cada encuesta, las proporciones en que los totales de los distintos tipos de ingresos de los hogares discrepaban de los respectivos agregados de las Cuentas Nacionales. Para todos los efectos prácticos estas proporciones fueron consideradas como la medida en que las encuestas subestimaban los ingresos de los hogares, ya sea por no declaración, subdeclaración, cobertura incompleta de los conceptos investigados o imputaciones que se realizan en las Cuentas Nacionales y que no se miden en las encuestas.

Con este objeto, las diferentes partidas de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares se actualizaron al año de realización y período de referencia de los ingresos de la encuesta correspondiente. Cuando ésta era de cobertura subnacional, fue necesario establecer los diferenciales de ingreso per cápita entre las distintas áreas del país, a fin de que las estimaciones provistas por el marco de referencia fuesen comparables con los respectivos ingresos de la encuesta. Para determinar estos últimos se analizó detalladamente el concepto

21 En esta parte, el texto se apega a la presentación que aparece en Altimir, O. "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", en *Review of Income and Wealth*, Serie 33, N<sup>o</sup> 2, Junio 1987.

de ingreso que intentó medir la encuesta sobre la base de un examen del cuestionario utilizado, sus instructivos, la formulación y secuencia de las preguntas relativas al ingreso y los sujetos de las mismas; esto, conjuntamente con el análisis de la distribución de los ingresos por niveles y por tipo de ingreso. Dado que en casi todos los casos<sup>22</sup> se contó con los "microdatos" de las encuestas, fue posible efectuar los ajustes a nivel de los receptores individuales de cada corriente de ingreso, o bien hogar por hogar en ingresos tales como la imputación de alquiler para los usuarios de viviendas propias, o cuando simplemente la encuesta no proveía la información para efectuar el ajuste a nivel de cada individuo.

La misma disponibilidad de "microdatos" permitió introducir una primera corrección a la información para aquellos casos de las personas ocupadas que no declararon su ingreso del trabajo. Esta corrección se hizo separadamente para las zonas urbanas y rurales y el criterio general consistió en imputarles a esas personas el ingreso medio declarado por los ocupados de características similares<sup>23</sup>. Con tal objeto, estos últimos se clasificaron a partir de una combinación de los atributos de sexo, edad, educación, sector de actividad económica y posición ocupacional. La combinación particular de estas características se condicionó en cada caso a los límites impuestos por los tamaños de las muestras.

Los diferentes tipos de ingreso, tanto de la encuesta como del marco de referencia, se expresaron en términos per cápita, y de la comparación de ambos promedios se derivaron coeficientes de ajuste para cada fuente de ingreso. Asimismo, se calcularon los montos correspondientes a aquellas corrientes de ingreso no cubiertas por las encuestas.

En las pocas situaciones en que el monto promedio de algún tipo de ingreso estimado por la encuesta fue superior, en término promedio, al correspondiente del marco de referencia, no se efectuó ajuste para ese concepto. Por su parte, los sueldos y salarios y las ganancias empresariales, separadas ambas corrientes a su vez en agrícolas y no agrícolas, se ajustaron proporcionalmente a los niveles declarados por los receptores de esas fuentes de ingreso. Igual criterio se aplicó a la subestimación de las transferencias, con la salvedad de que cuando sólo se captaban ingresos primarios la imputación se hizo a los inactivos, que se declararon en la categoría de jubilados y pensionados. Del mismo modo, el ajuste por subdeclaración de los ingresos de la propiedad en efectivo se asignó proporcionalmente a los individuos del 20%

22 Las únicas dos excepciones corresponden a los casos de Guatemala (1980) y México (1977 y 1984). No obstante, en México (primer trimestre de 1984) se dispuso de "microdatos" a nivel de los hogares pero no a nivel de los individuos.

23 Estas imputaciones correspondieron a ingresos del trabajo (sueldos y salarios y ganancias) de asalariados y trabajadores independientes. No se efectuaron correcciones por concepto de ingresos no provenientes del trabajo, en atención al reducido porcentaje de receptores de esas corrientes de ingreso que no declaraban su monto.

de hogares de más altos ingresos que declararon recibirlos. Por último, el no registro o subestimación del alquiler imputado se distribuyó en forma proporcional al ingreso total –ya ajustado por todos los otros conceptos– de aquellos hogares que declararon habitar una vivienda propia.

Tanto el procedimiento como los resultados de esta etapa del estudio se describen en el documento "Análisis, Corrección y Ajuste de los Ingresos Investigados en las Encuestas" (CEPAL/PNUD, 1989e), el que contiene una nota detallada para cada país. Por su parte, en el Anexo E se presentan, a título ilustrativo, las distribuciones del ingreso por deciles de hogares clasificados según la cuantía de su ingreso per cápita estimadas para los distintos países alrededor de 1986.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahluwalia, M., "Inequality, poverty and development", World Bank, Washington, DC 20433, U.S.A., Agosto, 1976.
- Altimir, O., *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago, Chile, 1979.
- \_\_\_\_\_, La distribución del ingreso en México, 1950-1977, en: *Distribución del ingreso en México*. Ensayos, México, 1980, Cuaderno 2, Tomo I, Banco de México, 1980.
- \_\_\_\_\_, Estimación de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980, en: *Desarrollo económico*, N° 100, Vol. 25, Enero-Marzo 1986, Buenos Aires, Argentina, 1986.
- \_\_\_\_\_, "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", *Review of income and wealth*, Serie 33, N° 2, Junio, 1987.
- Bério, A.J., P. François y J. Périssé "Nuevas consideraciones acerca de las necesidades de energía del hombre", en *Alimentación y nutrición*, volumen 11, número 1, 1985.
- BID, *Auge agrícola en América Latina*, Boletín del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. marzo, 1989.
- CEPAL, Instituto Centroamericano. *Los sistemas alimentarios de la canasta básica*, Naciones Unidas, CEPAL (México), CEPAL/MEX/Sem.4/8, marzo, 1981.
- \_\_\_\_\_, Medición del Empleo y de los ingresos rurales, Naciones Unidas, *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 19, Santiago, Chile, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Las encuestas de hogares en América Latina*, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL N° 44, Santiago, Chile, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Estructura del Gasto de Consumo de los Hogares según Finalidad del Gasto, por Grupos de Ingreso*, Naciones Unidas, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 8, Santiago, Chile, 1984.
- \_\_\_\_\_, *La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas*, Naciones Unidas, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 69, Santiago, Chile, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Encuestas de ingresos y gasto. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, Naciones Unidas, Cuadernos de la CEPAL, N° 53, Santiago, Chile, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Determinación de líneas de indigencia y de pobreza: una propuesta metodológica para economías con inflación*, Naciones Unidas, CEPAL (Montevideo), LC/MVD/R.8 (Sem.44/3), Diciembre, 1987.
- \_\_\_\_\_, *Desarrollo y transformación: Estrategias para superar la pobreza*, Naciones Unidas, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 69, Santiago, Chile, 1988.
- Deaton A., y Case A., "Analysis of household expenditures", *LSMS working paper* N° 28, Development research department, World Bank, Washington, D.C. 20433, U.S.A., abril, 1987.
- FAO/OMS, *Necesidades de energía y de proteínas*, Informe de un Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos, Serie de Informes Técnicos, N° 522, Ginebra, 1973.
- FAO/OMS/UNU, *Necesidades de energía y de proteínas*, Informe de una Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos, Serie de Informes Técnicos, N° 724, Ginebra, 1985.

INE, *El estudio de la pobreza en España*, Instituto Nacional de Estadística de España, Marzo, 1989.

UNICEF, *The invisible adjustment: Poor women and the economic crisis*, Santiago, Chile, 1989.

Naciones Unidas, *World population prospects*, Department of International Economic and Social Affairs, New York, 1989.

#### LISTA DE DOCUMENTOS DEL PROYECTO CEPAL/PNUD

*Determinación de las necesidades de energía y proteínas para la población de nueve países latinoamericanos*, Naciones Unidas, CEPAL, LC/L.471, julio de 1988a.

*Antecedentes Estadísticos sobre las Necesidades de Energía y Proteínas de la Población de:*

–Argentina, Perú y Uruguay, CEPAL, LC/R.679, 1988b

–Guatemala, México y Panamá, CEPAL, LC/R.680, 1988b.

–Colombia, Ecuador y Venezuela, CEPAL, LC/R.624, 1988b.

*Disponibilidad de Alimentos y Coeficientes Implícitos de Energía y Proteínas según Hojas de Balance de la FAO (Ocho países de América Latina, 1969-1983)*, Naciones Unidas, CEPAL, 1988c.

*Canasta Básica de Alimentos y Determinación de las Líneas de Indigencia y Pobreza para: Argentina, Colombia, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela*, 1988d.

*Cuentas de Ingresos y Gastos de los Hogares de Nueve Países Latinoamericanos (Metodología, resultados y comentarios generales)*, Naciones Unidas, CEPAL, 1989, 1988e.

*Características de los hogares pobres e indigentes de diez países de América Latina*, 1986, Naciones Unidas, CEPAL, 1988f.

*Dimensión de la Pobreza (Estimaciones según distintos valores de Líneas de Indigencia y de Pobreza, Ocho países de América Latina)*, Naciones Unidas, CEPAL, 1988g.

*Necesidades de energía y proteínas de la población de Brasil*, Naciones Unidas, CEPAL, septiembre de 1989a.

*Antecedentes Estadísticos sobre las Necesidades de Energía y Proteínas de la Población de Costa Rica*, Naciones Unidas, CEPAL, julio de 1989b.

*Brasil: Canastas básicas de alimentos y determinación de las líneas de indigencia y pobreza*, LC/L.532, Naciones Unidas, CEPAL, diciembre, 1989c.

*Costa Rica: Canasta básica de alimentos y determinación de las líneas de indigencia y de pobreza*, LC/L.534, Naciones Unidas, CEPAL, diciembre, 1989d.

*Cuentas de Ingresos y Gastos de los Hogares de Brasil y Costa Rica (Metodología, resultados y comentarios generales)*, Naciones Unidas, CEPAL, 1989e.

*Análisis, Corrección y Ajuste de los Ingresos Investigados en las Encuestas*, Naciones Unidas, CEPAL, junio de 1989f.

## Apéndice

### RESEÑA DE LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS METODOLÓGICAS ENTRE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN Y EL ESTUDIO CEPAL-70

En este Apéndice se señalan las principales diferencias en el procedimiento seguido para efectuar las estimaciones de pobreza en el Estudio CEPAL-70 y el adoptado en esta investigación. Como ya se mencionó, estas diferencias se centran en la etapa de construcción de las canastas de alimentos e inciden, por tanto, en los valores estimados de los presupuestos de alimentación (líneas de indigencia) utilizados en ambos estudios.

En CEPAL-70 la composición —en términos de bienes— de las canastas básicas tuvo como punto de partida el consumo aparente de alimentos según se presenta en las Hojas de Balance Alimentario de la FAO, de donde se seleccionaron los principales productos para configurar la dieta media per cápita del conjunto del país. Luego, la dieta mínima normativa se obtuvo ajustando los aportes energéticos y proteínicos de estas dietas medias a requerimientos mínimos previamente estimados. El cálculo de éstos se efectuó sobre la base de las recomendaciones del Comité Especial Mixto de Expertos FAO/OMS de 1971, los que respecto de las cifras estimadas en este trabajo son en promedio 5% más altos en cuanto a las necesidades de energía y 10% más bajos en las de proteínas. En la determinación de esa dieta mínima normativa se introdujeron, simultáneamente, consideraciones de costo, reduciendo la importancia de los alimentos de mayor precio por caloría o por proteínas en favor de los de menor precio, mediante sustituciones de bienes sujetas a un conjunto de restricciones cuyo propósito era conciliar las normas nutricionales adoptadas con los hábitos alimentarios imperantes. (Altimir, 1979, págs. 31 y 32)

En el presente estudio, en cambio, la construcción de las canastas básicas de alimentos se basó en la observación de los hábitos de consumo de la población de cada país por área geográfica, y en particular los de un estrato de referencia. La información pertinente se obtuvo de las encuestas de presupuestos familiares. Por su ubicación en la distribución del ingreso per cápita de los hogares, dicho estrato de referencia presenta un nivel y composición del consumo alimentario que satisface los requerimientos nutricionales, en condiciones de equilibrio dietético. Estos últimos se estimaron a partir de las nuevas recomendaciones emanadas del grupo de expertos FAO/OMS/UNU de 1981. Luego, se introdujeron algunos ajustes a esta pauta de consumo con el propósito de reducir su diversidad, excluyendo algunos alimentos de muy alto precio por caloría y relativamente prescindibles desde un punto de vista nutricional y de complementariedad culinaria. La canasta básica, expresada en términos per cápita, se ajustó finalmente a los requerimientos nutricionales promedio de la población de cada contexto geográfico estudiado.

En síntesis, puede afirmarse que si bien las canastas de alimentos elaboradas en ambos estudios satisfacen las normas nutricionales básicas (aunque distintas en los niveles de energía y proteínas), ellas difieren tanto en lo que se refiere a la importancia de las consideraciones de costo como respecto del punto de partida para la determinación de los hábitos de consumo alimentario que finalmente quedan reflejados en la composición de las canastas. El primer estudio puso un énfasis mayor en las consideraciones de costo mínimo, sujetas a restricciones de orden nutricional y de los hábitos nacionales (promedio) imperantes. En este estudio, en tanto, las canas-

tas básicas surgen fundamentalmente de una pauta observada que refleja el nivel y la composición del consumo alimentario de hogares que, en cada región o área, se encuentran algo por encima del umbral de pobreza y en que las consideraciones de costo mínimo son relativamente menos importantes.

En el cuadro 1 de este Apéndice se presenta la estructura física de las canastas básicas estimadas para las áreas metropolitanas y aquellas definidas para 1970 a nivel nacional.

Por otra parte, la comparación de costos de los presupuestos básicos de alimentación utilizados en ambas investigaciones revela que los de los años ochenta son, en general, superiores a los adoptados en el Estudio CEPAL-70. Para realizar la comparación se valoraron las cantidades de cada rubro de las canastas de 1970 a los precios promedio de esos mismos rubros en las nuevas canastas de las áreas metropolitanas. Como se aprecia en el cuadro 2, en cinco de los ocho países comparados el costo de las canastas actuales es superior al estimado para 1970 (entre 12% y 53%). En dos casos no hay diferencias significativas de costo y sólo en uno de ellos es inferior.

En lo que se refiere a la medición del ingreso de los hogares, cabe señalar que tanto el tipo de fuentes de información utilizadas (encuestas de hogares) como los procedimientos para su corrección y ajuste prácticamente no difieren entre ambos estudios salvo que en el presente esto fue posible hacerlo hogar por hogar. En cuanto a las estimaciones de pobreza, las reportadas para 1970 se obtuvieron intentando aproximar las distribuciones de ingreso total de los hogares a otras de consumo per cápita. En este trabajo, dichas estimaciones se efectuaron contrastando directamente las líneas de indigencia y de pobreza con la distribución del ingreso per cápita de los hogares, a partir de datos provenientes de una misma encuesta para cada país.

Cuadro 1  
**COMPOSICION FISICA DE LAS CANASTAS BASICAS DE 1970 Y 1986**  
 (gramos día por persona)

RUBRO ALIMENTICIO	ARGENTINA		BRASIL		COLOMBIA		COSTA RICA		GUATEMALA
	1970	1986	1970	1986	1970	1986	1970	1986	1986
CEREALES Y DERIVADOS	343.3	279.7	319.9	263.2	369.0	244.6	377.3	305.2	331.2
TUBERCULOS	211.4	176.1	252.9	75.4	197.7	185.4	46.8	64.5	63.9
AZUCAR	69.8	44.2	82.7	82.4	103.4	76.4	103.4	59.7	72.5
LEGUMBRES	17.3	6.6	58.9	65.1	19.0	28.7	37.8	25.7	39.1
VERDURAS	89.6	81.4	51.1	107.3	41.3	73.8	37.9	60.5	88.5
FRUTAS	134.2	107.1	96.6	92.4	106.9	165.8	83.0	113.8	139.3
CARNES	181.0	181.6	47.6	100.7	39.0	112.7	39.6	110.5	107.6
PESCADO	3.7	6.7	13.3	20.7	2.3	8.3	5.7	5.2	8.2
LECHE Y DERIVADOS	151.7	226.5	125.4	140.7	132.3	185.3	158.3	142.8	144.0
HUEVOS	18.1	23.3	18.1	22.2	10.4	30.1	13.9	19.2	35.3
BEBIDAS <sup>a</sup>	1.6	14.3	5.4	14.5	5.4	26.3	3.9	7.8	4.8
ACEITES Y GRASAS	31.8	30.7	17.7	35.3	11.7	23.8	19.4	20.5	19.0
<b>TOTAL</b>	<b>1253.5</b>	<b>1178.2</b>	<b>1089.6</b>	<b>1019.9</b>	<b>1038.4</b>	<b>1161.2</b>	<b>927.0</b>	<b>935.4</b>	<b>1053.4</b>

RUBRO ALIMENTICIO	MEXICO		PANA-MA	PERU		URUGUAY		VENEZUELA	
	1970	1986	1986	1970	1986	1970	1986	1970	1986
CEREALES Y DERIVADOS	395.9	345.2	305.0	356.5	283.7	387.6	309.7	390.6	276.7
TUBERCULOS	71.4	47.3	62.8	302.9	184.2	128.5	143.7	112.9	90.5
AZUCAR	69.8	55.5	43.0	69.8	70.4	77.5	50.7	77.5	46.1
LEGUMBRES	43.7	45.4	23.1	23.3	11.6	13.3	4.3	23.7	16.7
VERDURAS	58.9	89.1	50.7	70.1	62.1	62.7	43.1	58.3	81.7
FRUTAS	113.7	109.7	98.5	69.5	116.6	136.7	95.1	73.3	159.9
CARNES	41.4	116.7	121.4	44.3	107.9	178.4	143.4	44.2	135.5
PESCADO	3.0	7.0	20.5	23.7	19.1	3.7	5.1	13.3	14.4
LECHE Y DERIVADOS	145.4	185.6	151.2	130.7	137.8	223.2	294.9	143.6	193.1
HUEVOS	14.6	46.0	16.2	6.3	18.2	14.6	10.9	17.4	17.2
BEBIDAS a/	1.6	2.1	5.6	0.8	4.0	1.6	22.0	3.9	9.4
ACEITES Y GRASAS	20.0	27.5	27.9	21.9	20.1	20.8	23.6	22.6	19.4
<b>TOTAL</b>	<b>979.4</b>	<b>1077.1</b>	<b>925.9</b>	<b>1119.8</b>	<b>1035.7</b>	<b>1248.6</b>	<b>1146.5</b>	<b>981.3</b>	<b>1060.6</b>

Fuente: 1970: Cuadernos de la CEPAL, N° 27. Santiago de Chile, 1979.  
 1986: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

<sup>a</sup>Incluye sólo café, té, chocolate y hierba mate.



Cuadro 2  
**RELACION ENTRE EL COSTO DE LAS CANASTAS BASICAS  
 DE ALIMENTOS ESTIMADAS PARA LOS AÑOS OCHENTA  
 Y LAS DE 1970**  
 (Valoradas a precios del 2º semestre de 1988)

Rubro Alimenticio	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay	Venezuela
CEREALES Y DERIVADOS	0.81	0.81	0.66	0.81	0.87	0.80	0.80	0.71
TUBERCULOS	0.83	0.20	0.94	1.38	0.66	0.61	1.12	0.80
AZUCAR	0.63	0.93	0.74	0.58	0.80	1.01	0.65	0.59
LEGUMBRES	0.38	1.07	1.51	0.68	1.04	0.50	0.32	0.70
VERDURAS	0.91	1.76	1.79	1.60	1.51	0.89	0.69	1.40
FRUTAS	0.80	1.02	1.55	1.37	0.96	1.68	0.70	2.18
CARNES	1.00	1.89	2.89	2.79	2.82	2.44	0.80	3.07
PESCADO	1.81	0.71	3.61	0.91	2.33	0.81	1.38	1.08
LECHE	1.49	0.99	1.40	0.90	1.28	1.05	1.32	1.34
HUEVOS	1.29	1.15	2.89	1.38	3.15	2.89	0.75	0.99
BEBIDAS (CAFE Y TE)	8.94	3.01	4.87	2.00	1.34	5.00	13.75	2.41
ACEITES Y GRASAS	0.97	2.24	2.03	1.06	1.37	0.92	1.13	0.86
TOTAL	0.96	1.04	1.35	1.15	1.53	1.12	0.89	1.33

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones.

## Anexo del Capítulo 7

Anexo A.1  
**NECESIDADES DE ENERGIA Y DE PROTEINAS POR PERSONA,  
 SEGUN SEXO Y GRUPOS DE EDAD**

ENERGIA (Kilocalorías/día)						
Edad	Niños		Adolescentes		Adultos <sup>a</sup>	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Menos de 1 año	757	700				
1-3	1 390	1 297				
4-6	1 800	1 623				
7-9	2 070	1 827				
10-13			2 283	2 015		
14-17			2 740	2 143		
18-30					(2 751 - 2 866)	(1 999 - 2 078)
31-60					(2 767 - 2 855)	(2 066 - 2 102)
60 y más					(2 272 - 2 456)	(1 878 - 1 959)

PROTEINAS <sup>b</sup> (gramos/día)						
Edad	Niños		Adolescentes		Adultos <sup>c</sup>	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Menos de 1 año	12.7	11.7				
1-3	14.4	13.7				
4-6	19.2	18.2				
7-9	25.5	25.1				
10-13			35.4	35.5		
14-17			49.5	45.2		
18 y más					(44.9 - 48.2)	(37.8 - 39.8)

Fuente: CEPAL/PNUD, "Determinación de las Necesidades de Energía y Proteínas para la Población de Diez Países Latinoamericanos", mimeo, Diciembre de 1989. CEPAL/PNUD: "Necesidades de Energía y Proteínas para la Población de Brasil", mimeo, Septiembre de 1989.

<sup>a</sup>Requerimientos de la población adulta moderadamente activa. Dado que las funciones de Tasa de Metabolismo Basal son específicas para cada grupo sexo-edad, y sus determinantes (talla y peso de la población), difieren entre países, se indica el rango en que está comprendido el valor adoptado para cada uno de ellos.

<sup>b</sup>Dosis inocua de proteínas de alta calidad.

<sup>c</sup>Rango de variación según el peso de la población adulta adoptado en cada país.

Anexo A.2  
**NECESIDADES MEDIAS DE ENERGIA Y PROTEINAS**  
**A NIVEL NACIONAL, URBANO Y RURAL**  
 (Por persona/día)

PAIS	ENERGIA (kcal/día)			PROTEINAS <sup>a</sup> ( grs/día)		
	NACIO- NAL	URBA- NO	RURAL	NACIO- NAL	URBA- NO	RURAL
ARGENTINA	2 223	2 211	2 278	38	38	39
BRASIL	2 193	2 185	2 211	36	37	34
COLOMBIA	2 174	2 151	2 221	36	36	35
COSTA RICA	2 201	2 167	2 229	37	37	37
GUATEMALA	2 145	2 135	2 150	34	35	33
MEXICO	2 139	2 125	2 165	35	35	33
PANAMA	2 161	2 138	2 183	36	36	35
PERU	2 155	2 154	2 158	35	35	33
URUGUAY	2 177	2 152	2 345	38	38	42
VENEZUELA	2 146	2 140	2 168	35	36	34

Fuente: CEPAL/PNUD: "Determinación de las Necesidades de Energía y Proteínas para la Población de Diez Países Latinoamericanos", mimeo, Diciembre de 1989.

CEPAL/PNUD: "Necesidades de Energía y Proteínas para la Población de Brasil", mimeo, Septiembre de 1989.

<sup>a</sup>Corresponde a proteínas de alta calidad.

CONTENIDO DE NUTRIENTES DE LAS CANASTAS BÁSICAS DE ALIMENTOS<sup>1</sup>

Países	CALCIO (microgramos)	HIERRO (microgramos)	VITAMINA A (microgramos)	TIAMINA (microgramos)	RIBOFLAVINA (microgramos)	NIACINA (microgramos)	VITAMINA C (microgramos)
ARGENTINA Gran Buenos Aires	538.3 (1.20)	15.6	946.0 (1.26)	0.990 (1.16)	1.582 (1.34)	16.484 (1.17)	62.032 (2.07)
BRASIL Rio de Janeiro	387.6 (0.86)	16.2	404.0 (0.54)	1.141 (1.33)	1.099 (0.93)	18.513 (1.31)	46.096 (1.54)
São Paulo	353.6 (0.79)	15.4	340.5 (0.45)	1.077 (1.26)	1.009 (0.86)	17.823 (1.26)	38.564 (1.29)
COLOMBIA Bogotá	494.8 (1.10)	16.9	808.9 (1.08)	1.212 (1.42)	1.181 (1.00)	17.267 (1.22)	109.201 (3.64)
Resto área urbana	463.0 (1.03)	16.7	1 002.5 (1.34)	1.136 (1.33)	1.147 (0.97)	17.322 (1.23)	96.997 (3.23)
COSTA RICA San José	393.6 (0.87)	14.5	658.3 (0.88)	1.110 (1.30)	1.123 (0.95)	16.815 (1.19)	37.387 (1.25)
GUATEMALA Área urbana central	568.7 (1.26)	19.0	373.6 (0.76)	1.639 (1.94)	1.128 (0.96)	13.872 (0.98)	79.587 (2.65)
Resto área urbana	526.6 (1.01)	17.2	395.1 (0.51)	2.022 (2.36)	1.118 (0.95)	12.823 (0.91)	51.712 (1.72)
Área rural	379.7 (0.84)	16.3	232.8 (0.34)	2.210 (2.58)	1.070 (0.91)	12.544 (0.90)	44.176 (1.47)
MEXICO Área urbana	841.7 (1.87)	21.2	603.8 (0.81)	1.699 (1.98)	1.489 (1.27)	13.247 (0.94)	94.794 (3.16)
Área rural	512.1 (1.14)	18.3	448.5 (0.60)	1.817 (2.12)	1.058 (0.90)	12.859 (0.91)	74.226 (2.47)
PANAMA Ciudad de Panamá	459.8 (1.02)	14.1	444.2 (0.59)	1.028 (1.20)	1.018 (0.86)	17.027 (1.21)	50.630 (1.69)
PERU Lima - Callao	384.0 (0.85)	13.9	561.5 (0.73)	1.055 (1.23)	1.072 (0.91)	18.856 (1.34)	63.669 (2.12)
URUGUAY Montevideo	611.2 (1.36)	14.1	744.0 (0.99)	1.082 (1.26)	1.492 (1.27)	15.401 (1.09)	45.338 (1.52)
VENEZUELA Caracas, A.M.	889.8 (1.96)	12.9	910.1 (1.21)	1.161 (1.36)	1.635 (1.39)	17.287 (1.22)	81.166 (2.71)
Niveles Recomendados 2/	450.0		750.0	0.856	1.177	14.124	30.0

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD RLA/86/004.

<sup>1</sup>Entre paréntesis se indica el cociente entre el contenido de cada nutriente de la canasta básica y la respectiva norma adoptada como referencia.<sup>2</sup>Las recomendaciones para los distintos nutrientes de:

Calcio: Grupo Mixto de Esperantos (FAO/OMS, 1962).

Hierro: Grupo Mixto de Esperantos (FAO/OMS, 1970).

Vitamina A: Grupo Mixto de Esperantos (FAO/OMS, 1967).

Tiamina: Grupo Mixto de Esperantos (FAO/OMS, 1967).

Riboflavina: Grupo Mixto de Esperantos (FAO/OMS, 1967).

Niacina: Grupo Mixto de Esperantos (FAO/OMS, 1967).

Vitamina C: Grupo Mixto de Esperantos (FAO/OMS, 1970).

**PRECIOS POR 1000 CALORIAS DE LOS DISTINTOS RUBROS DE LA CANASTA BASICA  
DE ALIMENTOS**  
(Monedas Nacionales. 2º semestre de 1988)

	ARGENTINA		COLOMBIA		COSTA RICA		GUATEMALA a/			MEXICO		PANAMA	PERU	URUGUAY	VENEZUELA
	Gran Buenos Aires	Bogotá, D.E	Resto área urbana	San José	Área urbana central	Área urbana	Resto área urbana	Área rural	Área urbana	Área rural	Área rural	Ciudad de Panamá	Lima metropolitana	Montevideo	Caracas, A.M.
CEREALES Y DERIVADOS	2.5	78.2	68.3	22.3	0.4	0.3	0.2	0.2	288.8	238.9	0.2	35.7	74.0	4.1	
TUBERCULOS Y RAICES	7.6	92.2	85.9	23.6	0.9	0.9	0.9	0.9	1 996.1	1 966.5	0.8	107.6	47.5	24.2	
AZUCAR	2.4	36.6	37.8	8.0	0.2	0.2	0.2	0.2	213.4	220.6	0.2	16.9	62.1	3.1	
LEGUMBRES	6.9	166.8	192.3	13.5	0.5	0.5	0.5	0.5	313.2	357.5	0.4	120.5	404.2	13.1	
VERDURAS	31.0	1 582.5	1 483.6	202.0	4.5	4.5	4.5	4.5	5 416.7	6 191.9	4.4	397.6	543.8	55.7	
FRUTAS	28.6	203.8	141.6	23.1	1.1	1.0	0.9	0.9	1 701.6	1 378.2	0.8	199.2	394.0	20.4	
CARNES	9.5	367.4	327.5	83.8	3.8	3.8	3.9	3.9	3 476.1	3 209.8	1.6	301.1	415.9	39.0	
PESCADOS Y MARISCOS	19.1	937.3	843.3	272.3	15.7	15.7	15.7	15.7	7 273.7	4 364.9	2.2	371.7	644.5	103.5	
LECHE Y DERIVADOS	7.1	206.2	245.5	42.3	1.5	1.6	1.7	1.7	1 686.2	2 072.1	0.9	204.4	200.6	28.5	
HUEVOS	12.1	353.2	320.7	70.8	2.6	2.6	2.6	2.6	1 863.2	2 007.9	1.4	224.1	333.9	28.5	
BERIDAS	25.1	207.7	277.2	60.4	9.7	9.7	8.6	8.6	1 936.9	2 260.0	2.0	422.2	973.1	31.1	
ACEITES Y GRASAS	1.1	62.9	66.1	15.2	0.8	0.7	0.7	0.7	357.7	385.8	0.2	35.7	37.7	6.0	
TOTAL	5.7	143.1	131.4	31.5	1.1	0.9	0.7	0.7	947.7	775.4	0.5	98.0	160.1	14.8	

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, FNUD RLA/86/004.  
a/ A precios de la Ciudad de Guatemala.

## BRASIL

(Cruzados, septiembre de 1987)

Continuación

	REGION I		REGION II		REGION III			REGION IV	
	A.M. de Rto de Janeiro	Area Urbana No Metrop.	A.M. de Sao Paulo	Area Urbana No Metrop.	A.M. de Curitiba	A.M. de Porto Alegre	Area Urbana No Metrop.	A.M. de Belo Horizonte	Area Urbana No Metrop.
RUBRO ALIMENTICIO									
CEREALES Y DERIVADOS	7.8	7.6	8.3	8.1	6.9	7.0	6.0	7.0	6.6
TUBERCULOS Y RAICES	27.4	22.3	37.9	42.6	42.5	43.5	32.2	28.3	18.9
AZUCAR	3.8	3.8	3.9	3.9	4.4	4.1	3.6	3.4	3.4
LEGUMBRES	10.9	10.9	11.0	11.5	11.7	12.9	8.4	10.0	10.0
VERDURAS	102.3	97.7	131.1	137.8	101.0	103.7	78.9	87.6	86.3
FRUTAS	86.7	66.2	97.1	93.4	59.4	50.7	37.0	62.0	59.5
CARNES	45.1	42.2	47.4	44.1	39.7	38.6	46.8	37.8	35.3
PESCADOS Y MARIISCOS	84.0	77.1	108.3	113.1	90.9	138.7	107.1	104.6	103.8
LECHE Y DERIVADOS	19.2	19.2	21.8	18.9	20.6	16.6	20.6	20.7	21.7
HUEVOS	44.5	45.3	39.2	40.2	37.0	34.4	41.0	35.7	34.6
BEBIDAS	390.9	493.2	526.8	528.6	552.0	412.3	626.9	469.7	543.3
ACEITES Y GRASAS	4.5	4.6	4.2	4.3	4.8	3.9	4.9	4.4	4.1
TOTAL	17.5	15.3	18.1	17.4	15.6	16.3	15.7	13.2	13.2

## BRASIL

(Cruzados, septiembre de 1987)

Conclusión

RUBRO ALIMENTICIO	REGION V				REGION VI		REGION VII	
	A.M. de Fortaleza	A.M. de Recife	A.M. de Salvador	A.M. de Área Urbana No Metrop.	Distrito Federal	A.M. de Belém	Total región VII	
CEREALES Y DERIVADOS	8.8	8.9	7.5	6.7	7.3	8.8	8.0	
TUBERCULOS Y RAICES	4.3	7.7	4.3	6.1	16.8	4.0	6.4	
AZUCAR	5.7	4.2	4.4	3.3	3.5	4.2	4.2	
LEGUMBRES	10.3	9.9	8.2	7.9	10.8	11.5	11.8	
VERDURAS	85.9	88.1	63.9	66.4	71.5	102.4	111.6	
FRUTAS	39.3	38.3	39.3	32.6	45.6	50.2	71.3	
CARNES	49.4	48.4	33.2	36.7	39.1	47.2	45.6	
PESCADOS Y MARISCOS	91.4	114.6	63.8	89.5	75.4	60.8	64.0	
LECHE Y DERIVADOS	21.3	22.8	17.3	21.9	18.5	23.0	24.5	
NUEVOS	37.5	39.4	35.5	30.2	35.3	48.3	46.4	
BEBIDAS	691.7	666.1	487.2	599.8	485.0	740.7	729.1	
ACEITES Y GRASAS	4.7	5.8	4.0	3.8	4.0	4.1	6.8	
TOTAL	15.8	16.4	13.4	13.3	13.2	16.3	16.3	

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD RLA/86/004, a partir de datos de la ENDEF.



Anexo B.3  
**PRECIOS POR 100 GRAMOS DE PROTEINAS DE  
 LOS DISTINTOS RUBROS DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS**  
 (Monedas nacionales, 2º semestre de 1988)

Rubro Alimenticio	Argentina	Colombia	Costa Rica	Guatemala <sup>a</sup>		México		Panamá	Perú	Uruguay	Venezuela		
	Gran Buenos Aires	Bogotá, d.c. Resto área urbana	San José	Resto área central urbana	Resto área rural	Área urbana	Área rural	Ciudad de Panamá litana	Lima metropolitana	Montevideo	Caracas, A.M.		
<b>CEREALES Y DERIVADOS</b>	8.1	298.9	277.1	84.0	1.9	1.3	1.0	1 148.5	992.9	0.8	132.1	245.2	16.7
<b>TUBERCULOSOS</b>													
<b>RAICES</b>	22.4	412.5	438.2	206.4	4.8	4.8	4.7	9 527.6	9 429.6	4.9	398.8	151.3	104.3
<b>AZUCAR</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>LEGUMBRES</b>	9.9	229.4	271.9	20.7	0.8	0.8	0.8	540.3	617.2	0.6	177.1	659.1	18.3
<b>VERDURAS</b>	88.1	3 158.8	3 090.3	650.8	14.2	14.2	14.3	12 632.3	13 444.1	9.8	1 029.9	1 650.6	141.5
<b>FRUTAS</b>	255.7	1 871.0	1 479.8	228.5	9.4	9.1	8.1	10 853.2	8 604.0	7.7	2 273.5	2 966.3	165.6
<b>CARNES</b>	12.3	439.9	394.8	107.5	4.5	4.3	4.0	4 682.8	4 405.0	1.5	286.7	521.9	42.9
<b>PESCADOS Y MARISCOS</b>	10.6	687.2	619.5	131.1	7.5	7.5	7.5	6 075.5	3 417.6	1.1	213.7	419.9	57.5
<b>LECHE Y DERIVADOS</b>	14.3	302.9	361.5	78.4	2.5	2.5	2.7	2 881.4	3 391.0	1.9	379.9	392.6	57.5
<b>HUEVOS</b>	16.0	405.7	368.4	93.4	3.4	3.4	3.4	2 453.0	2 636.4	1.9	294.3	440.8	36.8
<b>BEBIDAS</b>	170.7	2 194.4	2 628.9	74.8	74.8	74.6	88.9	100 749.9	67 115.2	34.7	5 831.3	4 149.0	280.2
<b>ACEITES Y GRASAS<sup>b</sup></b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	16.1	468.3	447.4	97.8	3.6	3.0	2.6	3 081.9	2 761.9	1.6	301.2	469.0	45.2

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD R/LA/86/004.

<sup>a</sup>A precios de la Ciudad de Guatemala.

<sup>b</sup>Su aporte de proteínas no es significativo.

Anexo B.3  
**PRECIOS POR 100 GRAMOS DE PROTEINAS  
 DE LOS DISTINTOS RUBROS  
 DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS  
 BRASIL (Cruzados, septiembre de 1987)**

(Continuación)

RUBRO ALIMENTICIO	REGION I		REGION II		REGION III			REGION IV	
	A.M. de Rfo de Janeiro	Area Urbana No Me- tropol.	A.M. de Sao Paulo	Area Urbana No Me- tropol.	A.M. de Curitiba	A.M. de Porto Alegre	Area Urbana No Me- tropol.	A.M. de Belo Hori- zonte	Area Urbana No Me- tropol.
CEREALES Y DERIVADOS	31.3	30.6	33.9	33.6	26.1	26.7	23.1	28.6	27.9
TUBERCULOS Y RAICES	220.6	220.2	235.0	254.0	216.8	280.2	250.3	200.7	202.4
AZUCAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LEGUMBRES	16.7	16.7	16.9	17.6	18.0	19.8	12.9	15.3	15.3
VERDURAS	239.8	226.8	272.2	295.4	207.7	222.5	184.7	183.8	187.0
FRUTAS	627.2	497.5	699.7	698.6	474.6	476.6	350.4	486.7	466.3
CARNES	40.8	41.6	42.9	46.3	40.4	37.8	47.8	38.3	38.7
PESCADOS Y MARISCOS	48.0	43.2	71.6	72.0	60.0	88.2	62.8	75.2	67.0
LECHE Y DERIVADOS	33.3	34.1	37.9	33.5	36.8	29.0	38.6	35.9	39.8
HUEVOS	56.3	57.3	49.6	50.7	46.7	43.5	51.8	45.0	43.9
BEBIDAS	754.3	711.6	776.2	753.9	682.6	765.0	836.9	637.0	638.3
ACEITES Y GRASAS	3091.7	6006.7	4321.0	6608.6	3658.4	4244.1	4451.9	7901.4	5761.0
<b>TOTAL</b>	<b>54.6</b>	<b>53.7</b>	<b>59.0</b>	<b>60.8</b>	<b>53.2</b>	<b>52.2</b>	<b>53.1</b>	<b>49.1</b>	<b>49.0</b>

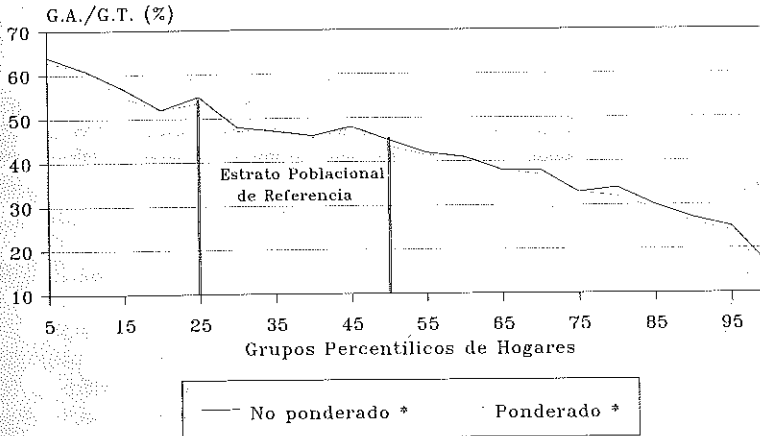
Anexo B.3  
**PRECIOS POR 100 GRAMOS DE PROTEINAS  
 DE LOS DISTINTOS RUBROS  
 DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS  
 BRASIL (Cruzados, septiembre de 1987)**

(Conclusión)

RUBRO ALIMENTICIO	REGION V		REGION VI			REGION VII	
	A.M. de Fortaleza	A.M. de Recife	A.M. de Salvador	Area Urbana No Metrop.	Distrito Federal	A.M. de Belém	Total región VII
CEREALES Y DERIVADOS	33.7	30.1	25.1	25.5	30.2	30.0	33.4
TUBERCULOS Y RAICES	91.2	150.6	84.8	125.2	181.2	82.1	126.0
AZUCAR	-	-	-	-	-	-	-
LEGUMBRES	15.0	15.1	12.6	11.8	16.6	17.5	18.1
VERDURAS	211.8	224.4	163.4	167.1	175.5	223.4	256.6
FRUTAS	327.0	269.1	277.7	230.7	336.2	415.5	550.7
CARNES Y PESCADOS	50.4	43.5	32.1	39.6	34.9	45.9	43.8
MARISCOS	53.6	65.6	33.5	48.0	45.1	31.9	34.0
LECHE Y DERIVADOS	39.1	40.8	31.2	41.7	32.1	43.1	45.6
HUEVOS	47.1	49.8	45.0	38.2	44.6	61.1	58.7
BEBIDAS	787.2	738.1	589.3	573.8	688.4	721.5	754.4
ACEITES Y GRASAS	6109.0	1921.4	1822.1	2942.5	5757.0	10768.0	-
<b>TOTAL</b>	<b>47.7</b>	<b>51.4</b>	<b>38.7</b>	<b>41.0</b>	<b>43.2</b>	<b>50.7</b>	<b>53.9</b>

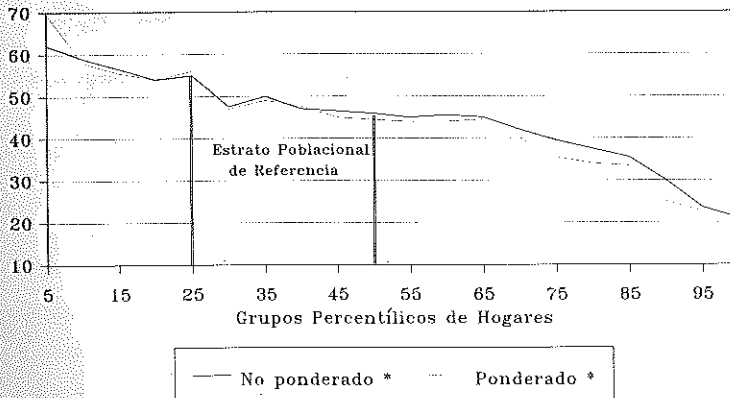
Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD RLA/86/004, a partir de datos de la ENDEF.

Anexo C.1  
**COLOMBIA, SANTAFE DE BOGOTA:**  
**% Gasto de Alimentación dentro del Gasto Total**



Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. PNUD, tabulaciones especiales "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos", DANE,  
 \*Ponderado: Cuociente entre Gastos en Alimentos (G.A.) y Gasto Total (G.T.) en cada grupo percentílico.  
 No Ponderado: promedio de cuocientes entre G.A. y G.T. de los hogares en cada grupo percentílico.

Anexo C.2  
**MEXICO, AREA URBANA**  
**% Gasto de Alimentación dentro del Gasto Total**



Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. PNUD, tabulaciones especiales "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos", INEGI,  
 \*Ponderado: Cuociente entre Gastos en Alimentos (G.A.) y Gasto Total (G.T.) en cada grupo percentílico.  
 No Ponderado: promedio de cuocientes entre G.A. y G.T. de los hogares en cada grupo percentílico.

Anexo C.3  
**EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS  
 Y DE LOS RESTANTES BIENES Y SERVICIOS CONSIDERADOS  
 EN LOS INDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. 1970-1986**

	TASA PROMEDIO ANUAL DE VARIACION DE LOS PRECIOS 1986/70 (%)			Indice de la relación de precios de los alimentos versus Resto en 1986 (1970=100)
	Alimentación	Resto	General	
ARGENTINA	166.9 (0.463)	165.6 (0.537)	166.2	108.1
BRASIL	70.9 (0.304)	73.0 (0.696)	69.5	94.2
COLOMBIA	23.6 (0.489)	19.7 (0.511)	21.8	167.0
COSTA RICA	18.9 (0.408)	17.1 (0.592)	17.9	129.0
GUATEMALA	10.1 (0.573)	10.9 (0.428)	10.4	88.6
MEXICO	24.4 (0.374)	26.0 (0.626)	25.4	84.1
PANAMA	6.1 (0.337)	5.0 (0.663)	5.4	118.1
PERU	15.1 (0.381)	13.7 (0.619)	14.3	121.6
URUGUAY	58.3 (0.399)	57.2 (0.601)	57.7	111.2
VENEZUELA	12.9 (0.278)	7.3 (0.723)	9.3	227.7

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUDR/LA/86/004.

Nota: Las cifras entre paréntesis corresponden al ponderador de Alimentos y de Resto respectivamente.

Anexo D  
**LÍNEAS DE POBREZA Y LÍNEAS DE INDIGENCIA.  
 PRESUPUESTOS MENSUALES POR PERSONA,  
 A PRECIOS DE 1988 (2º SEMESTRE)**

Países <sup>a</sup>	Líneas en monedas nacionales		Tipo de cambio <sup>b</sup> (mn/US dólar)	Líneas en dólares estadounidenses	
	Pobreza	Indigencia		Pobreza	Indigencia
<b>ARGENTINA</b>					
Gran Buenos Aires	761.38	380.69	12.072	63.06	31.53
<b>BRASIL</b>					
Area metropolitana <sup>c</sup>	22 958.20	11 479.10	403.055	56.96	28.48
Resto área urbana	20 181.90	10 091.00		50.07	25.04
<b>COLOMBIA</b>					
Bogotá, D.E.	18 463.98	9 231.99	317.827	58.09	29.05
Resto área urbana	16 954.58	8 477.29		53.35	26.67
<b>COSTA RICA</b>					
San José	4 098.00	2 049.00	77.780	52.69	26.34
<b>GUATEMALA</b>					
Area urbana central	140.34	70.17	2.705	51.88	25.94
Resto área urbana	113.42	56.71		41.94	20.97
Area rural	84.37	48.21		31.19	17.82
<b>MEXICO</b>					
Area urbana	120 827.08	60 413.54	2 281.000	52.98	26.49
Area rural	88 135.04	50 362.88		38.64	22.08
<b>PANAMA</b>					
Ciudad de Panamá	67.60	33.80	1.000	67.60	33.80
<b>PERU</b>					
Lima metropolitana	12 030.96	6 015.48	224.663	53.55	26.78
<b>URUGUAY</b>					
Montevideo	20 674.06	10 337.03	401.175	51.54	25.77
<b>VENEZUELA</b>					
Caracas, A.M.	1 906.44	953.22	27.000 <sup>d</sup>	70.60	35.30

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD RLA/86/004.

<sup>a</sup>Sólo se indica en cada país aquellas ciudades o áreas geográficas para las cuales fue posible realizar una estimación detallada de la canasta básica de alimentos y de su costo (línea de indigencia).

<sup>b</sup>Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales; series "rf" (promedio semestral).

<sup>c</sup>Promedio ponderado de los presupuestos estimados para Sao Paulo y Río de Janeiro.

<sup>d</sup>Corresponde al tipo de cambio vigente en febrero de 1989.

Anexo E  
DISTRIBUCIONES DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES  
POR NIVELES DE INGRESO PER CAPITA AJUSTADO, 1986<sup>a</sup>

Deciles de hogares según ingreso per cápita ajustado	ARGENTINA		COLOMBIA			
	(Gran Buenos Aires)		(Bogotá, D.E.)		(Resto Area Urbana)	
	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar
0 - 10	2.01	153.0	1.07	12 401.6	0.82	7 325.2
10 - 20	4.36	341.9	2.96	31 494.6	2.79	24 889.1
20 - 30	4.65	323.2	3.95	43 343.9	4.22	37 535.7
30 - 40	5.08	446.9	4.85	54 285.5	5.28	48 020.0
40 - 50	7.00	535.8	6.12	68 498.2	6.85	59 583.9
50 - 60	8.37	639.6	7.41	80 901.0	8.19	72 416.0
60 - 70	8.59	676.7	9.34	103 679.9	10.01	89 274.7
70 - 80	11.17	855.0	11.65	129 403.3	11.82	104 948.6
80 - 90	13.94	1 083.6	16.00	177 107.2	16.57	145 452.8
90 - 100	34.83	2 643.7	36.65	404 468.5	33.45	300 997.1
(90 - 95)	(9.69)	(1 479.1)	(12.24)	(272 151.1)	(11.18)	(202 757.7)
(95 - 100)	(25.14)	(3 796.7)	(24.41)	(534 859.0)	(22.27)	(397 683.5)
TOTAL	100.00	771.6	100.00	110 753.3	100.00	88 901.3
N <sup>o</sup> de Hogares (miles):		3 003.3		941.6		1 265.0
Coefficiente de Gini:		0.407		0.464		0.444

Deciles de hogares según ingreso per cápita ajustado	BRASIL							
	(Río de Janeiro)		(Sao Paulo)		(Resto Area Urbana)		(Area Rural)	
	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar
0 - 10	1.18	2 864.8	1.15	3 988.4	1.00	2 082.3	1.55	1 204.1
10 - 20	2.21	5 362.3	2.56	8 954.0	2.16	4 476.3	3.24	2 529.8
20 - 30	3.20	7 766.0	3.46	12 075.9	2.85	5 890.7	4.08	3 187.9
30 - 40	3.59	8 722.3	4.15	14 428.9	3.90	8 112.2	5.01	3 939.0
40 - 50	4.74	11 494.0	4.91	17 279.8	4.80	9 958.2	5.78	4 606.4
50 - 60	5.93	14 424.6	5.86	20 315.9	6.19	12 795.0	6.38	4 922.9
60 - 70	7.37	17 840.8	7.51	26 418.6	8.02	16 677.3	8.57	6 561.0
70 - 80	10.17	24 719.6	10.15	35 180.2	10.95	22 679.3	10.63	8 325.0
80 - 90	16.73	40 573.9	15.17	52 906.8	16.96	35 285.0	14.82	11 585.2
90 - 100	44.88	109 475.6	45.08	158 308.9	43.17	89 239.8	39.94	31 366.2
(90 - 95)	(14.93)	(72 421.1)	(11.49)	(80 151.8)	(13.59)	(56 076.8)	(11.10)	(17 329.1)
(95 - 100)	(29.95)	(146 530.1)	(33.59)	(236 466.0)	(29.58)	(122 402.9)	(28.84)	(45 403.3)
TOTAL	100.00	24 270.1	100.00	34 904.9	100.00	20 735.4	100.00	7 806.2
N <sup>o</sup> de Hogares (miles):		3 189.9		4 083.3		18 303.2		8 028.6
Coefficiente de Gini:		0.542		0.528		0.538		0.470

## Anexo E

(Continuación)

COSTA RICA						
Deciles de hogares según ingreso per cápita ajustado	(San José)		(Resto Area Urbana)		(Area Rural)	
	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar
0 - 10	2.35	9 384.8	2.23	7 704.8	1.84	4 482.0
10 - 20	4.14	16 827.5	4.19	14 399.7	3.62	8 794.0
20 - 30	4.50	18 134.3	4.52	15 598.1	5.15	12 592.0
30 - 40	6.16	24 839.8	6.38	21 994.5	6.43	15 753.4
40 - 50	7.75	31 247.9	7.38	25 606.3	7.70	18 723.2
50 - 60	8.64	34 804.9	9.53	32 481.9	9.63	23 430.0
60 - 70	10.54	42 834.6	9.81	33 847.5	10.72	26 080.4
70 - 80	12.98	52 315.1	12.73	44 096.2	13.54	33 119.9
80 - 90	16.15	65 081.1	15.68	53 990.5	15.12	37 026.8
90 - 100	26.79	107 957.3	27.55	94 959.9	26.25	64 131.5
(90 - 95)	(9.59)	(77 328.7)	(9.64)	(65 969.6)	(9.51)	(46 169.4)
(95 - 100)	(17.20)	(138 573.1)	(17.91)	(124 375.8)	(16.74)	(82 328.6)
TOTAL	100.00	40 337.8	100.00	34 477.1	100.00	24 398.6
Nº de Hogares (miles):		143.7		126.2		317.1
Coefficiente de Gini:		0.361		0.362		0.356

GUATEMALA						
Deciles de hogares según ingreso per cápita ajustado	(Area Urbana Central)		(Resto Area Urbana)		(Area Rural)	
	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar
0 - 10	1.25	105.6	1.37	70.7	1.36	43.0
10 - 20	2.67	244.0	3.14	145.7	3.27	90.3
20 - 30	4.20	358.3	4.02	201.7	3.53	122.2
30 - 40	5.39	484.3	5.06	262.4	4.60	148.1
40 - 50	6.03	512.4	6.30	319.3	6.20	179.3
50 - 60	7.19	635.4	8.51	407.9	6.70	218.1
60 - 70	8.94	773.8	9.57	480.1	9.60	271.2
70 - 80	10.99	962.3	12.68	623.4	11.20	348.6
80 - 90	16.67	1 465.0	16.11	813.0	13.87	436.5
90 - 100	36.67	3 110.3	33.24	1 659.7	39.67	1 203.9
(90 - 95)	(12.35)	(2 097.5)	(10.36)	(1 049.7)	(10.30)	(616.7)
(95 - 100)	(24.32)	(4 120.6)	(22.88)	(2 252.6)	(29.37)	(1 807.2)
TOTAL	100.00	870.3	100.00	497.7	100.00	307.3
Nº de Hogares (miles):		170.7		382.3		940.6
Coefficiente de Gini:		0.463		0.436		0.474



Anexo E

(Continuación)

Deciles de hogares según ingreso per cápita ajustado	PANAMA					
	(Ciudad de Panamá)		(Resto Área Urbana)		(Área Rural)	
	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar
0 - 10	1.30	95.6	1.31	63.2	1.53	49.9
10 - 20	3.17	229.1	2.6	146.7	3.40	114.2
20 - 30	4.64	325.4	4.61	212.0	3.93	148.1
30 - 40	5.53	410.5	4.38	254.9	5.66	185.2
40 - 50	6.78	485.2	7.34	369.5	6.29	212.1
50 - 60	8.27	612.2	8.14	407.6	6.88	239.3
60 - 70	10.14	742.4	9.46	497.0	8.97	307.1
70 - 80	11.85	844.8	12.57	649.5	10.42	365.7
80 - 90	15.20	1 102.8	16.49	841.3	13.67	465.5
90 - 100	33.12	2 396.2	33.10	1 708.8	39.25	1 353.1
(90 - 95)	(10.95)	(1 572.3)	(11.28)	(1 176.0)	(9.96)	(695.8)
(95 - 100)	(22.17)	(3 232.6)	(21.82)	(2 231.0)	(29.29)	(1 993.9)
TOTAL	100.00	725.2	100.00	514.0	100.00	342.5
Nº de Hogares (miles):		243.4		61.5		141.0
Coefficiente de Gini:		0.422		0.440		0.454

Deciles de hogares según ingreso per cápita ajustado	PERU					
	(Lima)		(Resto Área Urbana)		(Área Rural)	
	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcentaje de ingreso	Ingreso promedio del hogar
0 - 10	2.20	1 095.8	1.90	701.9	1.70	342.7
10 - 20	4.00	2 030.8	3.70	1 322.4	3.30	664.3
20 - 30	5.10	2 572.1	4.60	1 676.7	4.50	901.8
30 - 40	5.90	2 969.1	6.00	2 169.2	5.60	1 124.6
40 - 50	7.30	3 658.5	7.20	2 609.1	6.40	1 291.4
50 - 60	7.70	3 876.9	8.40	3 019.6	8.00	1 602.3
60 - 70	9.50	4 767.1	10.60	3 810.3	9.90	1 999.1
70 - 80	12.80	6 571.7	12.60	4 533.3	12.00	2 409.6
80 - 90	15.70	7 893.6	16.60	6 002.2	15.60	3 133.8
90 - 100	29.80	14 954.0	28.40	10 170.3	33.00	6 585.7
(90 - 95)	(9.30)	(9 333.7)	(9.90)	(7 190.2)	(7.80)	(3 167.4)
(95 - 100)	(20.50)	(20 574.3)	(18.50)	(13 150.4)	(25.20)	(10 004.0)
TOTAL	100.00	5 038.9	100.00	3 609.6	100.00	2 010.3
Nº de Hogares (miles):		1 060.3		985.2		1 252.8
Coefficiente de Gini:		0.380		0.384		0.419

## Anexo E

(Conclusión)

Deciles de hogares según ingreso per cápita ajustado	MEXICO				URUGUAY			
	(Área Urbana)		(Área Rural)		(Montevideo)		(Resto Área Urbana)	
	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar
0 - 10	2.50	19 198.1	2.80	11 302.9	3.16	27 877.9	2.98	20 043.2
10 - 20	4.20	32 866.4	3.90	15 720.3	4.18	36 700.9	4.45	29 739.9
20 - 30	5.30	40 999.7	4.80	19 450.7	4.93	43 347.8	5.30	35 653.8
30 - 40	6.10	47 170.9	5.90	24 182.2	5.65	49 573.4	5.89	38 904.5
40 - 50	7.80	60 842.2	7.40	30 166.6	6.93	60 888.8	6.28	41 708.1
50 - 60	8.50	66 505.2	8.50	34 453.0	7.80	68 453.8	7.11	48 453.8
60 - 70	10.10	78 481.4	9.90	40 069.0	8.85	77 546.1	8.82	58 987.4
70 - 80	12.10	94 023.2	11.30	46 061.4	10.95	96 345.0	10.86	72 826.7
80 - 90	15.70	122 302.4	14.70	59 784.6	15.14	132 836.4	13.86	92 619.1
90 - 100	27.70	215 920.3	30.80	125 211.3	32.41	283 429.5	34.45	229 500.4
(90 - 95)	(10.60)	(164 793.5)	(11.50)	(93 801.2)	(10.93)	(192 123.1)	(9.78)	(130 763.2)
(95 - 100)	(17.10)	(267 047.1)	(19.30)	(156 621.4)	(21.48)	(373 834.9)	(24.67)	(327 559.8)
TOTAL	100.00	77 894.0	100.00	40 663.0	100.00	87 806.8	100.00	66 927.6
Nº de Hogares (miles):	9 646.2		4 915.5		416.1		272.7	
Coeficiente de Gini:	0.354		0.373		0.380		0.387	

Deciles de hogares según ingreso per cápita ajustado	VENEZUELA					
	(Caracas, A.M.)		(Resto Área Urbana)		(Área Rural)	
	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar	Porcenta- je de ingreso	Ingreso promedio del hogar
0 - 10	1.94	2 517.9	1.97	1 808.4	2.67	1 477.2
10 - 20	3.78	4 881.3	3.87	3 491.5	3.91	2 260.3
20 - 30	4.29	5 508.6	5.37	5 040.2	6.03	2 927.9
30 - 40	5.82	7 618.9	6.62	5 898.0	6.04	3 290.6
40 - 50	7.53	9 412.2	7.06	6 303.6	8.22	4 332.9
50 - 60	8.23	10 726.5	8.71	8 196.4	9.54	5 055.2
60 - 70	10.34	13 248.8	10.84	9 585.8	9.71	5 075.8
70 - 80	13.01	16 608.7	12.64	11 481.5	12.45	6 537.9
80 - 90	17.16	22 170.2	15.96	14 507.2	14.20	7 496.4
90 - 100	27.90	35 927.4	26.96	24 453.1	27.23	14 264.2
(90 - 95)	(10.68)	(27 705.3)	(10.53)	(18 992.3)	(8.83)	(9 225.3)
(95 - 100)	(17.22)	(44 035.3)	(16.43)	(29 979.3)	(18.40)	(19 329.5)
TOTAL	100.00	12 874.9	100.00	9 087.9	100.00	5 308.2
Nº de Hogares (miles):	722.6		2 020.0		668.8	
Coeficiente de Gini:	0.386		0.359		0.337	

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUDR/LA/86/004.

\*Los ingresos promedios de los hogares son mensuales y están expresados en monedas nacionales del período de referencia de los ingresos de cada encuesta. (Véase cuadro 7.10 del texto)

Segunda Parte:  
LA POBREZA EN AMERICA LATINA

*Luis A. Beccaria*  
*Oscar Fresneda*

*En esta parte del libro se presenta y describe la información cuantitativa disponible en la región sobre el tema de la pobreza. Incluye información proveniente de distintos enfoques metodológicos e intenta avanzar en el análisis de los factores que están asociados con el nivel, intensidad y evolución de la pobreza. Inicia con una panorámica sobre la magnitud actual de la pobreza en América Latina, y de sus perspectivas de evolución en los próximos 10 años. A continuación considera la incidencia de la pobreza en los países e intenta precisar el grado de asociación entre las diferencias nacionales en la extensión de la pobreza, de una parte, y las que se verifican en ciertas variables que usualmente se incorporan en los esquemas explicativos de la pobreza. El capítulo 8 termina haciendo referencia a las mediciones nacionales de la pobreza según el método de Medición Integrada de la Pobreza (MIP).*

*El capítulo 9 se refiere al tema de la intensidad de la pobreza y el 10 analiza las características de los pobres, en contraste con las de los no pobres. La evolución de la magnitud, la intensidad y las características del fenómeno es el objeto del capítulo 11. El panorama descriptivo de la pobreza en América Latina de esta segunda parte finaliza con un balance preliminar, a partir de la información disponible hasta el momento, sobre el carácter de los tipos de pobreza a que da lugar la aplicación preliminar del MIP.*

*A pesar de que se ha utilizado en el análisis información proveniente de distintas fuentes, la que más ha servido de sustento para dar una panorámica sobre la situación de la pobreza en la región ha sido la del estudio de la CEPAL y el PNUD (Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, RLA/86/004), cuya metodología se ha presentado anteriormente.*

*Esta segunda parte recoge además de los resultados del trabajo CEPAL/PNUD una serie de desarrollos del Proyecto Regional. Dentro de ellos se destaca un informe de consultoría de Luis A. Beccaria. Por tal motivo se lo coloca como autor de toda la parte. Sin embargo, los temas elaborados especialmente por él son los referentes a la pobreza por ingresos. Los restantes corresponden a Oscar Fresneda, quien dio la forma final al trabajo dentro de la perspectiva del MIP y recogiendo otros aportes del Proyecto Regional.*

8.

## LA MAGNITUD DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA

### 8.1. LA SITUACION ACTUAL DE LA POBREZA EN EL CONJUNTO DE AMERICA LATINA Y SU PROYECCION AL AÑO 2000.

La pobreza en América Latina es un fenómeno estructural y persistente que cubre una amplia proporción de sus habitantes. Se ha estimado que, en 1986, 248 millones de personas, cerca de dos terceras partes de los latinoamericanos, se encontraban comprendidos bajo esa categoría, en la perspectiva de la Medición Integrada de la Pobreza (MIP)<sup>1</sup>. Tal contingente padece, pues, de insatisfacción en sus necesidades esenciales, ya sea por falta de ingresos o por no contar con acceso a los satisfactores adecuados (cuadro 8.1 y gráfico 8.1).

De esta forma, en ese año 175.1 millones de habitantes de la región vivían en hogares con ingresos insuficientes (por debajo de la LP) mientras que 72.4 millones de aquellos que podían adquirir la canasta total normativa registraban alguna necesidad básica insatisfecha. A su vez, de los 175.1 millones de pobres según el criterio de los ingresos, 128.8 millones también lo eran por el de las NBI. Estos últimos conforman el grupo que puede denominarse de "pobres totales" o pobres "crónicos" y constituyen el segmento que agrupa a quienes muestran las mayores carencias.

La aplicación simultánea de los dos enfoques metodológicos ofrece un panorama significativamente más completo sobre la magnitud de la pobreza.

Cerca de 30% de los pobres de América Latina se venían dejando de considerar como tales con el enfoque de LP; y con el de NBI el subregistro sería del orden de 20%. En términos absolutos se dejan de captar 72.5 millones de pobres con la perspectiva metodológica de LP y 46.4 millones con la de NBI.

1 II Conferencia Regional sobre Pobreza, Declaración de Quito.  
PNUD Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004 Desarrollo sin Pobreza. Documento Técnico de la II Conferencia Regional sobre Pobreza. Bogotá, 1990.

#### Recuadro 8.1

### PROYECCIONES SOBRE LA INCIDENCIA DE POBREZA

El cálculo sobre la pobreza en 1990 y la proyección al año 2000 fue elaborado por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD, con base en la información disponible sobre mediciones de pobreza por ingresos y NBI (PNUD-RLA 86/004 "Desarrollo sin Pobreza", Bogotá, 1990). Esta estimación de la magnitud de la pobreza fue acogida por la II Conferencia Regional sobre Pobreza, reunida en Quito en noviembre de 1990.

La experiencia acumulada en la implementación del MIP es aún escasa. Consecuentemente, esa estimación se basó en: i) Los resultados del estudio CEPAL/PNUD para diez países; ii) los cálculos, que para doce países han sido producidos recurriendo al criterio de las NBI; y iii) Los pocos estudios que adoptaron el método integrado (MIP).

Debe tenerse en cuenta que en estas últimas investigaciones el cálculo de la incidencia de la pobreza según el criterio de la LP difiere de los de CEPAL/PNUD. Esto sucede no sólo porque no coinciden los años, sino —fundamentalmente— por cuanto la definición de la línea y el tratamiento de los ingresos no resultan los mismos.

Para estimar la incidencia de pobreza por ingresos del conjunto de América Latina en estudio CEPAL/PNUD se hizo uso de los coeficientes de una regresión que relaciona la incidencia de la pobreza en los 10 países considerados y su Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc). Sobre esta base se calculó la proporción de pobres para los otros países latinoamericanos. Se excluyó de este cálculo a Cuba, porque no se dispone para ella de cifras de PIBpc comparables con las del resto de los países (en la isla se utiliza el esquema del Producto Material como marco de referencia para sus cuentas macroeconómicas). Según este ejercicio, y de acuerdo con las más recientes proyecciones poblacionales de CELADE, el 43.5% de la población del continente —175 millones de personas— se encontraba viviendo en hogares cuyos ingresos resultan inferiores a la línea de pobreza.

Como se detallará en páginas posteriores, la evolución de la incidencia de la pobreza depende, en forma significativa, del desempeño de la economía en el corto plazo, si se mantienen los parámetros de distribución del ingreso y la riqueza, y sin alteraciones profundas en las políticas sociales. Para tener una idea del orden de magnitud actual de la pobreza en Latinoamérica, sobre esta base es posible estimar la incidencia de la pobreza de acuerdo con el sentido y grado de los cambios en el nivel del producto regional, o de previsiones sobre su desempeño probable. Según el comportamiento observado del PIB per cápita latinoamericano en los últimos años, y del estimado para la presente década, la incidencia de la pobreza en 1990 sería de 61.8%, y en el año 2000 de 56.3%. Tal proyección se basa en un crecimiento del PIB per cápita regional a una tasa promedio anual de 1.3% en el decenio (recuadro 8.1). En el caso de que este indicador se mantuviera constante, en una

Recuadro 8.2  
**LAS FUENTES DE INFORMACION**

La información de este capítulo proviene de distintas fuentes. La más importante está constituida por el estudio CEPAL/PNUD (*Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile, 1990), que da cuenta de la situación de pobreza en 10 países de América Latina para años cercanos a 1980 y 1986. Este estudio se completa con la información producida por CEPAL para Chile, con referencia al año 87 (*Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile. 1987*, Santiago de Chile, 1990), y con los estudios realizados por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (RLA/86/004) para República Dominicana. En estos trabajos se aplica el enfoque metodológico de Línea de Pobreza, y procedimientos similares. De otra parte, se recopiló y analizó la información que con la metodología de NBI se ha obtenido en los Institutos de Estadística de Argentina (INDEC), Colombia (DANE) y Uruguay (DGEC), y la de trabajos promovidos por el PNUD (RLA/86/004) sobre otros países: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana y Venezuela.

Se ha recurrido igualmente a los datos obtenidos mediante el cruce de los enfoques metodológicos de LP y NBI en varios países: (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Perú), lo que constituye una aproximación a la aplicación del método de medición integrada de la pobreza MIP, en la concepción expuesta anteriormente en el capítulo 5.

Para el análisis de la evolución de la pobreza se hace uso de información del estudio de CEPAL, sobre pobreza en América Latina hacia 1970, que sigue el método de LP. Y en relación al de NBI se recurre a datos, relativos a distintos momentos para Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela; y al cruce LP-NBI para el Gran Buenos Aires, Montevideo y siete ciudades colombianas en distintos periodos de referencia.

hipótesis menos optimista, la pobreza al 2000 llegaría a 59.3% (cuadro 8.2, y gráficos 8.2 y 8.3).

Siguiendo estos cálculos, entre 1986 y 1990 la proporción de pobres dentro de la población aumentó en 0.3 lo que representa, de acuerdo con el crecimiento demográfico esperado, un aumento en el número de pobres de 22.6 millones. En la representación de crecimiento del PIB la incidencia baja levemente entre 1990 y 1995 (del 61.8% al 59.7%), y en la segunda mitad de los noventa la pobreza desciende en más de tres puntos porcentuales. Así pues, la cifra absoluta de pobres en América Latina (AL) se estaría acercando a los 300 millones de personas para el 2000, representando 56% de la población total en el escenario 1 y 59% en el alternativo<sup>2</sup> (gráfico 8.4).

2 PNUD, *Ibid.*

Cuadro 8.1  
**ESTIMACION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA 1986-2000**  
**POR TIPOS DE POBRES, SEGUN M.I.P.\***  
 (En miles)

	1986	
	PERSONAS	%
TOTAL POBLACION	402,471	100.0
NO POBRES	154,902	38.5
TOTAL POBRES	247,569	61.5
LP y NBI*	128,791	32.0
SOLO BAJO LP*	46,333	11.5
SOLO CON NBI*	72,445	18.0
BAJO LP*	175,124	43.5
CON NBI*	201,236	50.0

Fuente: PNUD-RLA/86/004, *Desarrollo sin Pobreza*. Cálculos con base en tendencias observadas y proyecciones de población de CELADE.

\*M.I.P.: Medición Integrada de la Pobreza

LP: Línea de Pobreza

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

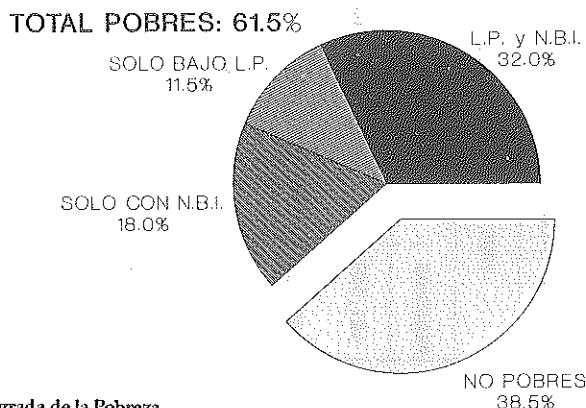
Según la proyección para el año 2000 en el escenario optimista, la pobreza por LP sería de 232 millones de pobres, que representan 44% de la población, mientras que en el pesimista sería de 245 millones y 47%. En una proyección adicional dentro de un tercer escenario aún más pesimista, que supone un decrecimiento del PIB per cápita durante los 90 igual al registrado en la década anterior, los pobres por LP representarían poco más del 50% de la población (gráfico 8.5). Y de otra parte, la pobreza por NBI sería de 208 millones (39.5%) en el primer escenario y 226 millones (43%) en el segundo.

Al considerar la estructura interna de la pobreza en 1990 según la taxonomía del MIP, se observa que en América Latina el 52% de los pobres lo son por LP-NBI, 18.7% lo son sólo por LP y el 29.3% restante son pobres sólo por NBI.

De acuerdo con las proyecciones realizadas la pobreza 'total', por LP y NBI simultáneamente, tendría probablemente un descenso de 5 puntos por-



**Gráfico 8.1**  
**ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR TIPOS DE**  
**POBRES SEGUN MIP\***  
**América Latina - 1986**



\*Medición Integrada de la Pobreza  
 Fuente: Cálculos PNUD-RLA/86/004.  
 LP: Línea de Pobreza  
 NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

centuales durante la década. La pobreza sólo por NBI descendería 3 puntos, mientras que la sólo por LP presentaría un aumento. Y de forma global, el conjunto de la pobreza por NBI tendería a ceder más rápidamente en la década que la pobreza por LP<sup>3</sup>.

En páginas posteriores se retomarán las reflexiones sobre la evolución de la pobreza según tipos del MIP. Las tendencias observadas dan pie a las hipótesis que sustentan esta proyección..

## 8.2. LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR MIP, LP Y NBI EN LOS PAISES, DURANTE LOS AÑOS 80.

Tras el promedio regional de la pobreza se aprecian diferencias nacionales notables. Dentro de los países que disponen de información según el MIP, Costa Rica tiene una incidencia de pobreza de 38.3% de los hogares, Colombia de 57.2%, Perú de 66.3%, República Dominicana de 64.2% y Guatemala de 80.3%.

El cuadro 8.3 reúne información generada por métodos diferentes de cuantificación de la pobreza. Aunque no hay concordancia en los resultados,

3 Cfr. PNUD, *Ibid.*

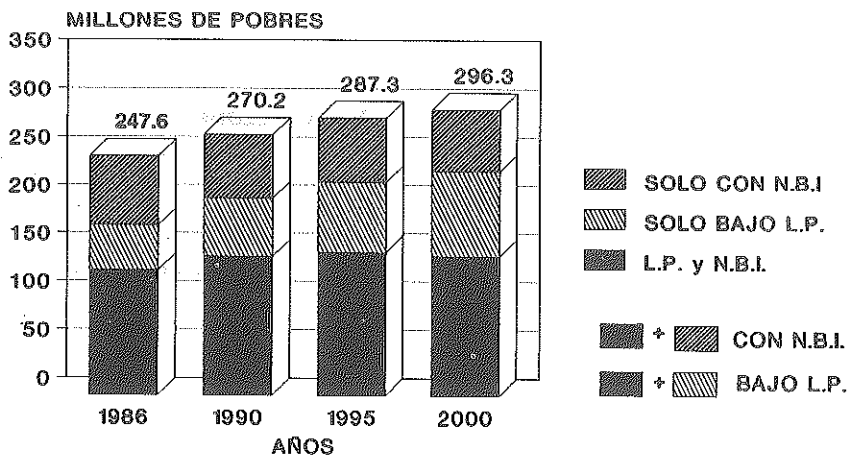
**ESTIMACION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA 1990-2000  
POR TIPOS DE POBRES SEGUN MIF\***

	ESTIMACION 1						ESTIMACION 2					
	CON CRECIMIENTO DEL PIB						SIN CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA					
	1990		1995		2000		1995		2000		2000	
PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%	PERSONAS	%	
TOTAL POBLACION	437,178	100.0	481,560	100.0	526,270	100.0	481,560	100.0	526,270	100.0	526,270	100.0
NO POBRES	167,002	38.2	194,069	40.3	229,980	43.7	189,735	39.4	214,192	40.7	214,192	40.7
TOTAL POBRES	270,176	61.8	287,251	59.7	296,290	56.3	291,825	60.6	312,078	59.3	312,078	59.3
LP Y NBI*	143,394	32.8	148,080	30.7	143,672	27.3	151,691	31.5	159,460	30.3	159,460	30.3
SOLO BAJO L.P.*	60,331	13.8	72,716	15.1	88,413	16.8	72,475	15.1	85,782	16.3	85,782	16.3
SOLO CON N.B.I.*	66,451	15.2	66,455	13.8	64,205	12.2	67,178	14.0	66,836	12.7	66,836	12.7
BAJO L.P.*	203,725	46.6	220,554	45.8	232,085	44.1	224,407	46.6	245,242	46.6	245,242	46.6
CON N.B.I.*	209,845	48.0	214,294	44.5	207,877	39.5	219,110	45.5	226,296	43.0	226,296	43.0

Fuente: Cálculos propios con base en las tendencias observadas y en las proyecciones de población de CELADE  
\*MIF: Medición Integrada de la Pobreza; LP: Línea de Pobreza; NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

Gráfico 8.2  
**ESTIMACION DEL NUMERO DE POBRES EN AMERICA LATINA  
 1986-2000**

Según MIP\*. Estimación 1: Con crecimiento del PIB

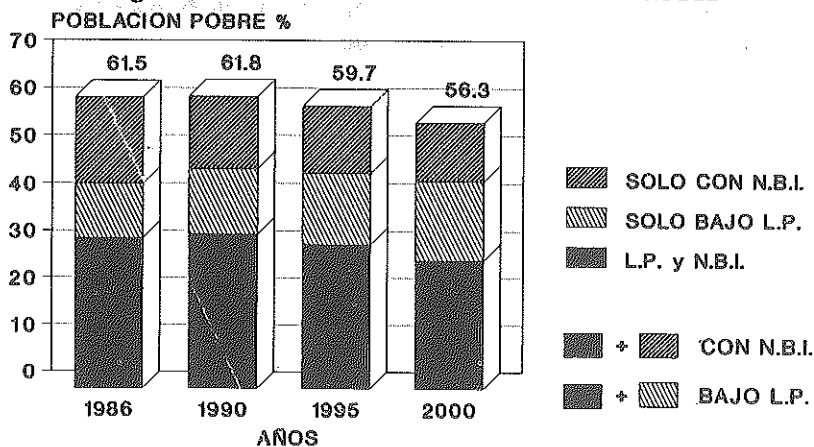


\*Medición Integrada de la Pobreza

Fuente: Cálculos PNUD-RLA/86/004.

Gráfico 8.3  
**ESTIMACION DEL PORCENTAJE DE POBRES EN AMERICA LATINA  
 1986-2000**

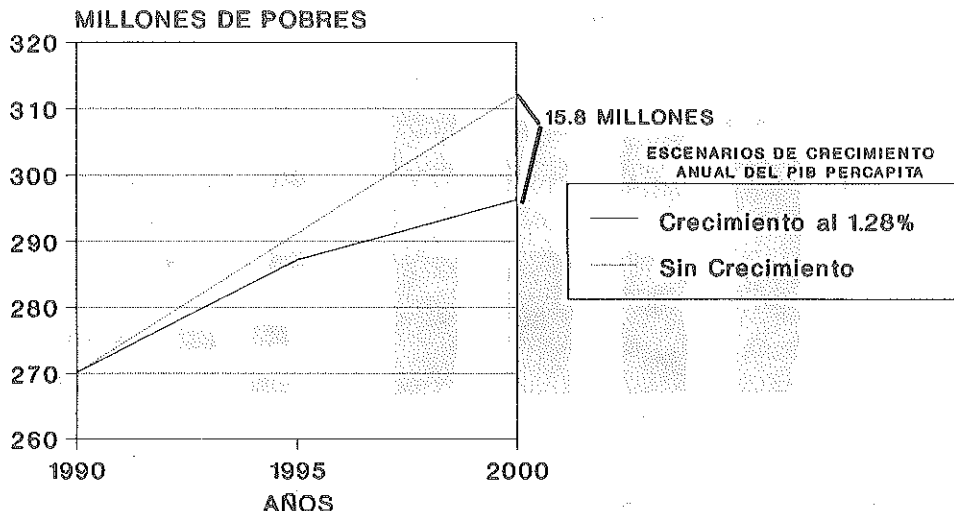
Según MIP\*. Estimación 1: Con crecimiento del PIB



\*Medición Integrada de la Pobreza

Fuente: Cálculos PNUD-RLA/86/004.

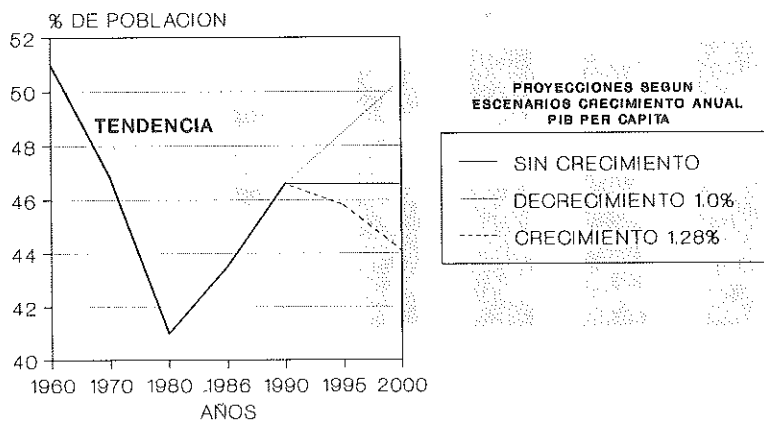
Gráfico 8.4  
**PROYECCIONES DEL NUMERO DE POBRES (MIP)**  
**SEGUN ESCENARIOS DE CRECIMIENTO**  
 América Latina 1990 - 2000



\*Medición Integrada de la Pobreza

Fuente: PNUD-RLA/86/004, con base en investigaciones propias, de CEPAL y CELADE

Gráfico 8.5  
**EVOLUCION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA**  
**EN AMERICA LATINA SEGUN LINEA DE POBREZA**  
 1960 - 2000



Fuente: Cálculos propios con base en CEPAL y Proyecto RLA/77/018, Pobreza Crítica.

se presenta en general coincidencia en el ordenamiento de los países en cuanto a su situación de pobreza<sup>4</sup>.

Según el enfoque de LP se tiene un panorama más amplio de la desigualdad en la región, que se expresa en el mapa que se presenta adelante. A partir de las cifras referentes a ese enfoque es posible identificar grupos de países (cuadro 8.3). Por un lado, aquellos donde más de 65% de la población pertenece a hogares con ingresos insuficientes (Guatemala con información comparable a nivel regional, pero también Honduras, Haití, Bolivia y Nicaragua). En el otro extremo, se ubican Argentina, Costa Rica y Uruguay en donde si bien el tamaño de la pobreza no es insignificante, se alcanzan valores inferiores al 30%, los más bajos dentro de los casos investigados. Entre estos dos grupos, se encuentran los países restantes: Venezuela y México por debajo de 40% y por encima de este nivel Brasil, Colombia, Chile, Panamá, República Dominicana y Perú, dentro de los que cuentan con datos.

De otra parte, el cuadro 8.3 indica la situación de 12 países frente a la insatisfacción de las necesidades básicas. En la incidencia de pobreza por NBI se presentan algunos cambios en la ubicación de los países. Argentina y Uruguay siguen con los valores más bajos. Su incidencia en la pobreza por NBI está en torno al 27%, a un nivel posiblemente similar a Chile. Entre el 30% y el 45% se ubican Costa Rica, Colombia, además de Venezuela, que presenta un cambio en su posición relativa. Y por arriba del 55% están Perú, República Dominicana, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Ecuador.

La relación entre el porcentaje de personas pobres por LP y por NBI de distintos países, se ilustra en el gráfico 8.6. La trayectoria de la tendencia general expresa que la pobreza por NBI tiende a ser más alta que la de ingresos en la mayor parte de países<sup>5</sup>.

Argentina, en 1980, tenía los niveles más bajos de pobreza por ingresos de la región y su porcentaje de pobres por NBI en 1980, era dos veces y media superior al de pobres por LP. Uruguay, Venezuela y Costa Rica, también con niveles bajos de hogares bajo la LP, muestran comportamientos similares, aunque con diferencias no tan grandes. En las posiciones superiores de pobreza por ingresos, el Perú tiene un nivel semejante de la pobreza por NBI, en torno al 55%, y Guatemala presenta más alta pobreza por ingresos que por NBI.

4 Véase en el recuadro 8.2 una referencia a las fuentes de información utilizadas.

5 Al comparar la estimación de pobreza por NBI de Chile con la de otros países es preciso tener en cuenta que, frente al patrón aplicado en ellos, presenta una subestimación ya que no incluye las mismas dimensiones. En especial no considera la insatisfacción de necesidades educativas cuyo indicador es la presencia en el hogar de niños que no asisten a la escuela, y la alta carga que sería un 'proxy' de insuficiencia de ingresos. La ausencia del indicador educativo no parece, sin embargo, tener un efecto importante en la magnitud de la pobreza chilena, dada la extensión de la escolaridad en ese país.

Cuadro 8.3

**INCIDENCIA Y COMPOSICION DE LA POBREZA  
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA SEGUN LP, NBI Y MIP**

PAISES	% HOGARES			% HOGARES POBRES			% PERSONAS			% PERSONAS POBRES			
	TOTAL	LP	NBI	TOTAL	LP-NBI	SOLO LP	TOTAL	LP	NBI	TOTAL	LP-NBI	SOLO LP	SOLO NBI
ARGENTINA (80)	100.0	8.7	22.3				100.0	10.4	27.7				
ARGENTINA (86)	100.0	13.0					100.0	15.5					
BRASIL (87)	100.0	39.8					100.0	45.3					
BOLIVIA (88)	100.0		60.3				100.0		64.3				
COLOMBIA (88)	100.0	46.2	34.1	57.2	23.2	23.1	100.0	50.9	39.5	62.2	28.2	22.7	11.3
COSTA RICA (88/86)	100.0	24.5	31.9				100.0	27.2	36.0				
CHILE (87) 1/	100.0	38.1					100.0	44.4	28.6				
ECUADOR (82)	100.0		67.2				100.0		71.2				
GUATEMALA (86)	100.0	67.6	60.0	80.3	47.3	20.3	100.0	72.7	65.7	83.8	54.6	18.1	11.1
HONDURAS (89)	100.0		63.4				100.0		70.3				
MEXICO (84)	100.0	29.9					100.0	37.4					
NICARAGUA (85)	100.0		63.1				100.0		69.4				
PANAMA (86)	100.0	33.9					100.0	41.0					
PERU (86)	100.0	49.7	52.3	66.3	35.6	14.1	100.0	54.2	57.2	70.7	40.7	13.5	16.5
R. DOMINIC. (84)	100.0	39.2	55.6	64.2	30.6	8.6	100.0	47.3	61.3	70.5	38.0	9.3	23.1
URUGUAY (85-86)	100.0	14.9	22.1				100.0	20.4	27.1				
VENEZUELA (86-88)	100.0	26.6	35.4				100.0	32.2	41.0				
AMERICA LATINA (86)	100.0	37.0					100.0	43.5	50.0	61.5	32.0	11.5	18.0

- Fuente: CEPAL. *Una estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile, 1987, 1990.*  
CEPAL, PNUD. *La Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80, 1990.*  
CEPAL, PNUD. *Ecuador, Mapa de Necesidades Básicas.* 1990.  
DANE. *La Incidencia de la Pobreza en Colombia, 1988.* Bogotá, 1990.  
DGE. *Las Necesidades Básicas en el Uruguay, 1988.*  
GNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.  
INDEC. *La Pobreza en Argentina.* 1985.  
PNUD, RLA/86/004. *Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana.* 1990.  
PNUD, RLA/86/004. *Pobreza y Política Social en Costa Rica.* 1990.  
PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en Bolivia.* La Paz, 1990.  
PNUD, RLA/86/004. *Datos preliminares sobre Guatemala.*  
PNUD, RLA/86/004. *Desarrollo sin Pobreza.* 1991.  
PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en el Perú.* 1990.  
PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en Venezuela.* 1990.  
PNUD, RLA/86/004. *Magnitud y Caracterización de la Pobreza en Honduras.* Tegucigalpa, 1990.

<sup>1</sup> Los indicadores NBI fueron calculados con base en los datos de la Cepal publicados en el documento citado en las fuentes.

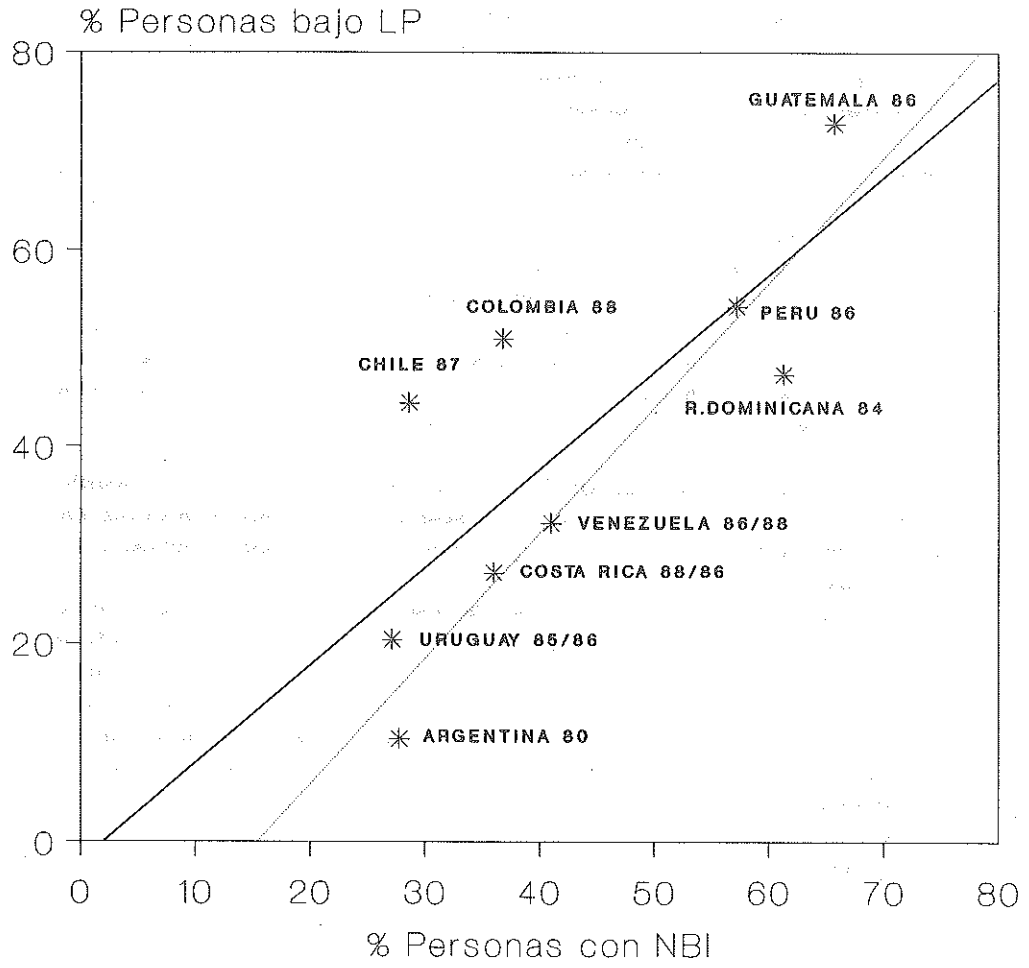
Mapa 8.1  
MAPA DE POBREZA POR LP EN AMERICA LATINA



Fuentes: CEPAL, PNUD, DGEC, INDEC, DANE y estimaciones del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.



Gráfico 8.6  
**PORCENTAJE DE POBREZA POR PAISES SEGUN LP Y NBI**



TENDENCIAS  
 — TODOS LOS PAISES    - - - SIN CHILE Y COLOMBIA

Fuente: Cuadro 8.3.

La alta correlación positiva entre las dos variables, en alguna medida, está influenciada por el componente de pobreza "total" que se encuentra en ambas<sup>6</sup>. No obstante, el estrecho acople que manifiestan sugiere interdependencias más de fondo. De forma similar, la posición discordante de Argentina, Chile, Colombia y Guatemala insinúa que, lejos de una fórmula rígida, existen distintas posibilidades en la relación de los niveles de estas variables.

Por la naturaleza de la información en que se basa (una serie de corte transversal, la tendencia expuesta en el gráfico señala más relaciones de tipo estructural que la forma como evolucionan las variables. Los períodos de referencia de las mediciones consideradas corresponden, con excepción de Guatemala, Venezuela y República Dominicana, a momentos de aumento del ingreso nacional per cápita, aunque en dentro del contexto de la recesión prolongada que ha afectado a toda la región. Ya que la incidencia de la pobreza por LP se modifica con el comportamiento del PIB, las observaciones podrían estar reflejando una situación de recuperación económica moderada, dentro de un ciclo recesivo. Así pues, la posición de Chile que dista de la tendencia en el año de 1987, al que se refiere su medición, había logrado cierta estabilidad después de una importante reducción del nivel de su producto por habitante. Colombia conservó sus condiciones ya que no tuvo oscilaciones notables en sus agregados macroeconómicos durante el momento de referencia. Podría afirmarse sobre esta base que los niveles de pobreza por ingresos, en los dos casos, no eran superiores a los "normales", debido a circunstancias coyunturales.

Teniendo esto en cuenta, es interesante observar que el punto de corte de la línea de tendencia al eje que representa la escala de porcentaje de NBI se da en un tramo de signo positivo. Se insinúa así que cabría esperar cierto remanente de pobreza por NBI cuando la pobreza por ingresos sea igual a cero; o dicho de otra forma, que la superación de las NBI se lograría una vez superada la pobreza por LP. La pendiente de la línea de tendencia denota la proporcionalidad que la pobreza por NBI guarda con la de LP. Su inclinación expresa, sin embargo, que a un aumento de una unidad en el porcentaje de LP correspondería un aumento del de NBI levemente inferior. Si se excluye a Chile y a Colombia en la especificación de la tendencia la correlación se hace mayor y su expresión lineal tendría también un intercepto negativo, que indica que con pobreza cero por ingresos subsistiría un remanente de pobreza por NBI. Esta tendencia responde a la situación de que en la mayor parte de países considerados la proporción de población con NBI supera a la que se encuentra bajo la línea de pobreza. Y además con la circunstancia de que los

6 Como se detallará más adelante los hogares pobres captados por ambos métodos dentro de los países estudiados no supera el 60% de ellos y en algunos casos no llega al 30% (ver cuadro 8.11).

países con menor pobreza por ingreso, tienden a tener proporciones de pobreza por NBI considerablemente más altas<sup>7</sup>.

El comportamiento de estas cifras lleva a pensar que aquellos satisfactores de las necesidades básicas que dependen, no del gasto corriente sino del ahorro y del gasto público suponen generalmente un esfuerzo más prolongado para acceder a ellos. En esta forma se presenta un rezago en el desarrollo de la infraestructura de servicios y en la solución del problema de la vivienda, respecto a otros déficit que dependen más de la carencia de ingresos corriente. Y que la visión unilateral de la pobreza en la perspectiva de los ingresos, deja de lado un segmento importante de pobres no sólo en los países de la región con menores niveles de producción, sino también en los que tradicionalmente se han considerado más avanzados. En contraste con este panorama, en los casos de Colombia y Chile, son las medidas de pobreza por NBI las que dejan de lado una mayor proporción de pobres.

Tradicionalmente, la pobreza era vista como un problema rural y, en efecto, la incidencia resulta más elevada en las áreas rurales que en las urbanas. En los 4 países con cuantificación rural según el MIP, la proporción de población pobre es superior al 70% (Perú con 96.5%, Guatemala con 86.8%, República Dominicana con 79.1% y Colombia con 86.8%, mientras que en las áreas urbanas este porcentaje tiene valores de 50.6%, 69.4%, 50% y 40.2% respectivamente (cuadro 8.4).

Según cálculos realizados, las incidencias de pobreza por ingresos para las zonas urbana y rural del nivel regional son de 60% y 36% (cuadro 8.5). Sin embargo, dado que la mayor parte de la población de la región vive en zonas urbanas, el número de pobres que reside en estas áreas supera al de los que lo hacen fuera de ellas. De tal forma, las primeras concentran el 57% de los pobres. En las zonas rurales, en cambio, reside la mayor cantidad de indigentes, el 54%. Cabe señalar, a su vez, que las áreas metropolitanas tienden a registrar una incidencia menor que las otras zonas urbanas (cuadro 8.6)<sup>8</sup>.

Las diferencias en la incidencia de la pobreza en el enfoque de NBI (cuadro 8.7 y gráfico 8.7) entre las zonas urbanas y rurales son también marcadas. Como se aprecia en el cuadro 8.8 la relación *% Pobreza Rural/ % Pobreza Urbana correspondiente* a NBI oscila entre 1.2, en Guatemala, y 3.4 en Colombia; en tanto que la proporción rural de hogares bajo LP es mayor a la urbana entre 1.2 veces en Chile, donde esta desigualdad es menor, y 2.5 veces en el Perú. En algunos países se presenta una más alta separación urbanarural en relación a la pobreza por ingresos. Entre ellos está República

7 Lo anterior no expresa el ritmo de evolución coyuntural, que no se da de acuerdo esta forma de relación.

8 La sensibilidad que tienen las estimaciones de incidencia de la pobreza por ingresos a ciertas opciones metodológicas mencionadas en el capítulo 7, se presentan en el recuadro 8.3 para ciertas áreas de los 10 países considerados en el estudio CEPAL/PNUD.

Cuadro 8.4

INCIDENCIA Y COMPOSICION DE LA POBREZA URBANA Y RURAL  
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA SEGUN LP, NBI Y MIP  
A) % HOGARES

PAISES	URBANO						RURAL						
	TOTAL	LP	NBI	TOTAL	LP-NBI	SOLO LP	TOTAL	LP	NBI	TOTAL	LP-NBI	SOLO LP	SOLO NBI
ARGENTINA (80)	100.0	7.1	18.7				100.0	16.4	41.9				
ARGENTINA (86)	100.0	12.3					100.0	17.0					
BRASIL (87)	100.0	33.6					100.0	59.7					
BOLIVIA 1/ (89)	100.0	62.7	48.5	71.0	40.3	22.4	8.2						
COLOMBIA (88)	100.0	35.6	15.1	40.2	10.5	25.1	4.6	100.0	55.8	51.3	34.6	21.2	16.7
COSTA RICA (88/86)	100.0	20.6	18.2					100.0	44.9				
CHILE (87)	100.0	36.6						100.0		90.6			
ECUADOR (82)	100.0		43.4					100.0			52.8	22.7	11.3
GUATEMALA (86)	100.0	54.3	53.2	69.4	38.1	16.2	15.1	100.0	75.5	64.1	86.8		
HONDURAS (89)	100.0		47.6					100.0		71.6			
MEXICO (84)	100.0	23.3						100.0	42.9				
NICARAGUA (85)	100.0		48.1					100.0		81.1			
PANAMA (86)	100.0	29.7						100.0	42.8				
PERU (86)	100.0	32.8	35.4	50.6	17.6	15.1	17.8	100.0	82.1	84.5	96.5	70.1	12.0
R. DOMINICANA (84)	100.0	27.4	42.9	50.0	20.4	7.0	22.5	100.0	51.6	68.9	79.1	41.3	10.3
URUGUAY (86)	100.0	13.9	19.9					100.0	23.0	40.8			
VENEZUELA (86/88)	100.0	24.8	27.0					100.0	34.2	74.7			

1/ Ciudades Capitales

## B) % PERSONAS

PAISES	URBANO					RURAL				
	TOTAL	LP	NBI	TOTAL POBRES	LP-NBI (SOLO LP)	TOTAL	LP	NBI	TOTAL POBRES	LP-NBI (SOLO LP)
ARGENTINA (80)	100.0	8.5	23.6			100.0	19.0	48.5		
ARGENTINA (86)	100.0	14.6				100.0	19.7			
BRASIL (87)	100.0	37.7				100.0	65.9			
BOLIVIA (88)	100.0	56.4				100.0		72.6		
COLOMBIA (83)	100.0	38.5	18.1	43.8	12.8	100.0	161.1	57.0	77.3	40.8
COSTA RICA (86/86)	100.0	22.6	20.4			100.0	30.0	48.9		16.2
CHILE 2/ (87)	100.0	42.5	26.3			100.0	52.1	38.2		
ECUADOR (82)	100.0	49.7				100.0		91.6		
GUATEMALA (86)	100.0	59.4	55.7	71.9	43.2	100.0	179.8	71.0	90.2	19.2
HONDURAS (89)	100.0		51.1			100.0		79.6		10.4
MEXICO (84)	100.0	30.2				100.0	50.5			
HICARAGUA (85)	100.0	54.8				100.0		85.9		
PANAMA (85)	100.0	36.0				100.0	51.9			
PERU (86)	100.0	38.8	41.3	57.4	22.7	16.1	18.6	100.0	183.4	87.0
R. DOMINICANA (84)	100.0	35.2	49.4	58.2	26.4	8.8	23.0	100.0	59.8	73.2
URUGUAY (86)	100.0	19.3	24.7			100.0	28.7	47.6		9.8
VENEZUELA (86/88)	100.0	29.7	32.8			100.0	42.2	71.7		23.2

Fuente: CEPAL, *Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile 1987*, 1990  
 CEPAL, PNUD, *La Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80, 1990*.

CEPAL, PNUD, Ecuador, *Mapa de Necesidades Básicas*, 1990.

DANE, *La Incidencia de la Pobreza en Colombia, 1988*, Bogotá, 1990.

DGEC, *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*, 1988.

GNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.

INDEC, *La Pobreza en Argentina*, 1985.

PNUD, RLA/86/004, *Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana*, 1990.

PNUD, RLA/86/004, *Pobreza y Política Social en Costa Rica*, 1990.

PNUD, RLA/86/004, *La Pobreza en Bolivia*, La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004, *Datos preliminares sobre Guatemala*.

PNUD, RLA/86/004, *Desarrollo sin Pobreza*, 1991.

PNUD, RLA/86/004, *La Pobreza en el Perú*, 1990.

PNUD, RLA/86/004, *La Pobreza en Venezuela*, 1990.

PNUD, RLA/86/004, *Magnitud y Caracterización de la Pobreza en Honduras Tegucigalpa*, 1990.

Los indicadores NBI fueron calculados con base en los datos de la CEPAL publicados en el documento citado en las fuentes.

Los indicadores NBI fueron calculados con base en los datos de la CEPAL publicados en el documento citado en las fuentes.

Cuadro 8.5  
**HOGARES Y PERSONAS BAJO LAS LINEAS DE POBREZA  
 E INDIGENCIA SEGUN AREAS URBANA Y RURAL  
 EN AMERICA LATINA. 1970 - 1986. (En miles)**

HOGARES	1970	1980	1986
<b>TOTAL AMERICA LATINA</b>			
Total Hogares	53,831	73,926	85,717
Hogares bajo L.P.	21,785	25,587	31,806
% hogares bajo L.P.	40	35	37
Hogares bajo L.I.	10,485	10,808	14,509
% hogares bajo L.I.	19	15	17
<b>AREAS URBANAS</b>			
Total Hogares	31,928	50,115	61,098
Hogares bajo L.P.	8,270	12,729	18,635
% hogares bajo L.P.	26	25	30
Hogares bajo L.I.	3,100	4,260	7,000
% hogares bajo L.I.	10	9	11
<b>AREAS RURALES</b>			
Total Hogares	21,903	23,811	24,619
Hogares bajo L.P.	13,515	12,858	13,171
% hogares bajo L.P.	62	54	53
Hogares bajo L.I.	7,385	6,548	7,509
% hogares bajo L.I.	34	28	30
<b>PERSONAS</b>			
<b>TOTAL AMERICA LATINA</b>			
Total Poblacion	276,985	352,925	402,471
Personas bajo L.P.	129,800	143,772	175,124
% personas bajo L.P.	47	41	43
Personas bajo L.I.		65,783	84,060
% personas bajo L.I.		19	21
<b>AREAS URBANAS</b>			
Total Poblacion		230,373	276,496
Personas bajo L.P.		70,241	99,539
% personas bajo L.P.		30	36
Personas bajo L.I.		25,341	38,709
% personas bajo L.I.		11	14
<b>AREAS RURALES</b>			
Total Poblacion		122,552	125,975
Personas bajo L.P.		73,531	75,585
% personas bajo L.P.		60	60
Personas bajo L.I.		40,442	45,351
% personas bajo L.I.		33	36

Fuente: Altimir Oscar. *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, 1979.

CEPAL, PNUD. *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80*.

Moya, Oscar. *América Latina, Proyecciones de Población*. CELADE. Mimeo, Santiago de Chile, 1990.

Cuadro 8.6  
**PROPORCION DE HOGARES Y PERSONAS  
 EN SITUACION DE POBREZA E INDIGENCIA, ALREDEDOR DE 1986**  
 Once países de América Latina (%)

PAIS	Area Metropolitana		Resto Area urbana		Total Area urbana		Area rural		Total pais	
	Pobreza	Indi-gencia	Pobreza	Indi-gencia	Pobreza	Indi-gencia	Pobreza	Indi-gencia	Pobreza	Indi-gencia
ARGENTINA(1986)										
Hogares	9	3	15	4	12	3	17	6	13	4
Personas	11	3	17	5	15	4	20	7	16	5
BRASIL(1987)										
Hogares	24	1	37	16	34	13	60	34	40	18
Personas	28	9	41	18	38	16	66	41	45	23
COLOMBIA(1986)										
Hogares	31	11	37	16	36	15	42	22	38	17
Personas	35	12	42	18	40	17	45	23	42	19
COSTA RICA(1988)										
Hogares	19	5	22	6	21	6	28	10	25	8
Personas	23	6	25	7	24	7	30	12	27	9
CHILE (1987)										
Hogares	...	...	...	...	37	13	45	16	38	14
Personas	...	...	...	...	43	16	52	20	44	17
GUATEMALA(1986)										
Hogares	45	20	59	31	54	28	75	53	68	43
Personas	50	23	65	35	60	31	80	57	73	49
MEXICO(1984)										
Hogares	...	...	...	...	23	6	43	19	30	10
Personas	...	...	...	...	30	8	51	24	37	13
PAÑAMA(1986)										
Hogares	27	11	41	19	30	13	43	22	34	16
Personas	33	14	47	23	36	16	52	28	41	20
PERU(1986)										
Hogares	37	11	53	22	45	16	64	39	52	25
Personas	45	13	60	26	52	19	72	46	60	30
URUGUAY(1986)										
Hogares	9	2	19	4	14	3	23	8	15	3
Personas	13	3	26	6	19	4	29	12	20	5
VENEZUELA(1986)										
Hogares	16	4	28	9	25	8	34	14	27	9
Personas	19	4	33	11	30	9	42	18	32	11
TOTAL REGION										
Hogares					30	11	43	22	35	15
Personas					35	13	49	26	40	18

Fuente: CEPAL, PNUD (1990), CEPAL (1990), Chile.

Cuadro 8.7  
**HOGARES Y PERSONAS EN POBREZA, SEGUN NBI**  
 En 13 países de América Latina

PAISES	ANOS	TOTAL NACIONAL		TOTAL URBANO		TOTAL RURAL	
		% HOGARES	% PERSONAS	% HOGARES	% PERSONAS	% HOGARES	% PERSONAS
ARGENTINA	1980	22.3	27.7	18.7	23.6	41.9	48.5
BOLIVIA	1976	74.5	73.9	65.2	61.7	80.7	82.4
	1988	60.3	64.3	52.5	56.4	68.2	72.6
COLOMBIA	1973		70.2		58.9		87.9
	1985	39.5	45.6	26.4	32.3	68.4	72.6
	1988	34.1	39.5	15.1	18.1	51.3	57.0
COSTA RICA	1986	31.9	36.0	18.2	20.4	44.2	48.9
CHILE	1987		28.6		26.3		38.2
ECUADOR	1982	67.2	71.2	43.4	49.7	90.6	91.6
GUATEMALA	1986	60.0	65.7	53.2	55.7	64.1	71.0
HONDURAS	1989	63.4	70.3	47.6	51.1	71.6	79.6
NICARAGUA	1985	63.1	69.4	48.1	54.8	81.1	85.9
PERU	1981	51.2	55.5	32.9	38.6	83.6	87.2
	1986	52.3	57.2	35.4	41.3	84.5	87.0
R. DOMINICANA	1984	55.6	61.3	42.9	49.7	68.9	73.2
URUGUAY	1985	22.1	27.1	19.9	24.7	40.8	47.6
VENEZUELA	1981	40.7	46.2	34.3	39.6	76.8	81.1
	1988	35.4	41.0	27.0	32.8	74.7	77.7

Fuente: DANE. *La Incidencia de la Pobreza en Colombia, 1988, a partir de la Medición Integrada de la Pobreza (MIP)*. Bogotá, 1990.

DGEC. *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*. 1988.

GNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.

INDEC. *La Pobreza en Argentina*. 1985.

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. *Ecuador, Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*. 1990.

PNUD, RLA/86/004. *Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana*. 1990.

PNUD, RLA/86/004. *Pobreza y Política Social en Costa Rica*. 1990.

PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en Bolivia*. La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. *Magnitud y Caracterización de la Pobreza en Honduras*. Tegucigalpa, 1990.

PNUD, RLA/86/004. *Pobreza y Política Social en Costa Rica*. San José, 1990.

PNUD, RLA/86/004, Ministerio de la Familia. *La Pobreza en Venezuela*. 1990.

PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en el Perú*. 1990.

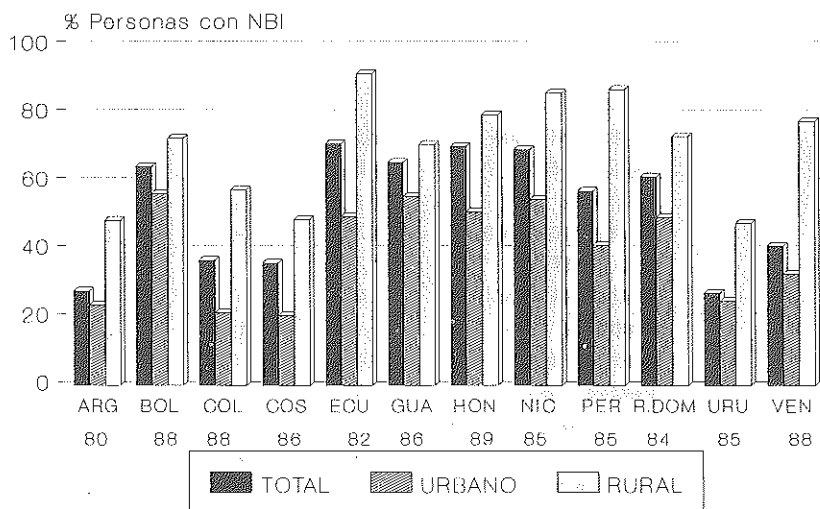
Cálculos propios con base en CEPAL, *Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile*, 1987. 1990

PNUD, RLA/86/004. Datos preliminares sobre Guatemala.

<sup>1</sup>Los indicadores NBI fueron calculados con base en los datos de la Cepal publicados en el documento citado en las fuentes.



Gráfico 8.7  
**PROPORCIÓN DE PERSONAS CON NBI  
 POR ÁREA URBANA Y RURAL**



Fuente: Cuadro 8.3

Dominicana y Guatemala; y entre los que tienen mayor desigualdad por NBI, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela. En Argentina y Perú se presenta una desigualdad similar en la pobreza con los dos enfoques<sup>9</sup>. A pesar de esta diversidad en las relaciones de los valores correspondientes a ambas zonas, las posiciones relativas de los países generalmente se mantienen en las incidencias urbanas y rurales.

En las áreas urbanas la tendencia de la relación entre la incidencia de pobreza por LP y por NBI denota la proporcionalidad marcada en los niveles de los dos indicadores (gráfico 8.8). El término autónomo (intercepto) positivo, que se desprende de su tendencia podría interpretarse como la predominancia de la pobreza por ingresos frente a las NBI. Al excluir a Colombia y Chile de la estimación de la tendencia, su trayectoria se vuelve semejante a la de la situación general de los países, esto es el intercepto adopta un valor negativo. Para las zonas rurales la recta que expresa la tendencia tiene un transcurso similar, aunque con niveles de NBI más altos cuando la pobreza por ingreso es nula. En esta zona presentan valores por LP mayores a los "esperados", Colombia, Chile Perú y Guatemala (gráfico 8.9).

<sup>9</sup> Como indicador de desigualdad se toma la razón entre la incidencia de la pobreza rural y la pobreza urbana.

Cuadro 8.8  
**DESIGUALDAD URBANO-RURAL DE LA INCIDENCIA DE POBREZA  
 POR LP Y POR NBI**

Razón entre la incidencia de la pobreza urbana y la rural

	LP	NBI
ARGENTINA (80)	2.3	2.2
BRASIL (87)	1.8	---
COLOMBIA (88)	1.6	3.4
COSTA RICA (88)	1.3	2.4
CHILE (87)	1.2	---
GUATEMALA (86)	1.4	1.2
HONDURAS (89)	---	1.5
MEXICO (84)	1.8	---
PANAMA (86)	1.4	---
PERU (86)	2.5	2.4
R. DOMINICANA (84)	1.9	1.6
URUGUAY (86)	1.7	2.1
VENEZUELA (86/88)	1.4	2.8

Fuente: Cuadro 8.4

Más allá de la evolución en el tiempo —que se analizará posteriormente— los valores de la prevalencia de la pobreza presentados revelan que un amplio segmento de la población de la región soporta carencias extremas. Esta situación es el resultado de niveles reducidos del producto por habitante (PIBpc) y de una distribución inequitativa del mismo. En efecto, los países en desarrollo se caracterizan no sólo por registrar una productividad media reducida sino porque su distribución entre las diferentes unidades productivas resulta muy heterogénea. Adicionalmente, suelen tener una oferta excedente de mano de obra, por lo que las remuneraciones de los asalariados no calificados pueden llegar a ser extremadamente bajas, tanto en términos absolutos como en relación a los salarios de los trabajadores más calificados y a los perceptores de ingresos del capital.

Estos dos factores se encuentran relacionados ya que el excedente de mano de obra es uno de los factores determinantes de la presencia de unidades de producción de baja eficiencia. En efecto, ante la alternativa del desempleo, aquellos que no encuentran trabajo se embarcan usualmente en actividades urbanas de muy baja productividad o permanecen en la pequeña explotación rural, aún cuando su contribución a la producción sea escasa o aún nula.

Recuadro 8.3

## OPCIONES DE MEDICION DE LA POBREZA POR INGRESOS

Tal como se indicó en el capítulo 7 las cifras de incidencia de la pobreza que fueron discutidas, y también los indicadores de intensidad resultantes, surgen de considerar una serie de opciones metodológicas. En particular, cabe recordar las siguientes: (1) se utilizó en cada país una línea de indigencia per cápita que surge de promediar los requerimientos nutricionales de los distintos grupos—definidos en términos de sexo, edad y tipo de actividad—según la importancia de cada uno de ellos; (2) el valor de la línea de pobreza surge, en todos los casos, de multiplicar por dos al valor de la de indigencia en el caso de las zonas urbanas, y por 1.75 para las rurales. El primero de estos criterios puede llevar a sobreestimar la incidencia ya que las familias más pobres tienen mayor cantidad de niños, los que demandarían una cantidad menor de alimentos. En sentido contrario, las encuestas de gastos revelan que la población de ingresos medios-bajos (no pobres) de las áreas urbanas registran—en general—una relación de gastos en alimentos/gastos totales que es menor que 1/2. Esto lleva a que el segundo de los criterios mencionados tendería a subestimar la incidencia ya que la línea de pobreza debería ser superior a la empleada. CEPAL-PNUD, por lo tanto, efectuó estimaciones del tamaño de la pobreza alternativas a las ya discutidas y que surgen de considerar otras opciones; los resultados se vuelcan a continuación:

## Incidencia de la pobreza. Versiones alternativas, 1986

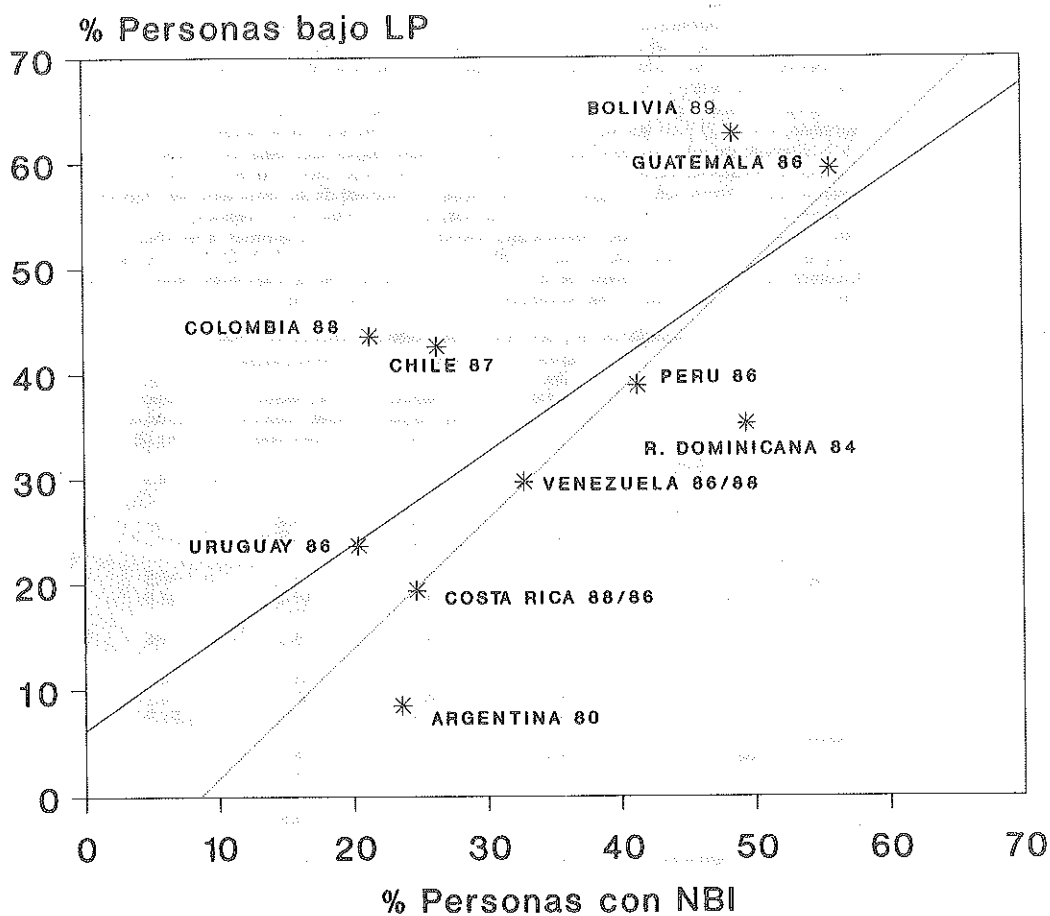
País y área	Estimación original	Estimaciones (1) la composición de cada hogar	Estimaciones considerando (2) la relación gasto alimento/gasto total	(3) ambos criterios (1) y (2)
Argentina				
—G. Buenos Aires	9.1	8.0	16.0	14.6
Brasil				
—Rio/Janeiro	31.0	...	44.8	...
—Sao Paulo	19.1	...	31.7	...
Colombia				
—Bogotá	31.4	31.0	46.8	40.3
—Resto urbano	37.1	36.5	49.2	46.5
Costa Rica				
—San José	19.4	18.8	35.3	29.6
Guatemala				
—Area Urbana Central	44.7	44.9	52.3	48.4
—Resto Urbano	58.8	58.7	57.8	56.1
—Area rural	75.4	76.6	76.3	74.9
México				
—Area urbana	23.3	...	27.9	...
—Area rural	42.9	...	47.2	...
Panamá				
—Ciudad/Panamá	26.9	27.1	33.9	30.4
Perú				
—Lima Metropolitana	36.9	...	40.6	...
Uruguay				
—Montevideo	9.2	9.0	17.9	14.4
Venezuela				
—Caracas	16.0	15.7	43.3	35.

Fuente: CEPAL/PNUD.

Los cambios que se producen en los valores de la incidencia al modificarse los criterios originales resultan los esperados. Cuando ambos se alteran simultáneamente, el efecto neto es el de una elevación del tamaño, salvo en el caso de Guatemala fuera del área urbana central. Las diferencias más importantes se observan en Venezuela, Uruguay, Costa Rica y Argentina, precisamente los países de menor incidencia.

Un tema adicional, que posiblemente influye hacia cierta subestimación de la incidencia de la pobreza resulta del hecho de que las diferencias entre los requerimientos nutricionales de distintos grupos de personas se consideran como representativos de las diferencias que existen para cubrir las necesidades no alimenticias. Así por ejemplo, si los requerimientos nutricionales de un niño resultan ser 30% menores que las de un adulto, no necesariamente implica que para satisfacer las demás necesidades, la relación sea de esa magnitud. En muchos casos es posible argumentar que las diferencias en los requerimientos nutricionales son menores, y aún de signo contrario, que en los relativos a otros aspectos.

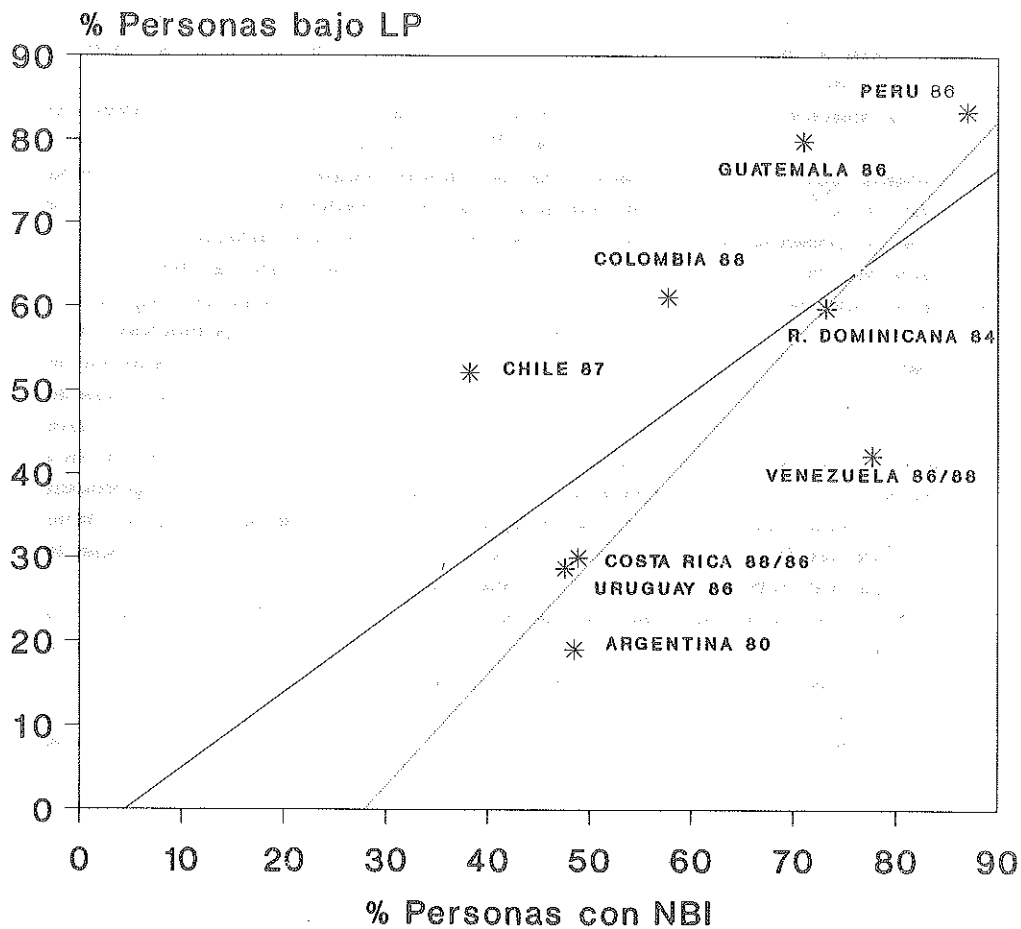
Gráfico 8.8  
POBREZA URBANA SEGUN LP Y NBI EN ALGUNOS PAISES



TENDENCIAS  
 — TODOS LOS PAISES      - - - SIN CHILE Y COLOMBIA

Nota: Bolivia se refiere a Hogares  
 Fuente: Cuadro 8.4

Gráfico 8.9  
POBREZA RURAL SEGUN LP Y NBI EN ALGUNOS PAISES



**TENDENCIAS**

— TODOS LOS PAISES      - - - SIN CHILE Y COLOMBIA

Fuente: Cuadro 8.4

### 8.3. INCIDENCIA DE POBREZA, NIVEL DEL PIB DESEMPLEO Y CONCENTRACION DEL INGRESO.

Las grandes desigualdades entre los países de la región tienen conexión con distintos factores. En el cuadro 8.9 se han incluido indicadores de fenómenos que directa o indirectamente están explicando la elevada prevalencia de la pobreza y los niveles diferentes con que se expresa nacionalmente.

La relación entre la incidencia de pobreza por ingresos y el nivel del Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc), ha sido analizada en distintos trabajos, que han comprobado una asociación negativa y bastante estrecha entre ellos<sup>10</sup>. Esa asociación está ilustrada en el gráfico 8.10 A), en el cual se pone de presente la correlación existente entre esas dos variables<sup>11</sup>. Las desviaciones frente a la tendencia pueden interpretarse como la influencia de otros factores. Dentro de ellos cabe destacar las políticas de ingresos y empleo y la forma como se distribuye el ingreso dentro de la población. De la observación del gráfico se infiere que puede haber porcentajes distantes de pobreza para PIB per cápita semejantes. Así, los de Brasil y Chile son más de 50% superiores al de Costa Rica, y la incidencia de la pobreza por LP en este país es menos de dos terceras partes la de aquellos: 25.5% en Costa Rica frente a 37.9 en Brasil y a 44.4 en Chile. Corolarios semejantes se desprenden de contrastar las situaciones de Uruguay, con Chile y Brasil. Uruguay tiene un valor del PIB por habitante equivalente a Chile y Brasil y su incidencia de pobreza por ingresos es menor en forma cuantiosa.

De otra parte, al observar la relación entre el PIB per cápita y la proporción de población con NBI en el gráfico 8.11 A) se hace evidente que hay una fuerte asociación, también inversa, entre el nivel del producto per cápita y la incidencia de NBI. Además la pendiente de la recta de tendencia de NBI es menos pronunciada que la de LP. Esto significa que, como era de esperar, el porcentaje de NBI es un poco menos sensible que el de pobres por ingresos a las variaciones de la producción. Y que se "lograría" eliminar la pobreza por NBI con ingreso per cápita superior al que requeriría la erradicación de la pobreza por LP. Aquí se llega a una conclusión que concuerda con el comportamiento analizado antes de la relación entre los porcentajes de LP y NBI. Según esa relación la pobreza por LP tendería a superarse primero que la de NBI<sup>12</sup>.

10 CEPAL/PNUD, *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago de Chile, 1990 pp. 46-47.

PNUD-Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. *Desarrollo sin Pobreza*, o.c.

11 Calculada una regresión, donde la incidencia poblacional de la pobreza es la variable dependiente se logra un coeficiente de ajuste (R<sup>2</sup>) de 0.538 para las observaciones del gráfico 8.10 A.

12 Recuérdese que en esta relación se obtiene una expresión de un patrón estructural y no una norma de evolución.

Cuadro 8.9  
INDICADORES DEL NIVEL DE ACTIVIDAD Y EL EMPLEO  
EN AMERICA LATINA

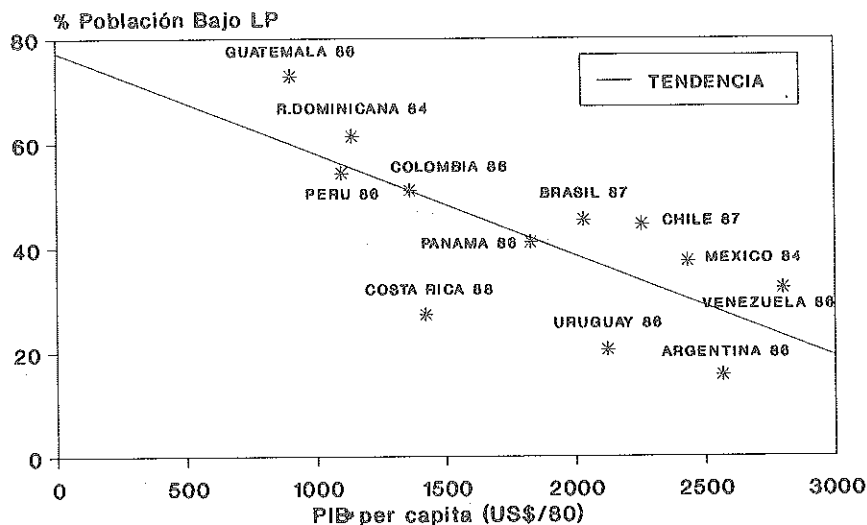
PAIS	PIB per capita (U\$S) (1986)	Desempleo urbano (1986)	Estructura del empleo alrededor 1980		
			Area urbana % ocupado en sect.informal	Area rural % ocupado en sect.tradic.	Total. % ocupado en sector infor- mal y tradicional
ARGENTINA 1/	2,566	5.6	23.0	41.7	25.7
BRASIL	2,003	3.6	25.9	73.8	44.5
COLOMBIA	1,293	13.8	34.4	54.2	41.0
COSTA RICA	1,388	6.7	19.0	43.0	27.2
CHILE	2,177	13.1	27.1	38.6	28.9
GUATEMALA	901	14.2	40.0	59.7	50.9
MEXICO	2,294	4.3	35.8	48.9	40.4
PANAMA	1,827	12.6	31.6	73.0	45.5
PERU	1,098	5.4	40.5	80.0	55.8
URUGUAY 2/	2,124	10.7	23.1	45.7	27.0
VENEZUELA	2,799	12.1	20.8	77.4	31.5

Fuente: CEPAL-PNUD (1990), CEPAL, PREALC y Mesa Lago, (1989).

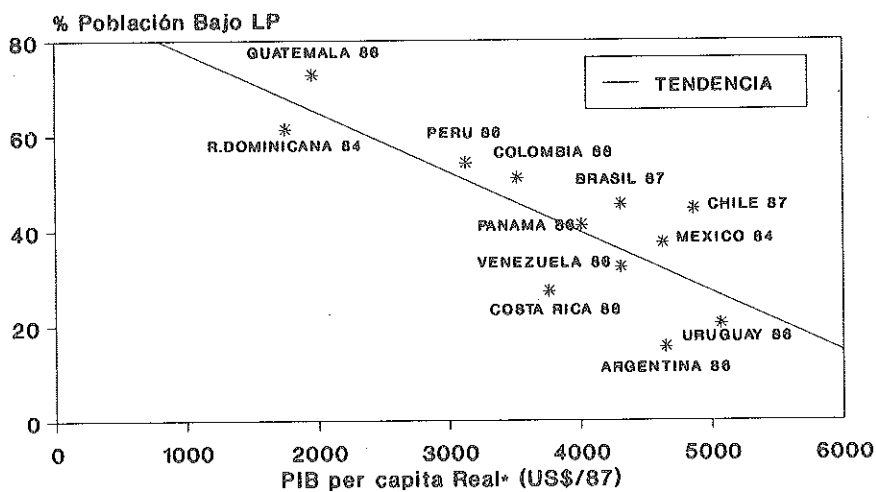
<sup>1</sup>Gran Buenos Aires

<sup>2</sup>Area Urbana

Gráfico 8.10  
**A) PIB PER CAPITA Y POBLACION BAJO LP**  
 12 Países de América Latina, hacia 1986



**B) PIB PER CAPITA REAL\* Y POBLACION BAJO LP**  
 12 Países de América Latina, hacia 1986

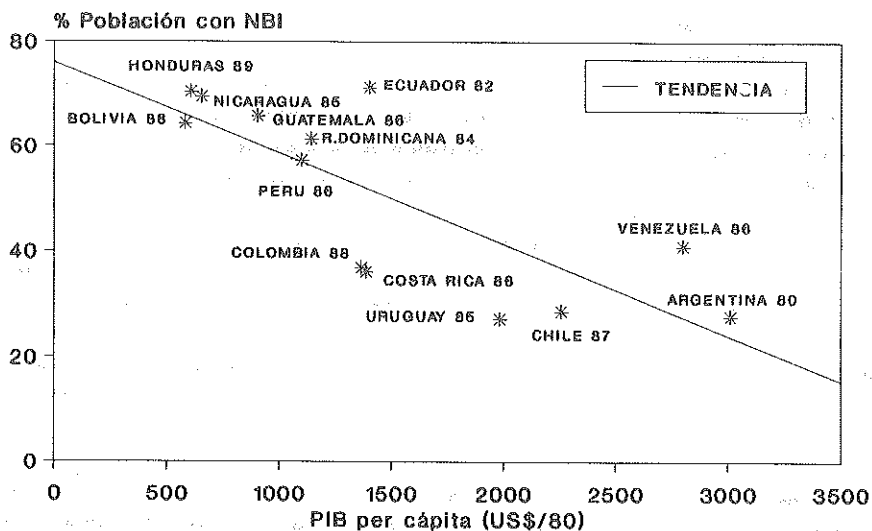


Fuente: Cuadro 8.6 y CEPAL

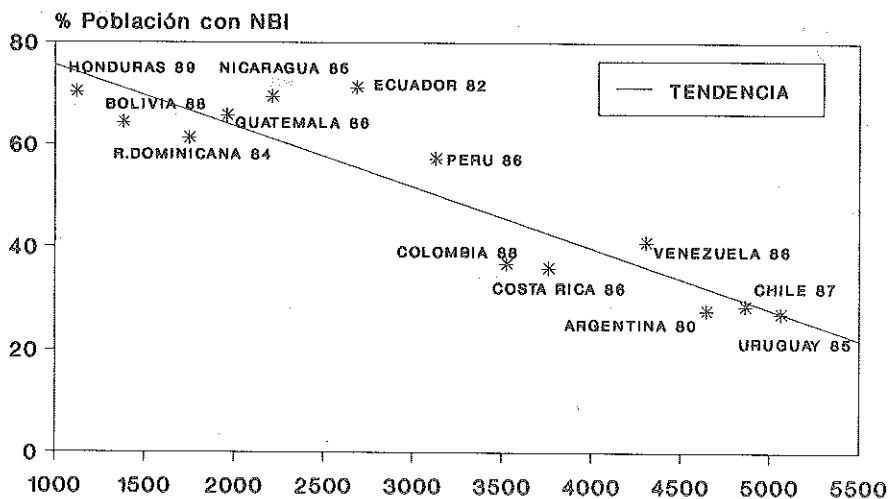
\*Factor de conversión: Paridades de Poder Adquisitivo (PPA). PNUD, 1990.



Gráfico 8.11  
**A) PIB PER CAPITA Y POBLACION CON NBI**  
 13 Países de América Latina, hacia 1986



**B) PIB PER CAPITA REAL \* Y POBLACION CON NBI**  
 13 Países de América Latina, hacia 1986



Fuente: Cuadro 8.3 y CEPAL

\*Factor de Conversión: Paridades de Poder Adquisitivo (PPA). PNUD, 1990.

En los gráficos 8.10 B) y 8.11 B) se enseña igualmente la relación entre los índices parciales de pobreza y el PIB por persona, pero esta vez transformado para que exprese los poderes adquisitivos reales dentro de cada país. El PIB real constituye, pues, una conversión del PIB por habitante utilizando las paridades de poder adquisitivo (PPA) en lugar de las tasas de cambio y expresando esta medida en dólares. Se trata de una variable que toma en cuenta la capacidad de compra de las monedas nacionales. Al asociar la estimada para 1987 con la incidencia de pobreza, hay un reajuste en la posición de los países, aunque se conserva, en términos generales, la tendencia.

El mejor ajuste que se logra en la tendencia estimada utilizando el PIB real<sup>13</sup> indica que en la explicación de los niveles de pobreza por LP incide de alguna manera el costo de la canasta básica en cada país. Una variable que da cuenta de este problema es el valor de la línea de pobreza. Expresa cuánto vale la satisfacción de aquellas necesidades básicas que se cubren generalmente en el mercado. Esta información, junto con la de otras estadísticas que también pueden incidir en la magnitud de la pobreza se hallan en el cuadro 8.10. Tienen que ver con los temas de la capacidad de compra del ingreso disponible (razón ingreso medio per cápita y valor de la línea de pobreza), y en segundo lugar con variables sobre el grado de concentración del ingreso (porcentaje de ingreso recibido por los hogares de los tres primeros deciles, y coeficiente Gini). Esta información proviene de las mismas encuestas a los hogares utilizadas en el estudio CEPAL/PNUD sobre pobreza en diez países de América Latina y CEPAL sobre Chile, y se refiere a los ámbitos para los cuales se obtuvo información directamente de esas encuestas<sup>14</sup>.

En el gráfico 8.12 se aprecia que la relación entre el *Valor de la línea de pobreza y la Incidencia de pobreza*, denota una propensión a que en las áreas donde hay mayores costos de la canasta básica se presente menor pobreza. La relación entre el número de canastas básicas que comprende el ingreso medio por hogar y el porcentaje de pobreza esclarece ese resultado. A pesar del mayor valor de las líneas de pobreza en los países menos pobres, los ingresos medios son tan superiores que compensan su efecto (gráfico 8.13). En este asunto las diferencias son inmensas. Mientras en las áreas rurales de Guatemala el ingreso medio por hogar no alcanzaba a ser cinco canastas básicas, en Caracas era superior a la línea de pobreza en más de 14 veces. Este gráfico capta nuevamente la influencia que el nivel del ingreso medio

13 El coeficiente de determinación de la regresión ( $R^2$ ) de la incidencia poblacional de la pobreza por LP, en función del PIB per cápita es de 0.538; cuando se calcula en función del PIB per cápita real (PPA) sube a 0.657.

En la regresión del porcentaje de pobreza por NBI en función del PIB per cápita este coeficiente es de 0.63, frente al del PIB per cápita real, que es de 0.845.

14 CEPAL/PNUD o.c.

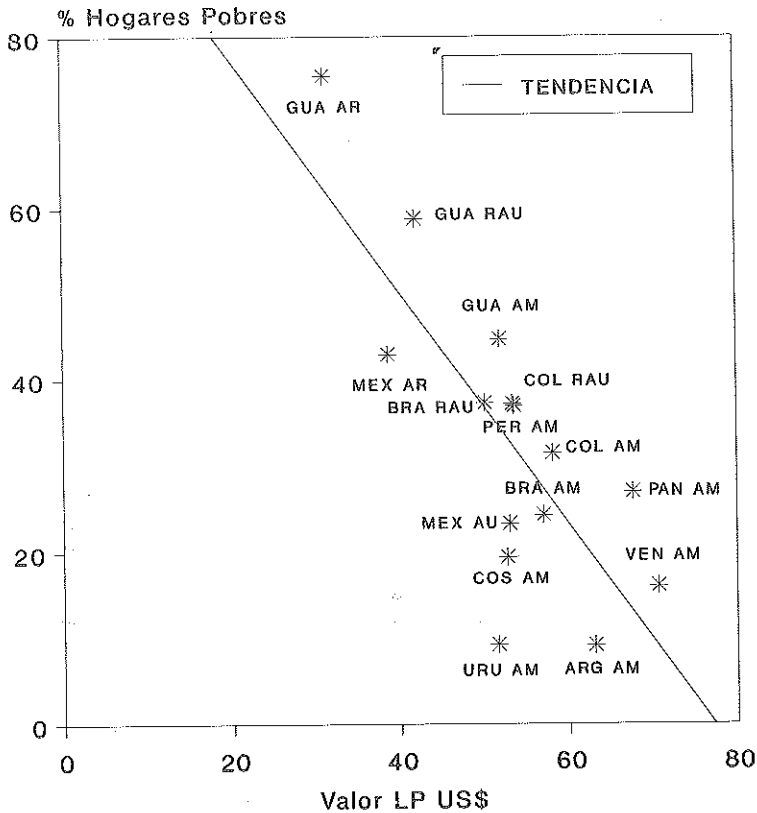
CEPAL. Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987. Santiago de Chile, 1990.

Cuadro 8.10  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP, VALOR DE LA LP,  
 INGRESO MEDIO Y MEDIDAS DE CONCENTRACION  
 DE LOS INGRESOS EN PAISES DE AMERICA LATINA**

	%	VALOR	INGRESO	INGRESO	% INGRESOS	GINI
	HOGARES POBRES	LP US\$	MEDIO US\$88 1/	MEDIO / LP	3 DECILES INFERIORES	
<b>ARGENTINA</b>						
Gran Buenos Aires	9.1	63.06	812.0	12.9	11.0	0.407
<b>BRASIL</b>						
Area Metropolitana 2/	26.3	56.96	737.5	12.9	7.2	0.528
Resto Area Urbana	37.2	50.07	505.8	10.1	6.0	0.538
Area Rural	59.7				8.9	0.470
<b>COLOMBIA</b>						
Bogota	31.4	58.09	612.5	10.5	8.0	0.464
Resto Area Urbana	37.1	53.35	491.6	9.2	7.8	0.444
<b>COSTA RICA</b>						
San Jose	19.4	52.69	555.0	10.5	11.0	0.361
Resto Area Urbana	21.9				10.9	0.362
Area Rural	27.6				10.6	0.356
<b>CHILE</b>						
Area Urbana	36.6			8.7	8.5	0.469
Area Rural	44.9			6.4	13.1	0.355
<b>GUATEMALA</b>						
Area Urbana Central	44.7	51.88	417.5	8.0	8.1	0.463
Resto Area Urbana	58.8	41.94	238.8	5.7	8.5	0.436
Area Rural	75.4	31.19	147.4	4.7	8.2	0.474
<b>MEXICO</b>						
Area Urbana	23.3	52.98	629.1	11.9	12.0	0.354
Area Rural	42.9	38.64	328.4	8.5	11.5	0.373
<b>PANAMA</b>						
Ciudad de Panama	26.9	67.60	747.3	11.1	9.1	0.422
Resto Area Urbana	41.0				8.5	0.440
Area Rural	42.8				8.9	0.454
<b>PERU</b>						
Lima Metropolitana	36.9	53.55	491.1	9.2	11.3	0.380
Resto Area Urbana	52.7				10.2	0.384
Area Rural	63.8				9.5	0.419
<b>URUGUAY</b>						
Montevideo	9.2	51.54	552.3	10.7	12.3	0.380
Resto Area Urbana	19.2				12.7	0.387
<b>VENEZUELA</b>						
Caracas Metropolitana	16.0	70.60	1,018.1	14.4	10.0	0.386
Resto Area Urbana	27.9				11.2	0.359
Area Rural	34.2				12.6	0.337

Fuente: CEPAL, RLA/86/004. *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80*. Cálculos propios con base en FMI, *Anuario Estadístico*, 1990

Gráfico 8.12  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP Y VALOR LP US\$**

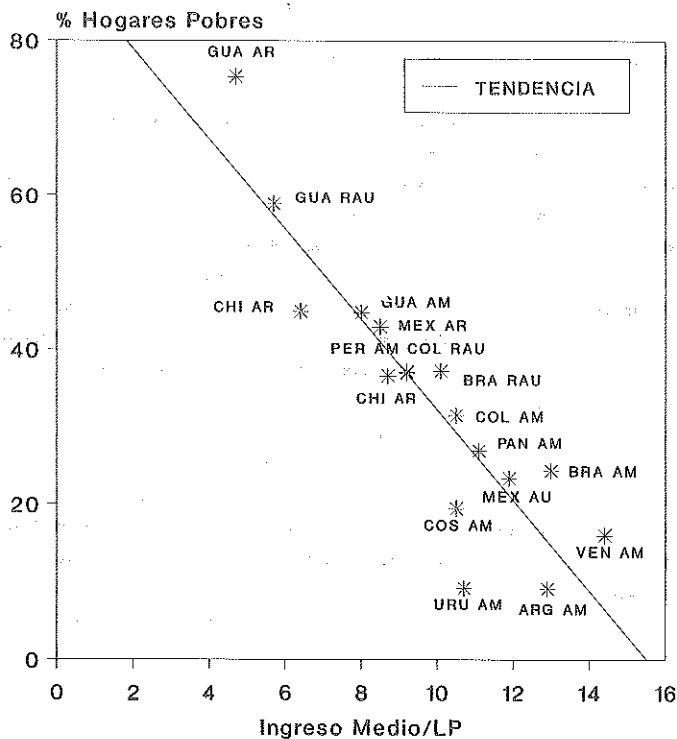


Fuente: Cuadro 8.10.

tiene sobre la pobreza por LP, tomando esta vez como unidad de medida del ingreso medio del hogar el número de canastas que éste representa. El estrecho ajuste que se expresa en esta relación pone de presente que, controlando diferencias de precios se "explica" de mejor forma la pobreza por LP<sup>15</sup>.

15 Aunque se trata de un conjunto de observaciones diferentes a las de los gráficos 8.10A) y 8.10B), que relacionan el PIB per cápita y el PIB per cápita real (PPA), con la proporción de personas bajo la LP, es interesante señalar que la regresión que sustenta la tendencia del gráfico 8.13 tiene un mejor ajuste que la tendencia expuesta en aquellos gráficos. El coeficiente de determinación de la regresión del gráfico 8.13 es de 0.80.

Gráfico 8.13  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP E INGRESO MEDIO/LP  
 POR HOGAR**



Fuente: Cuadro 8.10

En este punto surgen los interrogantes de si existe una relación entre el grado de concentración de los ingresos y el nivel de los mismos y entre la concentración de los ingresos y la incidencia de pobreza. A este respecto fue Kuznets quien postuló que durante el proceso de crecimiento de los países, en las etapas iniciales se tiende a presentar una distribución equitativa del ingreso, en una fase posterior se produce una concentración del mismo y finalmente a partir de cierto nivel del PIB per cápita se llega, de nuevo, a una distribución desconcentrada. De esta forma la relación entre la concentración

de ingresos y el PIB por habitante tendría la forma de una U invertida<sup>16</sup>. La gráfica 8.14 presenta los resultados de esa asociación para los datos del cuadro 8.10. Allí se observa que hay una gran variedad de situaciones que hacen que el ajuste de la relación sea débil, aunque con alguna tendencia a que disminuya el Gini con el incremento de los ingresos. Así se podrían ubicar los casos considerados en el tramo descendente de la U invertida, lo cual concuerda con el hecho de que los países de la región no se encuentran dentro de los más atrasados.

La información disponible también señala cierta asociación entre pobreza y concentración de los ingresos. El gráfico 8.15 ilustra un el vínculo existente entre el coeficiente Gini y la incidencia de la pobreza por ingresos en las áreas metropolitanas de los países estudiados. Se pone de manifiesto, como tendencia, que a mayor concentración de ingresos mayor pobreza. La asociación entre los dos fenómenos no es, sin embargo, demasiado estrecha. Con las observaciones de este gráfico el coeficiente de determinación entre las variables alcanza un valor de 0.356. Pero de otra parte, si se toma conjuntamente el efecto del ingreso medio de los hogares (en número de líneas de pobreza), y el grado de concentración de los ingresos (coeficiente Gini), en un ejercicio de regresión múltiple, se obtiene un valor de 0.85 en ese coeficiente ( $R^2$ ).

Estos valores están afectados por varias razones. En primer lugar, por que el Gini refleja —como otras medidas sintéticas— al conjunto de la distribución, situación que se ve agravada (en lo que hace a los objetivos de este análisis) por el hecho que las diferencias en el tiempo y el espacio en su valor reflejan en mayor grado las que se registran en la porción media de la distribución. Dicho de otra forma, la diferencia entre los Gini de dos países no muestra con suficiente intensidad la situación relativa de los sectores de menores ingresos<sup>17</sup>.

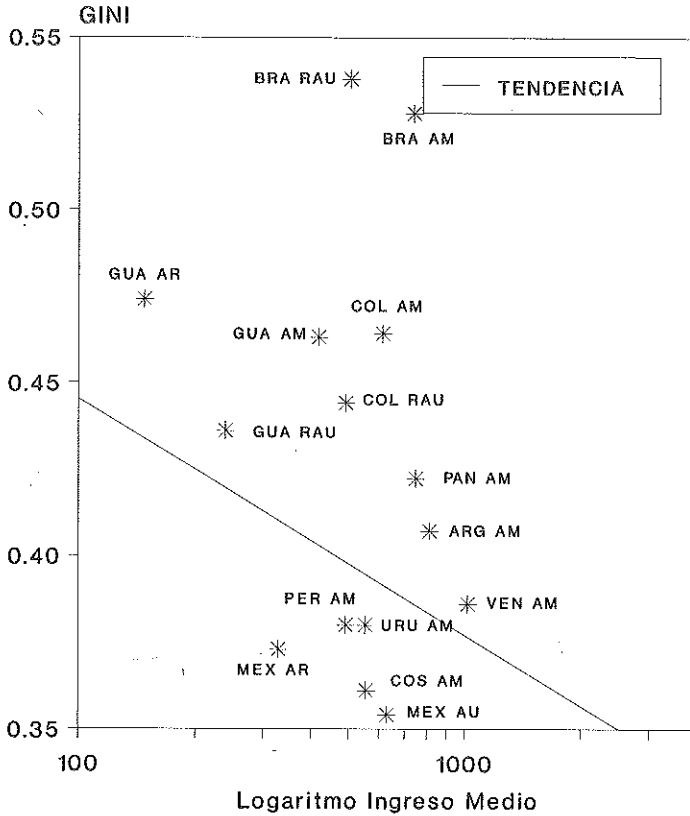
En segundo lugar, hay algunos valores del Gini que aparecen como dudosos, en especial el correspondiente a Perú, que resulta similar al de, por ejemplo, Uruguay o Argentina, e inferior al de países como Colombia o Panamá.

En igual sentido, se revela la asociación entre la incidencia de pobreza y la proporción de ingresos que corresponde a los tres primeros deciles de la distribución de los hogares. Cuando esta proporción aumenta, la de hogares pobres tiene probabilidad de ser más baja. Sin embargo la asociación entre pobreza y estas medidas es baja. La dispersión de los puntos respecto a las líneas que las expresan así lo pone de presente (gráfico 8.16).

16 15 Kuznets S. *Economic growth and income inequality*, en: *American Economic Review*, Vol. 45, 1955; y *Quantitative aspects of economic growth of nations: VIII Distribution of income by size*, en: *Economic Development and cultural Change*, Vol. 11, 1963.

17 Resulta conocida la menor sensibilidad de este indicador a las transferencias en la parte inferior y superior de la distribución. Véase, por ejemplo, Atkinson, 1970.

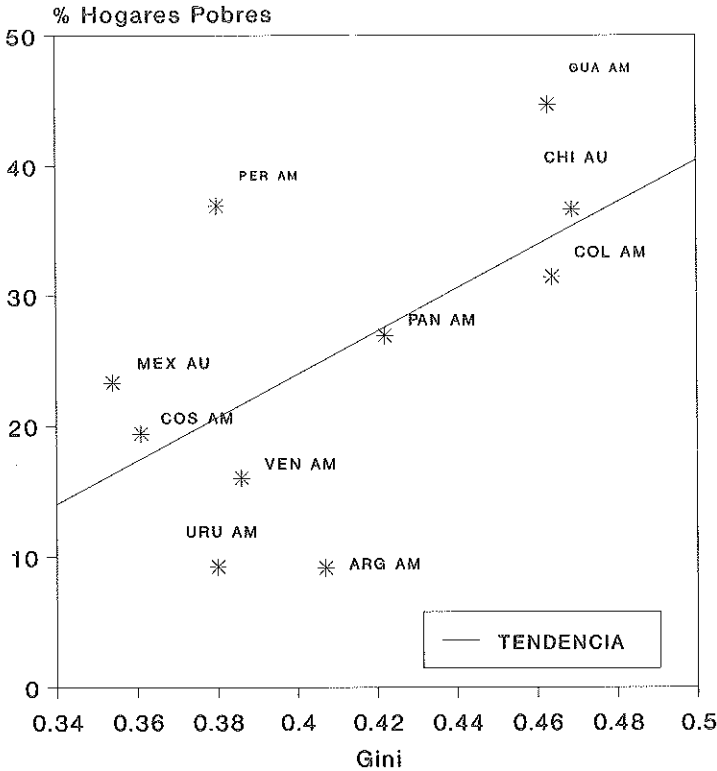
Gráfico 8.14  
RELACION INGRESO MEDIO Y GINI



Fuente: Cuadro 8.10.

En este asunto las desviaciones frente al comportamiento "esperado" son ilustrativas. Los coeficientes Gini más altos no pertenecen a las áreas más pobres sino a las zonas urbanas de Brasil, que se sitúan en un lugar intermedio desde el punto de vista de los ingresos medios. Este elemento unido a lo considerado sobre la relación entre el porcentaje de pobreza y el PIB per cápita expresa el vínculo entre el nivel de pobreza brasileño y la concentración de su ingreso: Es en estas áreas donde a la vez la participación de los primeros deciles en el ingreso es más baja. En el otro extremo está el área rural de Venezuela que tiene el más bajo Gini, con una incidencia intermedia de pobreza. La posición de Costa Rica también se destaca por su bajo

Gráfico 8.15  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP Y GINI**  
 Area Metropolitana

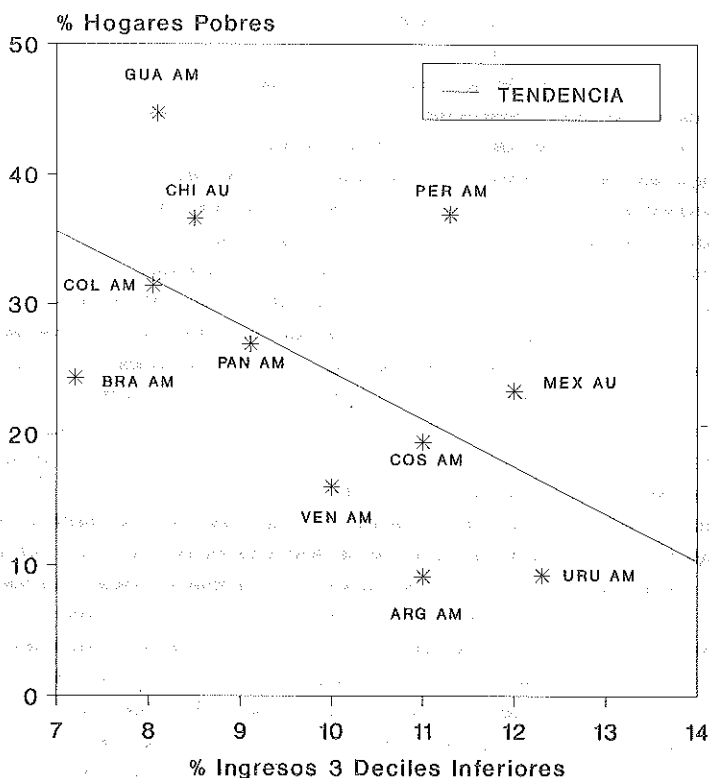


Fuente: Cuadro 8.10.

Gini, lo que unido a su nivel medio de ingreso, que no es de los superiores, expresa el efecto favorable de una distribución más equitativa sobre los niveles de pobreza. Las observaciones de Colombia, Bogotá y resto del área urbana, se sitúan también por encima de la tendencia en cuanto al Gini, presentando niveles de concentración del ingreso relativamente altos. Así, por ejemplo, Bogotá tiene mayores ingresos medios y más alto índice de pobreza que San José de Costa Rica, lo que se explica posiblemente por las diferencias en la concentración del ingreso entre las dos ciudades. Y, de otra parte, las áreas urbanas de Chile, con ingresos superiores a Bogotá, pero con un grado más alto de concentración en su distribución, manifiesta una incidencia de pobreza por LP también más elevada.



Gráfico 8. 16  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP  
 Y % DE LOS 3 DECILES INFERIORES**



Fuente: Cuadro 8.10.

La distribución del ingreso es el resultado de un sin número de factores. Uno de ellos es la configuración de la fuerza de trabajo. A este respecto y en el terreno descriptivo de este capítulo, es interesante señalar la asociación que se revela, entre el tamaño de la pobreza el desempleo y la participación del sector informal y tradicional rural en el empleo total de los países.

El desempleo abierto es, en efecto, una de las variables que interesa tener en cuenta, y se espera que esté asociada con la pobreza coyuntural. Al observar las cifras se destacan sus valores elevados, que en algunos casos han venido creciendo en el último decenio y que no muestran diferencias marcadas con los correspondientes a muchos países avanzados. En especial,

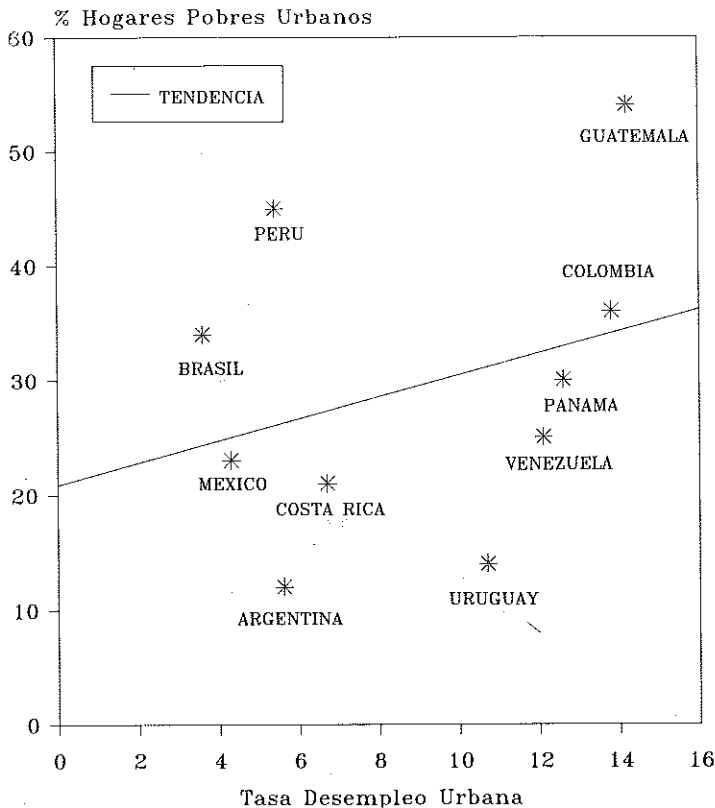
resultan llamativos los valores relativamente bajos alcanzados en ciertos países (Brasil, México y Perú). Esta situación es también conocida y refleja que en las economías en desarrollo, el mercado de trabajo se ajusta de manera algo distinta al esquema que sigue el indicador de la desocupación abierta. En el gráfico 8.17 se muestra cómo no hay asociación entre los niveles de desempleo y de pobreza para las zonas urbanas. No obstante, la existencia de un amplio segmento de actividades de baja productividad resulta una de las manifestación más conspicuas de la debilidad estructural de la demanda de mano de obra del sector formal. Precisamente, en el cuadro 8.9 se han incluido algunas estimaciones que señalan el importante tamaño del empleo correspondiente al sector informal urbano y al sector tradicional rural.

Cuando esta participación registra un valor elevado, el ingreso medio de la economía tiende a ser bajo, dada la baja productividad del sector. La existencia de un amplio sector informal es la manifestación de una oferta excedente de trabajo. Esto, a su vez, ocasiona que las remuneraciones de muchos de los asalariados no calificados que trabajan en unidades no totalmente informales resulten también muy reducidas. Y de forma similar, los ingresos generados en las unidades informales o tradicionales son absoluta y relativamente restringidos, con lo cual la distribución se hace más heterogénea. La ilustración de esta relación se encuentra en el gráfico 8.18.

Sin embargo, entre las dimensiones discutidas, la que parece estar más estrechamente asociada al tamaño de la pobreza es el volumen del sector informal y tradicional. El  $R^2$  de la ecuación de regresión lineal cuando se considera el porcentaje de ocupados en estos sectores como la variable explicativa, es de 82%. Al efectuar el análisis por separado para las áreas urbanas y rurales se observa que la asociación resulta más estrecha en la primera - $R^2$  del 55% - que en la segunda - $R^2$  de 28%. Esta menor correlación detectada para las zonas rurales obedecería, sin embargo, a problemas en el indicador de la importancia del "sector tradicional", el cual no parece reflejar adecuadamente las diferencias que, *a priori*, deberían existir entre países. Por ejemplo, no resulta obvio que éste sea de similar tamaño -en términos de empleo- en Argentina o Uruguay, y México; o que Guatemala registre un valor menor, y distante, del correspondiente a Brasil o Perú. El hecho que el ajuste resulte mejor cuando se consideran los datos del conjunto del país se debería, por otra parte, a que, como la informalidad es mayor en las zonas rurales, estos promedios resultan más altos en las naciones con mayor población en estas áreas que son, por otra parte, las que registran las tasas más elevadas de incidencia de pobreza.

Los resultados de este ejercicio deben usarse cuidadosamente dada la escasa cantidad de observaciones y los problemas que, según se mencionó, tendrían algunas de las variables empleadas. Sin embargo, no contradicen los argumentos que suelen emplearse para tratar de entender el fenómeno de la pobreza, y que fueron esbozados anteriormente: la disponibilidad agregada

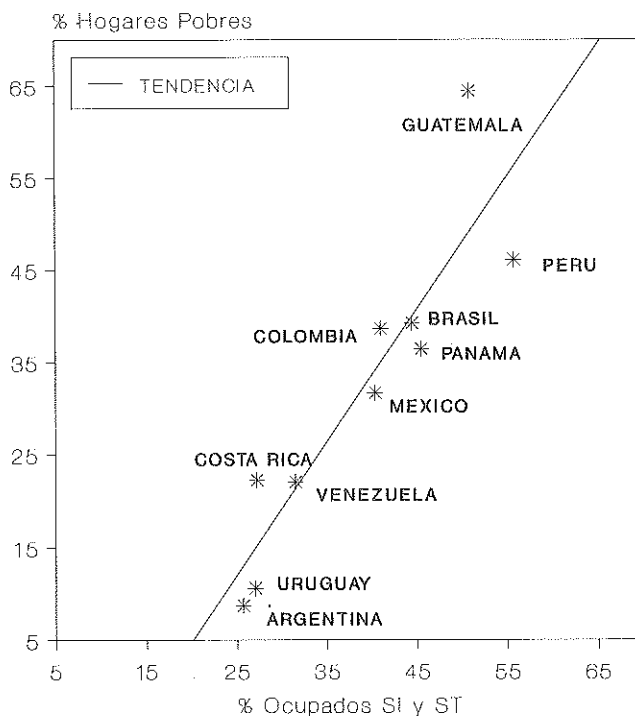
Gráfico 8.17  
**DESEMPLEO Y POBREZA URBANA EN AMERICA LATINA, 1986**



Fuente: Cuadro 8.6 y 8.9.

de bienes y su distribución determinarían de forma muy directa el tamaño de la pobreza observada en cada sociedad. Esas variables se verían, a su vez, influenciadas —entre otras numerosas causas— por el tamaño del sector informal. En efecto, cuando el mismo registra un valor elevado, es de esperar que el ingreso medio de la economía sea reducido ya que la productividad media de las unidades informales es muy baja; esta situación, a su vez, llevaría a que los ingresos que en ellas se generen resulten relativa y absolutamente reducidos, originando una distribución más heterogénea. Dicho de otra forma, existe una asociación estrecha entre el tamaño del empleo no estructurado por un lado, y el nivel del PIBpc y la distribución del ingreso, por el otro. Se puede entender, entonces el elevado nivel del coeficiente de

Gráfico 8.18  
**HOGARES BAJO LP Y OCUPACION**  
**EN LOS SECTORES TRADICIONAL E INFORMAL, 1980**



Fuente: Cuadros 8.6 y 8.9.  
 SI: Sector Informal Urbano  
 ST: Sector Tradicional Rural.

asociación encontrado, para el conjunto de los once países latinoamericanos analizados, entre la incidencia de la pobreza y la de la ocupación informal que se comentó más arriba, aún restringiendo el análisis al caso del área urbana.

#### 8.4. LA COMPOSICION DE LA POBREZA SEGUN MIP EN ALGUNOS PAISES.

Al considerar la composición de la pobreza por tipos según la MIP (cuadros 8.1, 8.3, 8.4, 8.11 y gráfico 8.19), se destacan otros rasgos de la

Cuadro 8.11

## INCIDENCIA Y COMPOSICION DE LA POBREZA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA SEGUN MEDICION INTEGRADA DE LA POBREZA POR AREA RURAL Y URBANA

PAISES	NACIONAL						URBANO						RURAL									
	% HOGARES		% HOGARES POBRES		TOTAL		% HOGARES		% HOGARES POBRES		TOTAL		% HOGARES		% HOGARES POBRES		TOTAL					
	NO POB.	POBRES	CRON.	SOLO NBI	SOLO LP	SOLO LP	NO POB.	POBRES	CRON.	SOLO NBI	SOLO LP	NO POB.	POBRES	CRON.	SOLO NBI	SOLO LP	NO POB.	POBRES	CRON.	SOLO NBI	SOLO LP	
ARGENTINA 1/ (88)						100.0	53.3	36.7	100.0	24.2	7.1	68.7										
BOLIVIA 2/ (89)						100.0	29.0	71.0	100.0	56.8	11.6	31.6										
COLOMBIA (88)	100.0	42.9	57.1	100.0	40.5	19.1	40.4	100.0	59.9	40.1	100.0	26.1	11.4	62.5	100.0	27.5	72.5	100.0	47.7	23.0	29.3	
COSTA RICA (86)	100.0	61.7	38.3	100.0	27.2	56.1	16.7	100.0	74.9	25.1	100.0	26.7	47.8	27.5	100.0	49.8	50.2	100.0	28.1	60.0	11.9	
ECUADOR (88)						100.0	34.8	65.2	100.0	41.7	15.8	42.5										
GUATEMALA (86)	100.0	19.7	80.3	100.0	58.9	15.8	25.3	100.0	30.6	69.4	100.0	54.9	21.8	23.3	100.0	13.2	86.8	100.0	60.8	13.0	26.2	
PERU (86)	100.0	33.7	66.3	100.0	53.7	25.0	21.3	100.0	49.4	50.6	100.0	34.9	35.2	29.9	100.0	3.5	96.5	100.0	72.6	14.9	12.4	
R. DOMINICANA (84)	100.0	35.8	64.2	100.0	47.7	38.9	13.4	100.0	50.0	50.0	100.0	40.9	45.1	14.0	100.0	20.9	79.1	100.0	52.2	34.8	13.0	
JURUSLAY 3/ (86)						100.0	80.1	19.9	100.0	33.7	17.6	48.7										

<sup>1</sup>Conurbano Bonaerense

<sup>2</sup>Total ciudades capitales

<sup>3</sup>Montevideo

Fuente: DANE. *La Incidencia de la Pobreza en Colombia, 1988 a partir de la Medición Integrada de la Pobreza (MIP)*. Bogotá, 1990.

INDEC. *La Pobreza en el Conurbano Bonaerense*. 1989.

INEM. *Metodología para la Medición de la Pobreza*, Quito, 1990.

Kaziman, Rubén. "La heterogeneidad de la Pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista CEPAL*, 37, 1989.

PNUD, RLA/86/004. Datos preliminares de Guatemala.

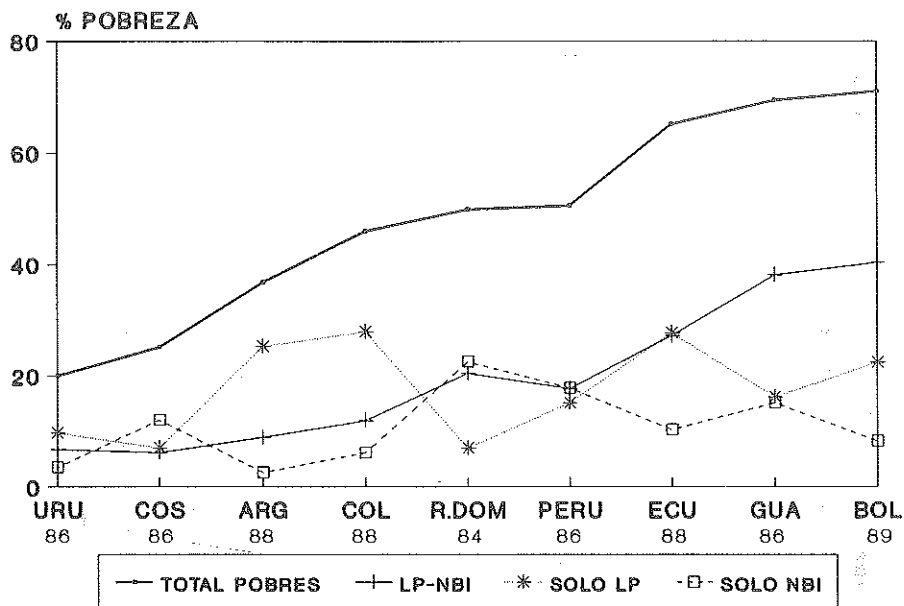
PNUD, RLA/86/004. *Diagnóstico Socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana*. Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en Bolivia*. La Paz, 1990.

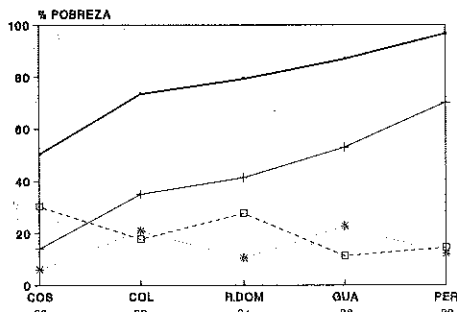
PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en el Perú*, 1990.

PNUD, RLA/86/004. *Pobreza y Política Social en Costa Rica*, 1990.

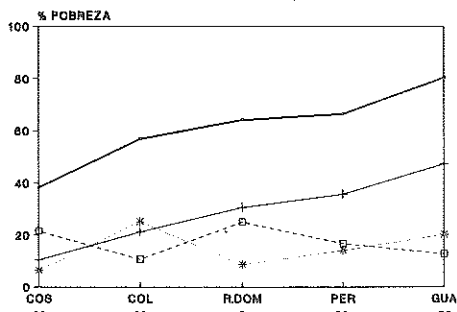
Gráfico 8.19  
POBREZA POR PAISES SEGUN MIP  
URBANA



RURAL



NACIONAL



Fuente: Cuadro 8.11.

Cuadro 8.12  
**RELACION ENTRE EL NIVEL DE INCIDENCIA DE LA POBREZA  
 Y DEL TIPO DE POBREZA PREDOMINANTE  
 UBICACION DE LOS PAISES**

Tipo de Pobreza predominante segun MIP	NIVEL DE POBREZA		
	ALTO (51% Y +)	MEDIO (30%-50%)	BAJO (MENOS 30%)
SOLO LP	Ecuador Urbano	Colombia Urbana	Argentina Urbana Uruguay Urbano
SOLO NBI		R.Dominicana Urbana Costa Rica Rural Peru Urbano	Costa Rica Urbana
LP Y NBI	Bolivia Urbano Peru Rural		
	Colombia Rural Guatemala R.Dominicana Rural		

Fuente: Cuadros 8.3, 8.4 y 8.11

relación LP-NBI. En primer lugar es notable el predominio de la pobreza "total" (simultáneamente por los dos criterios) en las zonas rurales y en los países con niveles altos de pobreza. En las áreas urbanas no hay una preponderancia clara de ningún tipo de pobreza. En Bolivia y Guatemala es mayoritaria la pobreza "total", en Argentina, Colombia y Uruguay la pobreza por LP, y en Costa Rica y República Dominicana la de NBI.

Tanto en las zonas rurales como en las urbanas hay una notable correlación entre el nivel general de pobreza y la pobreza "total". Una y otra, el todo y esa parte que no siempre es la más numerosa, tienen un nivel correlativo. Las incidencias de las pobrezas parciales (sólo por LP o sólo por NBI) no guardan, por el contrario, correspondencia con el nivel general de la pobreza. El cuadro 8.12 resume la situación de los países analizados frente a dos dimensiones de la pobreza: su nivel y la preponderancia de un tipo a su interior. En primer lugar, el agrupamiento obtenido expresa una asociación clara entre los más altos niveles de pobreza y la pobreza "total": a mayor incidencia, la pobreza tiende a ser más profunda e integral. En la casilla respectiva se ubican casi todas las zonas rurales y las urbanas de Bolivia y Ecuador (que se encuentra en una situación intermedia frente al tipo de pobreza

predominante). A un nivel medio de pobreza corresponde en forma preferencial, de otra parte, la pobreza sólo por NBI. En esa situación se hallan las zonas urbanas de Perú y República Dominicana, y la rural de Costa Rica. Por último los menores niveles de pobreza parecen estar asociados con la pobreza por LP únicamente, como lo manifiestan los casos del Gran Buenos Aires y Montevideo. Por fuera de estas "normas" de correspondencia se colocan, de una parte Costa Rica urbana con nivel bajo en la incidencia y pobreza sólo por NBI como predominante, y de otra, el área urbana de Colombia, con nivel medio de pobreza y predominancia de aquella sólo por ingresos.

Más adelante se analizarán las características de los tipos de pobres según MIP. A continuación se señalan algunos aspectos sobre la intensidad de la pobreza.



9.

## LA INTENSIDAD DE LA POBREZA

Amartya Sen señala que la medida de incidencia de pobreza (como proporción del número de los que han sido identificados como pobres respecto al total de la población de la comunidad en cuestión) tiene al menos dos importantes limitaciones. La primera consiste en que no toma en cuenta la magnitud de la brecha que separa el ingreso de los pobres, de la línea de pobreza. Así, una reducción en el ingreso del conjunto de pobres, sin afectar el ingreso de los ricos dejará la medida de incidencia inalterada. Y la segunda es su insensibilidad a la forma como está distribuido el ingreso entre los pobres. Particularmente ninguna transferencia de ingreso de una persona pobre a otra más rica, puede incrementar esta medida. Por estas razones, Sen considera que la incidencia de pobreza es un indicador inaceptable de la pobreza, y que la concepción de pobreza que está implícita en él parece bastante cuestionable<sup>1</sup>.

En esta sección se intenta completar las medidas de magnitud de la pobreza presentadas anteriormente con las de intensidad, para dar una descripción más amplia del fenómeno.

### 9.1. LA INDIGENCIA Y LA ACUMULACION DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

La cuantificación de la intensidad de la pobreza por NBI tiene la dificultad de que implica dar ponderación a carencias de distinta naturaleza. Sin embargo, un primer acercamiento a esta dimensión consiste en considerar que la pobreza es más aguda a medida que se acumulen las insatisfacciones, manteniendo el supuesto de que cada insatisfacción tiene igual peso que las otras<sup>2</sup>. En esta perspectiva el cuadro 9.1 incluye la proporción de personas

1 Sen Amartya. Ver capítulo 2 de este libro.

2 Se mantiene este supuesto que está implícito en la forma como se ha venido midiendo la pobreza por NBI en los 'mapas de pobreza'. Según ese procedimiento se considera como pobre a un hogar y a todos sus miembros, cuando tiene al menos una de las carencias definidas como básicas.

pobres por NBI, y el de aquellas afectadas por más de un indicador<sup>3</sup>. La información sobre este tema señala una correlación entre incidencia e intensidad de la pobreza. A medida que hay mayor extensión de NBI, mayor es la de los 'multicarenciados' u hogares en 'misericordia' como se los ha llamado (gráfico y cuadro 9.1). Tal condición abarca aproximadamente a la mitad de los pobres por NBI en los distintos países. No obstante, en las zonas rurales esta proporción se eleva a cerca de dos terceras partes, en tanto que en las urbanas es de aproximadamente el 40%.

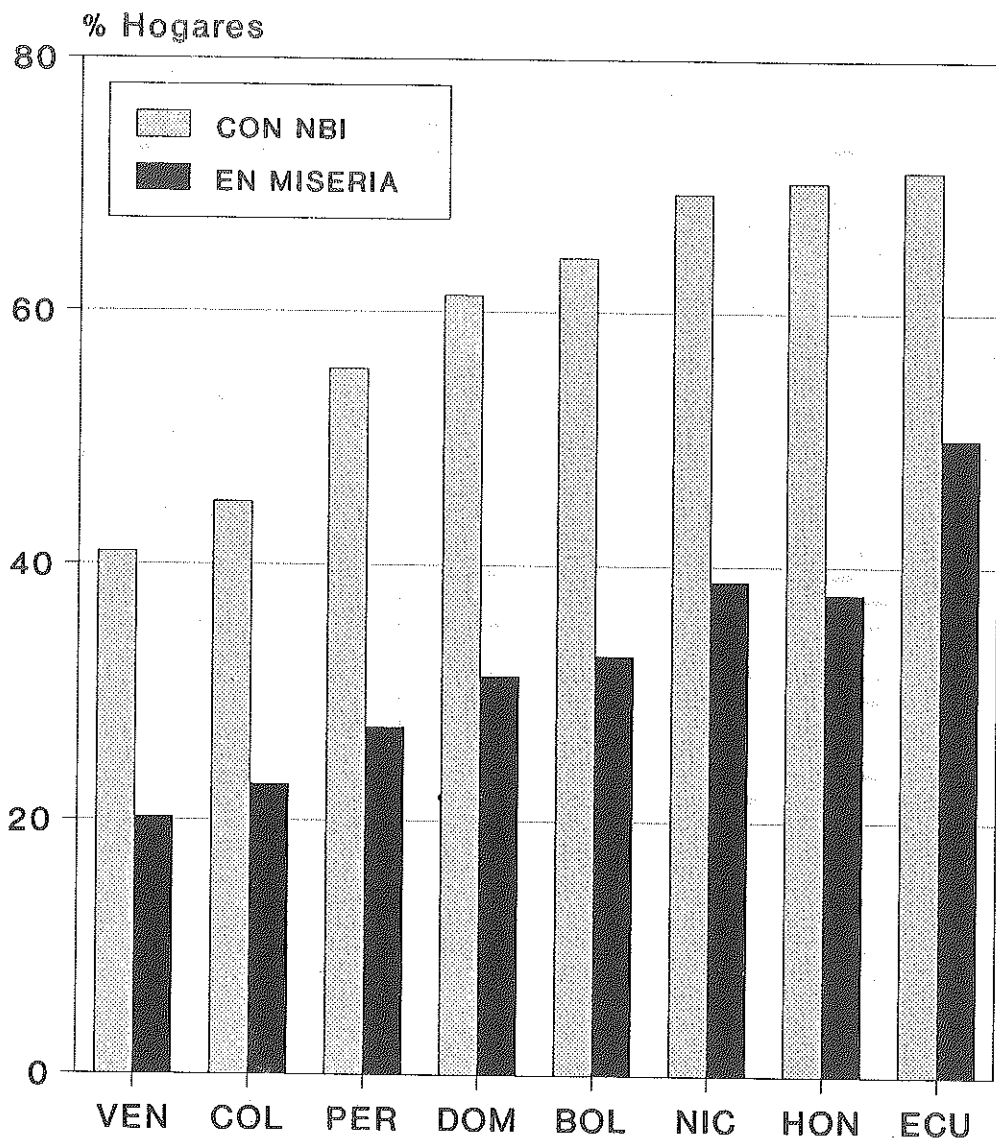
Desde el punto de vista de la pobreza por LP, una primera aproximación a su intensidad es la proporción de hogares o personas cuyo ingreso no alcanza siquiera para adquirir una canasta básica de alimentos, que permita satisfacer sus requerimientos nutricionales. Tal condición se ha venido denominando "indigencia". En el cuadro 8.5 se presenta la información sobre esta proporción para el conjunto de América Latina, y en el 8.6 la correspondiente a 11 países latinoamericanos para 1986. La incidencia promedio estimada para la región es de 21% de la población para ese año, 14% en las áreas urbanas y 36% en las rurales.

Respecto a las diferencias en la incidencia de pobreza por ingresos entre los países, son mayores las que se observan en las cifras de prevalencia de la indigencia. La proporción de pobres indigentes tiende a ser más baja en aquellos países que muestran una menor incidencia de la pobreza. Esto estaría señalando que en las naciones con mayor proporción de personas cuyos recursos corrientes resultan insuficiente para desarrollar una vida digna, la intensidad del problema también resulta mayor. Expresado de forma más directa, donde hay más pobres estos tienden a ser más pobres.

En 1986 la proporción media de indigentes dentro de los pobres fue de 46%, siendo en las áreas rurales de 57% y en las urbanas de 37%. Hay, pues, en la indigencia una mayor desigualdad entre estas dos zonas: mientras que en 1986 la incidencia poblacional de la pobreza rural es 1.8 veces mayor a la urbana, el valor de la proporción de indigentes del campo es 2.7 veces superior al de las ciudades. Dentro de los países considerados los que tienen mayor proporción de indigentes al interior de los pobres están Guatemala (64.2%), Perú (47.9%), Panamá (46.6%) y Brasil (46.2%); y con participaciones menores al promedio regional Colombia (45.2%), Chile (35.4%), Venezuela (34.2%), México (34.1%), Costa Rica (33.9%), Argentina (29.2%) y Uruguay (22.1%).

3 A esta situación se la ha llamado de "misericordia" en los mapas de pobreza de Colombia y Perú, y de "pobreza extrema" en los de Bolivia y Venezuela.

Gráfico 9.1  
INCIDENCIA DE NBI Y DE MISERIA EN AMERICA LATINA



Fuente: Cuadro 9.1.

Cuadro 9.1  
**AMERICA LATINA - ALGUNOS PAISES**  
**PROPORCION DE PERSONAS POR TIPO DE INDICADORES NBI**

PAIS Y ZONA	AÑO	% DE PERSONAS CON						Personas con más de una NBI
		NBI	Viviendas Inadec.	Sin serv. basicos	Hacina- miento	Ausent. escolar	Alta de- pend. ec.	
<b>ARGENTINA</b>								
Total Nacional	1980	27.7	10.8	6.1	10.9	3.2	8.5	
Urbano		23.6	10.5	3.2	9.5	2.5	6.6	
Rural		48.5	12.4	20.5	17.8	6.5	17.3	
<b>BOLIVIA</b>								
Total Nacional	1976	73.9	37.9	52.1	27.9	9.2	15.1	45.1
Urbano		61.7	26.4	50.5	26.5	2.6	8.2	34.6
Rural		82.4	47.4	53.3	28.8	13.9	20.0	52.5
Total Nacional	1988	64.3	27.0	39.4	27.3	11.9	6.7	32.9
Urbano		56.4	17.5	38.5	28.6	6.8	4.3	27.0
Rural		72.6	36.9	40.3	25.9	17.3	9.3	39.0
<b>COLOMBIA 1/</b>								
Total Nacional	1973	70.2	31.2	30.3	34.2	31.0	29.0	44.9
Urbano		58.9	28.6	12.0	26.7	22.3	20.0	30.6
Rural		87.9	35.3	60.0	46.4	45.1	43.5	67.8
Total Nacional	1985	45.0	13.8	21.8	19.4	11.5	15.9	22.8
Urbano		32.3	7.3	8.8	16.1	6.8	12.4	12.6
Rural		71.8	27.3	49.0	26.4	21.4	23.5	44.4
<b>ECUADOR 2/</b>								
Total Nacional	1982	71.2	20.0	56.9	32.2	9.5	13.8	50.1
Urbano		49.7	5.4	28.1	24.3	5.6	12.8	28.9
Rural		91.6	34.0	84.3	39.7	13.2	14.8	70.2
<b>GUATEMALA 1986</b>								
Total Nacional		65.7		37.6	35.7	30.6	34.2	
Urbano		55.7		42.1	18.5	11.8	16.1	
Rural		71.0		35.3	44.6	40.5	43.7	
<b>HONDURAS</b>								
Total Nacional	1989	70.3		29.9	54.0	13.9	22.7	37.8
Urbano		51.1		23.8	33.8	5.6	10.0	23.1
Rural		79.6		32.8	63.8	17.9	28.9	44.9
<b>NICARAGUA</b>								
Total Nacional	1985	69.4		27.3	34.4	18.8	48.1	38.8
Urbano		54.8		12.3	28.0	9.4	35.4	23.2
Rural		85.9		44.2	41.6	29.4	62.5	56.5

Cuadro 9.1  
**AMERICA LATINA - ALGUNOS PAISES**  
**PROPORCION DE PERSONAS POR TIPO DE INDICADORES DE NBI**

Conclusión

PAIS Y ZONA	AÑO	% DE PERSONAS CON						Personas con más de una NBI
		NBI	Viviendas Inadec.	Sin serv. basicos	Hacina- miento	Ausent. escolar	Alta de- pend. ec.	
<b>PERU</b>								
Total Nacional	1981	55.5	13.1	28.2	31.4	13.6	15.6	27.3
Urbano		38.6	6.6	7.4	25.6	8.2	8.5	11.2
Rural		87.2	25.2	67.0	42.3	23.8	28.7	57.4
<b>R. DOMINICANA</b>								
Total Nacional	1984	61.3	28.3	7.7	30.6	2.8	37.7	31.3
Urbano		49.7	20.3	3.3	21.5	1.8	28.9	18.2
Rural		73.2	36.6	12.3	40.0	3.9	46.7	44.7
<b>URUGUAY 2/</b>								
Total Nacional	1981	27.1	7.5	10.0	10.6	1.8	3.7	
Urbano		24.7	5.4	8.2	10.8	1.7	3.3	
Rural		47.6	24.7	25.4	9.5	3.1	7.1	
<b>VENEZUELA</b>								
Total Nacional	1987	46.2	16.2	16.0	17.9	9.8	26.2	23.3
Urbano		39.6	11.3	11.4	15.1	7.1	21.1	17.0
Rural		81.1	41.8	60.1	32.7	23.7	52.7	56.0
Total Nacional	1988	41.0	12.0	19.2	23.2	5.1	14.4	20.2
Urbano		32.8	7.7	10.0	20.6	3.5	9.7	13.0
Rural		77.7	31.4	60.0	34.5	11.9	35.3	52.4

1Excluye Censo Indígena

2Para estos países con más de un índice en servicios, se toma el mayor.

Fuente: DANE, PNUD, INICEF. *La Pobreza en Colombia*. Bogotá, 1989.

DGEC. *Necesidades Básicas en Uruguay*. 1988

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985.

INDEC. *La Pobreza en Argentina*. Buenos Aires, 1985.

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. *Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*. 1989.

PNUD, RLA/86/004. *Datos preliminares Guatemala*.

PNUD, RLA/86/004. *Diagnóstico Socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana*. Santo Domingo, 1990.

PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en Bolivia*. La Paz, 1990.

PNUD, RLA/86/004. *Magnitud y Caracterización de la Pobreza en Honduras*.

PNUD, RLA/86/004. *Pobreza y Política Social en Costa Rica*. San José, 1990.

PNUD, RLA/86/004. *Ministerio de la Familia. La Pobreza en Venezuela*, 1990

PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en el Perú*. 1990

## 9.2. LA INSUFICIENCIA DE INGRESO PER CAPITA DE LOS POBRES Y EL INDICE DE POBREZA

El cuadro 9.2 muestra los valores de cuatro indicadores de la insuficiencia de ingreso de los pobres e indigentes. En el recuadro 9.1 se presenta una definición de estas medidas, que ya se habían explicado en el capítulo 2. La primera de ellas, es la insuficiencia de ingresos per cápita (I), expresa la distancia entre el ingreso medio de los pobres y el requerido para la satisfacción de las necesidades esenciales que dependen del gasto corriente.

Se estima que para el promedio de los 10 países analizados en el estudio CEPAL/PNUD esta medida era de 45.4% y para el conjunto de América Latina de 46.1%, en 1986<sup>4</sup>. Se observa que el rango de variación de 'I' es mucho menor que el de 'H': entre 30% en Uruguay hasta 55% en Guatemala. Esto significa que los pobres de este último país son casi dos veces más pobres que los uruguayos. Brasil, que concentra una alta proporción de población latinoamericana, se ubica dramáticamente en el segundo lugar después de Guatemala, con un 'I' de 48%. Costa Rica, por su parte, a pesar de su PIB per cápita relativamente tiene un 'I' reducido superior al de Uruguay, pero con valor inferior a Argentina y Venezuela. Para la mayoría de los ámbitos sobre los cuales se cuenta con información, el ingreso medio de los pobres se ubica entre un 40 y un 50% por debajo de la línea. Su rango de variación se encuentra entre 28% -para Montevideo- y 56% para el área rural de Guatemala<sup>5</sup>. Esta cifra puede mirarse igualmente como expresión de que para extinguir allí la pobreza por LP se requiere que las personas afectadas por ella aumenten sus ingresos en la proporción que señala el indicador.

Otra medida de intensidad, el índice de pobreza 'P' indica qué proporción representa el ingreso faltante a los pobres para obtener la línea de pobreza, en relación al ingreso mínimo requerido para que toda la población (pobres y no pobres) obtengan el valor de esa línea como ingreso. En los casos considerados 'P' se mueve entre el 2.6 de Montevideo y el 42.1 del área rural de Guatemala. Las diferencias entre países en este índice (cuadro 9.2) resultan más amplias que las existentes en 'H' e 'I'. Esto se debe a que también existe, como se señaló en el capítulo anterior, una correlación inversa entre la intensidad (y el tamaño) de la pobreza y el ingreso promedio de la sociedad. En efecto, los países como Guatemala o Perú no sólo registran una incidencia elevada y una insuficiencia promedio importante, sino que el ingreso medio

4 La estimación para los 10 países se obtuvo como promedio ponderado, por el número de hogares pobres, de sus medidas nacionales. La de América Latina, a partir de calcular a través de un modelo de regresión el valor de los países no tomados en cuenta en el estudio. La regresión se basó en la información disponibles de los 10 países, tomando como variable dependiente a la incidencia de la pobreza 'H'. Véase el cuadro 11.8 con las estimaciones regionales.

5 PNUD RLA/86/004 *Development without Poverty*, Bogotá, 1991.

### Recuadro 9.1

## MEDIDAS DE LA POBREZA POR INGRESOS QUE CONSIDERAN SU INTENSIDAD

Obtener medidas de pobreza que permitan la comparación de distintas sociedades y percibir su evolución intertemporal, requiere de tomar en cuenta no solo la extensión de la pobreza sino también de un método para combinar las carencias de diferentes personas en un indicador global. Para este propósito se han utilizado distintas medidas:

1) **La incidencia de la Pobreza (H):** Es la medida más antigua y la más usual. Se define como la proporción de personas en pobreza, en relación a la población total.  $H = q/n$ , donde 'q' representa al número de personas identificadas como pobres, y 'n' a la población. Es sensible al número de personas pobres, pero no presta atención a la magnitud del ingreso faltante a los pobres para alcanzar el umbral de pobreza, ni a las transferencias de ingreso dentro de los pobres, que modifican la forma como se distribuyen los ingresos entre ellos.

2) **La brecha de Pobreza o insuficiencia per cápita de los pobres (I):** Es la proporción de ingreso que falta a los pobres, para que todos ellos alcancen la línea de pobreza. Puede calcularse como la parte que representa respecto a la línea de pobreza el ingreso medio de los pobres. Esta medida no considera cómo se distribuye el déficit de ingreso de los pobres, ni a cuántos cubre. Es, también, completamente insensible a las transferencias de ingreso dentro de los pobres, y además no toma en cuenta la proporción de personas bajo la línea de pobreza.

3) **El Índice de Pobreza (P):** Indica qué proporción representa el ingreso faltante de los pobres para obtener la línea de pobreza, en relación al ingreso mínimo requerido para que toda la población (pobres y no pobres) obtengan el valor de esa línea como ingreso. Ese indicador incorpora dos dimensiones de la pobreza, su incidencia (H), y la brecha de pobreza (I), y es sensible a las dos. Si se toma como unidad de medida en la satisfacción de las necesidades básicas, el valor de los ingresos para que todos los miembros de la sociedad tengan la línea de pobreza, este indicador expresa cuánto representa la brecha de ingresos de los pobres en esos términos. Este índice tampoco toma en cuenta, sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso entre los pobres. Su fórmula es:  $H \cdot I$ .

4) **El Índice de Pobreza de Sen (S):** Este índice propuesto por A. Sen, incorpora en la medición de la pobreza, la forma como se distribuye el ingreso entre los pobres. Cuando tanto que la concentración de ingresos entre ellos es mayor, la medida de la pobreza es más elevada. La idea de fondo que sustenta este índice es la de que además de la proporción de pobres y de su brecha total de ingresos, la pobreza es más o menos intensa dependiendo de la forma como se distribuyen los ingresos de los pobres. Este índice es, pues, una función de la incidencia de la pobreza 'H', de la brecha de ingresos de los pobres y del coeficiente Gini de los pobres 'G':

$$S = H \{I + (1-I)G\}.$$

Cuadro 9.2  
**MEDIDAS DE INSUFICIENCIA DE INGRESO  
 DE LOS POBRES EN 11 PAISES - 1986 (%)**

PAISES Y REGIONES	Incidencia	Insuficiencia	Indice	Insuficiencia	Insuficiencia de
	de Pobreza	de ingreso per capita de los pobres	de Pobreza	de ingreso de los pobres/ ingreso total	de ingreso de los pobres/ingreso total no pobres
	$H=q/n$	$I=q(z-m)/qz$	$P=I/x_1$	$H=q(z-m)/nm^*$	$F=q(z-m)/(nm^*-qm)$
ARGENTINA	13.0	39.0	5.1	1.0	
Gran Buenos Aires	9.1	39.1	3.6	0.8	0.8
BRASIL	39.8	47.9	19.1	6.1	6.5
Río de Janeiro	31.0	42.2	13.1	3.4	3.6
Sao Paulo	19.1	38.6	7.4	1.5	1.5
Resto área urbana	37.2	45.0	16.7	5.6	6.0
Área rural	59.7	48.0	28.7	19.1	24.0
COLOMBIA	37.9	45.0	17.1	6.0	
Bogotá	31.4	42.1	13.2	4.6	4.9
Resto área urbana	37.1	47.0	17.4	7.6	8.3
COSTA RICA	24.5	37.7	9.2	3.7	3.9
San José	19.4	34.0	6.6	2.4	2.5
Resto urbano	21.9	36.1	7.9	3.3	3.5
Área rural	27.6	36.9	10.2	4.2	4.6
CHILE	38.1	39.5	15.0	6.4	
Área Urbana	36.6	40.6	14.9	6.2	
Área rural	44.9	35.7	16.0	9.5	
GUATEMALA	67.6	54.9	37.1	29.1	38.2
Área urbana central	44.7	46.3	20.7	10.4	11.8
Resto área urbana	58.8	50.5	29.7	21.8	27.7
Área rural	75.4	55.8	42.1	41.5	61.7
MEXICO	29.9	39.4	11.8	4.2	4.5
Área urbana	23.3	35.4	8.3	2.7	2.8
Área rural	42.9	38.3	16.4	8.0	9.2
PANAMA	33.9	46.4	15.7	5.6	6.0
Área Metropolitana	26.9	43.3	11.7	3.8	4.0
Resto área urbana	41.0	47.2	19.4	9.1	10.1
Área rural	42.8	45.2	19.3	8.1	9.0
PERU	51.8	46.0	23.8	13.4	15.9
Lima metropolitana	36.9	36.6	13.5	5.9	6.6
Resto urbano	52.7	43.4	22.9	14.5	17.8
Área rural	63.8	50.0	31.9	23.1	30.1
URUGUAY	14.9	30.0	4.5	2.0	
Montevideo	9.2	28.1	2.6	0.7	0.7
Resto área urbana	19.2	31.8	6.1	2.2	2.3
VENEZUELA	26.6	38.5	10.3	3.9	4.1
Caracas, A.M.	16.0	34.1	5.5	1.5	1.5
Resto Área urbana	27.9	37.7	10.5	4.4	4.8
Área rural	34.2	37.5	12.8	6.1	6.7

Fuente: CEPAL, PNUD. Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta. 1990  
 CEPAL. Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile 1987.

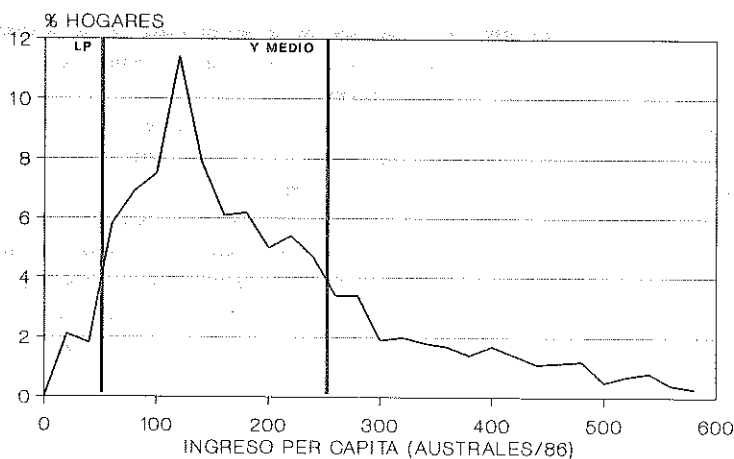
n=población total  
 z=ingreso correspondiente a la LP  
 q=número de personas en pobreza  
 m=ingreso medio de los pobres  
 m<sup>\*</sup>=ingreso medio de la población.



del conjunto de las familias del país resulta más cercano al valor de la línea que en las sociedades donde la pobreza es un fenómeno menos importante. Consecuentemente, en ellos no sólo la brecha relativa a la línea es mayor sino que ésta representa una proporción más elevada del ingreso medio total. En los gráficos 9.2 y 9.3, se ejemplifica esta situación al contrastar las características de la distribución del ingreso del Gran Buenos Aires y de Lima. La distancia entre la línea de pobreza y el ingreso medio resulta mayor en el primer caso que en el segundo. Una advertencia necesaria es que una menor diferencia entre línea de pobreza e ingreso medio no está necesariamente asociada a una mejor distribución. Las cifras respecto a esta variable discutidas anteriormente sugieren, por el contrario, que no existe tal asociación. En esos mismos gráficos se advierte que la estructura distributiva resulta más desigual en el caso de la capital del Perú, lo que se refleja en la cola más extensa que se extiende hacia la derecha de su distribución.

Uruguay tiene el más bajo índice de pobreza de 4.5% y Guatemala el más alto con 37.1%. También en este índice las diferencias urbano-rurales son mayores. De esta forma mientras que Sao Paulo tiene un 'P' de 7.4%, para las áreas rurales de Brasil es de 28.7%. En los extremos están Montevideo con 2.6% y las áreas rurales de Guatemala con 42.1%<sup>6</sup>.

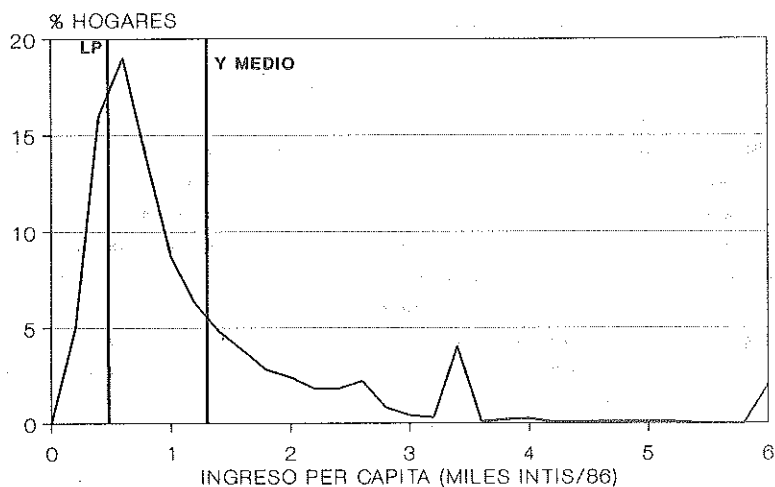
Grafico 9.2  
DISTRIBUCION INGRESO FAMILIAR  
PER CAPITA DE LOS HOGARES.  
GRAN BUENOS AIRES, 1986



Fuente: CEPAL/INDEC, 1986

6 PNUD/RLA 86/004. *Ibid.*

Gráfico 9.3  
**DISTRIBUCION INGRESO FAMILIAR PER CAPITA  
 DE LOS HOGARES EN LIMA, 1986.**



Fuente: CEPAL/INE-Banco Mundial, 1986.

### 9.3. OTRAS MEDIDAS DE INSUFICIENCIAS DE INGRESOS

Los otros indicadores más que expresiones de la severidad de la pobreza *per se*, señalan la dimensión del esfuerzo para superarla, en referencia a los ingresos globales de la sociedad, o a los ingresos de los no pobres. El de insuficiencia en relación al ingreso total 'M' manifiesta qué parte del ingreso de la sociedad falta a los pobres para dejar de serlo. Y 'F' es el déficit de ingreso de los pobres en relación al ingreso de los no pobres<sup>7</sup>.

En 1986 el nivel estimado de 'M' para el conjunto de América Latina es de 8.9%. Respecto a él se encuentran igualmente contrastes de consideración. Cuando la insuficiencia de ingresos se expresa en términos de los réditos promedios de todos los perceptores o de aquellos no pobres las diferencias vuelven a ampliarse. Mientras que su nivel es de 1% en Argentina, 2% en Uruguay y 4% en Costa Rica, Venezuela y México, en Perú llega al 13.4% y en Guatemala a 29%. Los niveles que asume, sin embargo, en la mayor parte de países –inferiores al 10%– ponen de presente que el esfuerzo para disminuir

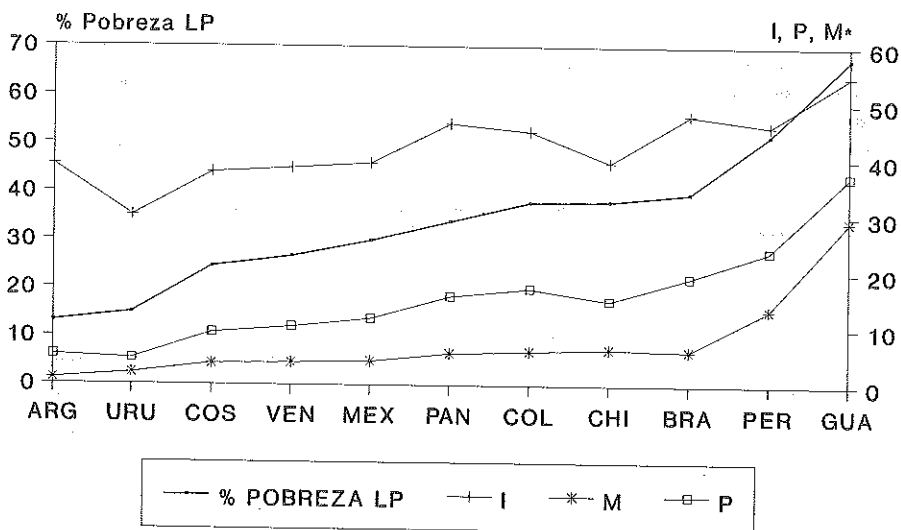
7 Vale aquí enfatizar una aclaración que realiza Altimir, y que es retomada en el estudio de CEPAL-PNUD, en el sentido que el valor de estos indicadores no puede interpretarse sencillamente como el monto de la transferencia que habría que realizar para eliminar la pobreza; lograr este objetivo implica inversiones más que transferencias.

la pobreza no parece en general desmedido frente a las capacidades de los países<sup>8</sup>.

En cuanto a 'F' la situación de Guatemala con un valor de 38% hace ver que en las condiciones de algunos países la lucha contra la pobreza requiere de esfuerzos colosales, que se ven aumentados aún más por las condiciones recesivas.

De la consideración de estos indicadores se reitera que existe una correlación entre la extensión y la severidad de la pobreza: a medida que posee mayor incidencia tiende a ser mayor su intensidad (gráfico 9.4). Si se toma en cuenta además su dinámica a través del tiempo, surge otro corolario complementario analizado más adelante: la intensidad de la pobreza, en general, fluctúa en el mismo sentido que la incidencia.

Gráfico 9.4  
INCIDENCIA E INTENSIDAD DE LA POBREZA POR LP



Fuente: Cuadro 9.2

\*I=Insuficiencia Ingreso per cápita pobres  
P=Índice de Pobreza  
M=I/Ingreso Total

<sup>8</sup> Cfr. CEPAL/PNUD o.c. pág. 48.

#### 9.4 INTENSIDAD DE POBREZA POR LP, NIVEL DEL PIB Y CONCENTRACION DE INGRESOS

Hasta ahora, la evaluación de la influencia de ciertas variables sobre la pobreza se ha concentrado en el caso de la incidencia; parece conveniente extenderla ahora a la intensidad. La insuficiencia de ingresos per cápita (I), como era de esperar, muestra una asociación más estrecha con los índices de desigualdad que con el PIBpc (cuadro 9.3). A su vez y como se mencionó anteriormente, se encuentra directamente relacionada con la incidencia; el  $R^2$  entre el indicador de insuficiencia y el del número relativo de pobres es del 74%.

Cuadro 9.3  
COEFICIENTES DE REGRESIÓN ( $R^2$ )<sup>a</sup>

Variable independiente	Variable dependiente Indicador de insuficiencia de ingreso de los pobres <sup>b</sup>	
	I	F
Coefficiente de Gini	36	12*
Proporción del ingreso total de los tres deciles inferiores	56	17*
PIBpc	16*	38
Incidencia de la pobreza	74	76

<sup>a</sup>Los coeficientes marcados con \* no resultan significativos al 95% de confianza.

<sup>b</sup>Véase recuadro 9.1, para definición de indicadores.

Cuando se analiza otro indicador de intensidad, la insuficiencia de ingresos expresada ahora como proporción del ingreso total de no pobres –el 'F'– se aprecia que continúa siendo elevada la asociación con la incidencia pero disminuye la existente con la desigualdad (los coeficientes de regresión no resultan estadísticamente significativos). Esto se debe posiblemente a que, al exacerbarse las diferencias entre países –dada la asociación positiva entre el 'I' y la incidencia– el valor de 'F' correspondiente a los casos con valores muy altos de ambos indicadores (Guatemala y Perú) se separan muy marcadamente del resto. La regresión arroja, por tanto, un coeficiente de determinación bajo. Tal es así que cuando se excluye a esas naciones del cómputo de la ecuación, los  $R^2$  se elevan a 26% en la que se emplea el Gini y al 55% al recurrirse a la proporción de ingresos correspondiente a los tres primeros deciles.

## 9.5. INTENSIDAD Y TIPOS DE POBREZA SEGUN MIP

No se han aplicado sistemáticamente procedimientos para medir la intensidad de la pobreza con el MIP, aunque se han formulado procedimientos para hacerlo<sup>9</sup>. Es de advertir, no obstante, que en los resultados de la MIP se tienen indicaciones sobre la intensidad de la pobreza. Evidentemente, dentro de las casillas del "cruce", la que reúne simultáneamente la pobreza por LP y por NBI es una pobreza más intensa que las ubicadas en otras que son parciales. De esta forma una mayor participación de la pobreza "total" indica una mayor gravedad del fenómeno. Y como se anotó anteriormente se presenta una asociación entre las altas incidencias de pobreza, según el MIP, y la preponderancia de esa pobreza LP-NBI, entre las incidencias intermedias la predominancia de la pobreza sólo por NBI, y entre las bajas la pobreza sólo por LP (cuadro 8.11)<sup>10</sup>.

En el caso de Colombia se llevó a cabo un ejercicio de clasificación de los pobres según MIP de acuerdo con categorías que en cierta forma expresan la intensidad de la pobreza. Para este efecto se cruzaron los resultados de las metodologías de LP y NBI diferenciando dentro de los pobres por LP a los pobres no indigentes de los indigentes, y dentro de los pobres por NBI a los que sólo estaban afectados por un indicador de los que lo estaban por dos o más de ellos. Para dar un ordenamiento a las casillas resultantes del cruce se supuso que la insuficiencia de ingresos era más grave que la de satisfactores de necesidades básicas. En el cuadro 9.4 se presentan los resultados de este ejercicio, que se ilustran además en el gráfico 9.5. La estructura de las pobrezas urbana y rural señala diferencias notables. La categoría de pobreza más leve (con sólo una NBI) tiene más incidencia en la zona rural que en las ciudades. Se expresa así las limitaciones en la oferta de servicios en este medio que lleva a que 9.4% de los hogares colombianos rurales se encuentren en condiciones de pobreza sólo por una NBI, de acuerdo con los indicadores utilizados. La pobreza urbana no indigente sólo por ingresos abarca al 21% de los hogares. En las categorías de pobreza más intensa los pobladores del campo tienen proporciones superiores que los de los urbanos. En la categoría de pobres indigentes con más de una NBI se ubican 8.5% de los hogares rurales y sólo 0.8% de los urbanos. Nuevamente en esta escala ordinal se destaca cómo la magnitud de la desigualdad entre los medios urbanos y rural sólo está parcialmente expresada en la incidencia de la pobreza.

9 Véase el capítulo 6 de este libro.

10 En los "tipos" parciales de pobreza pueden existir, sin embargo, situaciones más críticas que las que se concentran en el cruce LP-NBI. Por otra parte se requiere de cierta arbitrariedad para jerarquizar las carencias y para situar dentro de una escala ordinal la pobreza sólo por NBI y la pobreza sólo por LP. La asociación factual entre las incidencias medias y la pobreza sólo por NBI daría bases para pensar que esta pobreza es menos grave. A este respecto se requiere, sin embargo, de dar una ponderación a las carencias y tomar en cuenta cuáles de ellas afectan a los distintos grupos de pobres.

Cuadro 9.4  
**HOGARES POR CATEGORIAS DE POBREZA SEGUN SU INTENSIDAD  
 COLOMBIA. 1988**

No.	C A T E G O R I A	TOTAL		URBANO		RURAL	
		%	%	%	%	%	%
		HOGARES	POBRES	HOGARES	POBRES	HOGARES	POBRES
	T O T A L	100.0		100.0		100.0	
0	NO POBRES	44.0		60.6		28.9	
	POBRES	56.0	100.0	39.4	100.0	71.1	100.0
1	1 NBI	6.6	11.8	3.5	8.9	9.4	13.2
2	SOLO INGRESOS-NO INDIGENTES	17.4	31.1	21.4	54.3	13.7	19.3
3	1 NBI -INGRESOS NO INDIGENTE	5.9	10.5	4.9	12.4	6.8	9.6
4	2 o MAS NBI	3.2	5.7	0.4	1.1	5.8	8.2
5	INDIGENTE	8.6	15.4	5.5	14.0	11.4	16.0
6	2 o MAS NBI-POBRE NO INDIGENTE	3.4	6.1	0.9	2.3	5.8	8.2
7	1 NBI - INDIGENTE	6.1	10.9	2.1	5.3	9.7	13.6
8	2 o MAS NBI - INDIGENTE	4.8	8.6	0.8	2.0	8.5	12.0

Fuente: Fresneda, Oscar. *Magnitud y Características de la Pobreza según Metodología Integrada (MIP)*. Bogotá, 1991.

De otra parte, la relación entre el enfoque de LP y NBI puede verse al considerar conjuntamente el nivel de los ingresos y las incidencias de los indicadores de insatisfacción en la necesidades básicas. En esta perspectiva se tiene igualmente un acercamiento a la consideración de la intensidad de la pobreza. También tomando formación relativa a Colombia, en el gráfico 9.6 se observa la forma como evoluciona la incidencia de los indicadores de NBI

Gráfico 9.5  
**CATEGORIAS DE POBREZA SEGUN INTENSIDAD**  
**COLOMBIA, 1988**

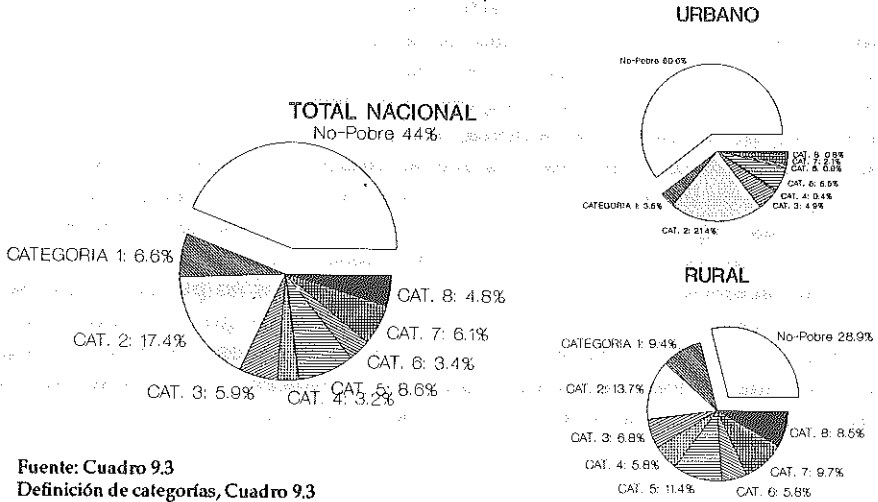
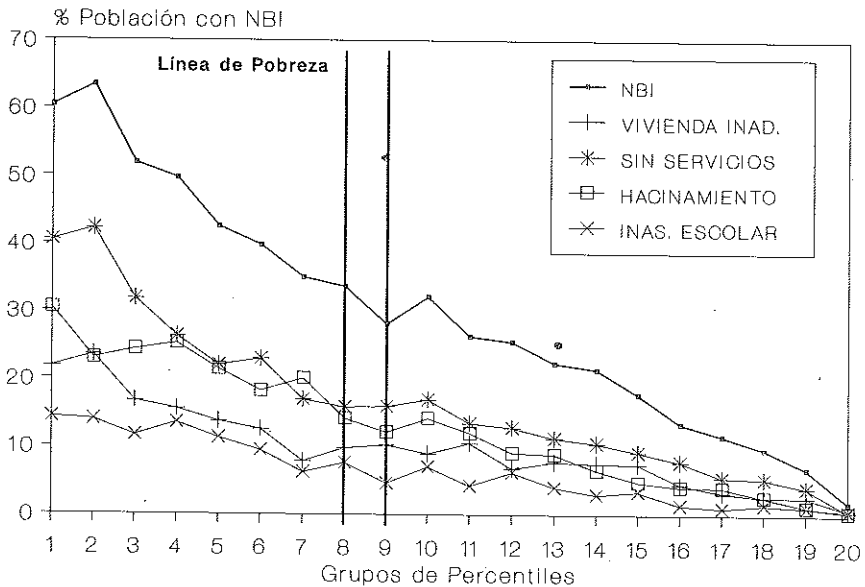


Gráfico 9.6  
**INCIDENCIA DE INDICADORES DE NBI**  
**POR GRUPOS DE PERCENTILES. COLOMBIA - 1988**



en relación con los niveles de ingreso corriente per cápita del hogar. Se expresa allí que existe una fuerte asociación entre los dos fenómenos. A medida que el ingreso per cápita crece, la incidencia de los indicadores de NBI se hace menor. Pero, de otra parte, es también evidente que subsisten situaciones carenciales por encima de la línea de pobreza. Con ingresos un poco superiores al umbral de pobreza hay una proporción cercana al 30% de los hogares con NBI. Estos hogares con cierta certeza pueden ser considerados en condición de pobreza, aunque más leve que quienes están en deciles de ingresos inferiores. Los que se sitúan en el extremo superior de la distribución de ingresos, pueden ser objeto de insuficiencias que los afectan porque sus ingresos permanentes son considerablemente inferiores a los declarados en las encuestas, o como consecuencia de preferencias personales, o de limitaciones en la oferta de servicios a las cuales no puede sustraerse el hogar. Se trata, en estos últimos casos de limitaciones que a lo sumo pueden calificarse como pobreza leve, ya que con los ingresos obtenidos el hogar seguramente tiene la posibilidad de satisfacer favorablemente sus necesidades básicas, superando las limitaciones de la oferta de servicios<sup>11</sup>.

11 La información proviene del trabajo de Oscar Fresneda "Dimensión y características de la Pobreza en Colombia, según la Metodología de Medición Integrada-MIP", que forma parte del libro del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD *Pobreza, Violencia y Desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Santafé de Bogotá, 1991.



10.

## CARACTERÍSTICAS DE LOS POBRES

En los capítulos anteriores se apreció el importante tamaño e intensidad que la pobreza registraba en la región hacia mediados de los ochenta. La comparación entre países permitió sugerir algunas relaciones existentes entre estas dos dimensiones del fenómeno así como identificar una serie de variables con las que suele considerarse que la pobreza se encuentra ligada. El análisis se abordó, entonces, en forma agregada considerando al interior de cada país sólo las diferencias que se manifiestan entre las áreas urbana y rural. En este capítulo, por el contrario, se encara el estudio de las características de los hogares pobres, y las de sus miembros. Al analizar comparativamente estas características frente a las correspondientes a la población no pobre, es posible aclarar los factores asociados con la pobreza, y los que elevan la posibilidad de que un hogar se encuentre en tal situación.

Se recurrirá para ello principalmente a una serie de tablas generadas por la investigación CEPAL/PNUD<sup>1</sup>, que se restringe a la pobreza por ingresos de los diez países estudiados. Adicionalmente se tomarán en consideración datos de algunos trabajos de cuantificación de la pobreza mencionados anteriormente, en las variables que permiten una comparabilidad entre países, o en aquellos temas que ejemplifican una situación que puede tener cierta generalidad<sup>2</sup>.

Específicamente, el análisis del capítulo girará en torno a tres temas, que se abordarán en otros tantos apartados. En el primero de ellos, se hace una descripción de los hogares pobres, en sus distintos estratos y comparativa-

1 CEPAL/PNUD, *Características de los hogares pobres e indigentes en diez países de América Latina*, CEPAL/PNUD, (mimeo), Santiago de Chile, s.f.

2 El alcance de esta información relativa a investigaciones cuantitativas sobre la pobreza en distintos países de la región, está limitado por las variables incluidas en censos de población y vivienda y encuestas a los hogares, sobre las cuales se basan. Además la selección de ellas se hace y el tratamiento que se les da impide, en muchas oportunidades, contar no sólo con cifras comparables entre los países sobre la magnitud de la pobreza, sino también sobre los rasgos distintivos de los pobres.

mente con los no pobres, respecto a aquellas variables que se refieren a la composición y rasgos demográficos de las poblaciones, hogares y jefes de hogar. En el segundo se discutirán en particular los perfiles de los individuos y sus hogares en términos de las dimensiones que pueden ayudar a entender por qué ciertas unidades son más proclives a obtener un ingreso que, en relación con su tamaño, no le permite solventar los gastos necesarios para satisfacer las necesidades mínimas. Al considerar las condiciones laborales el análisis se efectuará por separado para las áreas rurales y urbanas, dado que muchas de las variables relacionadas con la inserción laboral de la población tiene un sentido diferente en cada una de las zonas. Se hará referencia en la sección tercera a un reducido número de características que permiten ilustran algunas de las manifestaciones de la pobreza en términos de insatisfacción de necesidades básicas. Dentro del marco de la concepción de la pobreza que subyace en el método MIP, esa sección hace énfasis en aquellas dimensiones o características de los pobres que señalan directamente carencias respecto a los patrones regionales que definen una vida digna.

Antes de entrar en materia, conviene advertir que el análisis se efectúa con base en un conjunto de tablas ya existentes en las cuales se resume, de cierta forma, parte de la información de las encuestas de hogares y censos de población y vivienda empleados en las investigaciones. Esto impone restricciones ya que define las relaciones entre variables que pueden evaluarse, así como las categorías de cada una de ellas. Resultó, por lo tanto, imposible recurrir a los resultados de otro tipo de tratamiento estadístico de los datos originales. En el curso de la exposición se presentan algunos cuadros estadísticos resumen. La información más desagregada por países se ha incluido en el Anexo Estadístico de esta segunda parte del libro<sup>3</sup>.

### 10.1. RASGOS DEMOGRAFICOS, TAMAÑO Y COMPOSICION DE LOS HOGARES.

Distintas investigaciones han constatado que los pobres tienen una estructura etárea más joven que los no pobres. El cuadro 10.1 contiene datos en relación a la pobreza por NBI para 6 países y el gráfico del mismo número los ilustra. En todos los países la participación de la población menor de 15 años es superior entre los grupos de pobres, que entre los de quienes tienen satisfechas sus necesidades básicas. Y de manera correspondiente, poseen una representación superior entre los no pobres las personas en edad de trabajar y las de 65 y más años (gráfico 10.1. Esta peculiaridad de las estructuras etáreas de los estratos de pobres y no pobres también se ha observado a

3 La numeración de los cuadros del Anexo Estadístico sobre pobreza en América Latina vendrá precedida por números romanos (II). Así el cuadro primero de ese Anexo es el II.1.

Cuadro 10.1  
DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR GRUPOS ETAREOS  
SEGUN CONDICION DE POBREZA POR NBI

	TOTAL	GRUPOS DE EDAD				
		0-5 <sup>1/</sup>	6-14 <sup>2/</sup>	15-24 <sup>3/</sup>	25-64 <sup>4/</sup>	65y+ <sup>5/</sup>
<b>ARGENTINA (80)</b>						
TOTAL	100.0	13.9	13.4	19.3	40.6	8.1
NBI	100.0	20.2	19.0	19.9	28.0	6.0
NBS	100.0	11.5	11.2	19.1	45.4	8.9
<b>BOLIVIA</b>						
TOTAL	100.0	14.5	26.6	18.3	36.3	4.0
NBI	100.0	16.2	29.1	17.1	33.9	3.3
NBS	100.0	11.6	21.9	20.4	40.6	5.3
<b>COLOMBIA (85)</b>						
TOTAL	100.0	12.1	24.0	22.3	37.6	3.9
NBI	100.0	14.3	29.5	20.3	32.4	3.4
NBS	100.0	10.4	19.5	23.9	41.8	4.3
<b>HONDURAS</b>						
TOTAL	100.0	20.0	27.0	10.6	32.5	9.9
NBI	100.0	22.1	29.5	9.9	30.5	8.3
NBS	100.0	15.0	20.7	12.1	38.7	13.5
<b>PERU (81)</b>						
TOTAL	100.0	17.3	24.0	27.8	26.8	4.1
NBI	100.0	20.1	27.0	25.1	24.3	3.5
NBS	100.0	13.9	20.3	31.3	29.6	4.9
<b>VENEZUELA (81)</b>						
TOTAL	100.0	14.6	25.7	21.0	35.2	3.5
NBI	100.0	17.0	30.0	20.0	29.6	3.5
NBS	100.0	12.6	22.0	21.9	40.0	3.6

<sup>1</sup>Bolivia, Colombia y Venezuela de 1-4 años

<sup>2</sup>Argentina de 13-24 años; Honduras de 15-19 años; Perú de 15-29 años

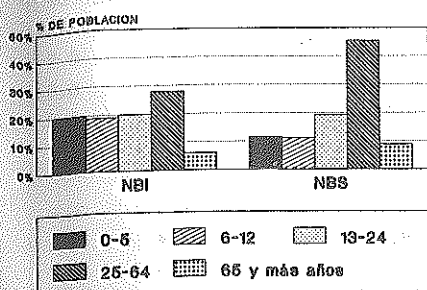
<sup>4</sup>Honduras de 20-59 años; Perú de 30-64 años

<sup>5</sup>Honduras de 60 y más años.

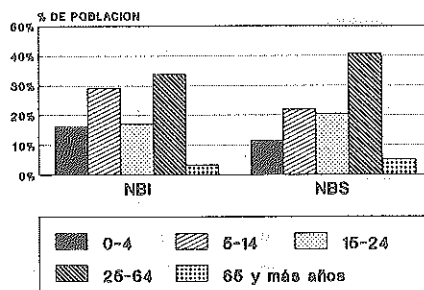
Fuente: CEPAL/PNUD, 1990.

Gráfico 10.1  
**POBLACION POR GRUPOS DE EDAD  
 SEGUN CONDICION DE POBREZA POR NBI**

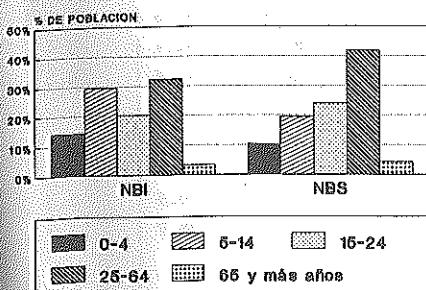
**ARGENTINA 1980**



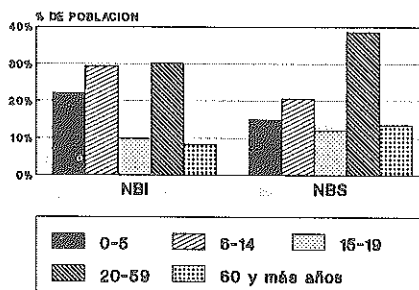
**BOLIVIA 1988**



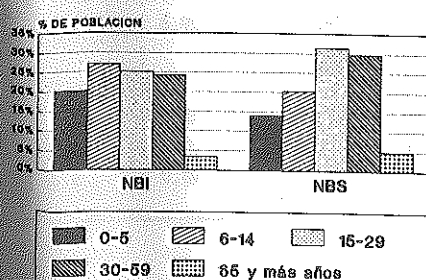
**COLOMBIA 1985**



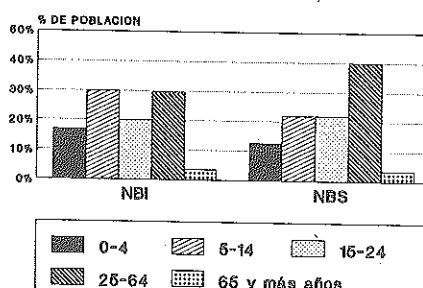
**HONDURAS 1989**



**PERU 1981**



**VENEZUELA 1981**



Fuente: *Ibid*, Cuadro 10.1

través de las metodologías de línea de pobreza y del MIP<sup>4</sup>. Además, se ha evidenciado que a medida que la pobreza es más intensa, se hace mayor la participación poblacional de los menores de 15 años.

Las distribuciones por edades guardan relación con diferencias en la fecundidad. En Perú, por ejemplo, la tasa global de fecundidad<sup>5</sup> entre la población con NBI era para 1981 de 7.4, mientras que la de las mujeres en hogares con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS) era de 3.8. Tendencias semejantes se han advertido en Argentina (1980) y Colombia (1985)<sup>6</sup>. Sobre las particulares pirámides poblacionales de los estratos incide también la mayor esperanza de vida entre los no pobres, por lo cual manifiestan una más alta proporción de personas de la tercera edad.

La más alta participación de niños en las poblaciones pobres, por el contrario, tiene lugar a pesar de la elevada mortalidad infantil que padecen. La pobreza se manifiesta así de forma dramática. En Perú (1981), la tasa de mortalidad infantil de los pobres por NBI era de 101.6 por mil, y la de los no pobres de 73.9<sup>7</sup>. La probabilidad de que un niño muera en su primer año de vida era pues 37% mayor entre los pobres que entre los no pobres.

Como regla general, el tamaño promedio de los hogares pobres por LP es superior al de los no pobres (cuadro y gráfico 10.2). Y también a este respecto se observa cierta elasticidad frente a la gravedad de la pobreza, ya que a medida que es mayor, el número medio de personas por hogar aumenta. La regularidad en el hecho es expresión de la disparidad en las tasas de fecundidad, y en algunos casos de estrategias de sobrevivencia de los pobres, que a su vez se manifiestan en los tipos de familia preferencialmente adoptados por ellos. Los tamaños de hogar de pobres y no pobres por ingresos muestran la misma tendencia tanto en las zonas urbanas como en las rurales (cuadros 10.2 y 10.3).

La frecuencia de niños en los hogares pobres es otra forma de apreciar los efectos de su más alta fecundidad. En efecto, el promedio por hogar de niños menores de 6 años es entre los pobres por ingresos de los países considerados en el estudio CEPAL/PNUD cerca de dos veces el de los hogares no pobres (gráfico 10.3 y cuadro II.1). En Guatemala este promedio es de 0.67 para los hogares no pobres, y de 1.29 para los pobres; en Perú y Venezuela los valores que asume son de 0.64 y 1.31; en Panamá de 0.41 y 0.90; en México de 0.58 y

4 En relación a Colombia, y las áreas urbanas de Argentina.

5 Esta tasa expresa el número total de hijos que una mujer tendría si su fecundidad efectiva transcurriera conforme a lo observado en un año de referencia.

La información sobre esa tasa para el Perú proviene del trabajo *La pobreza en el Perú* del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Bogotá, 1990.

6 INDEC, *La pobreza en Argentina*, Buenos Aires, 1985.

DANE, PNUD, UNICEF, *La pobreza en Colombia*, Bogotá, 1989.

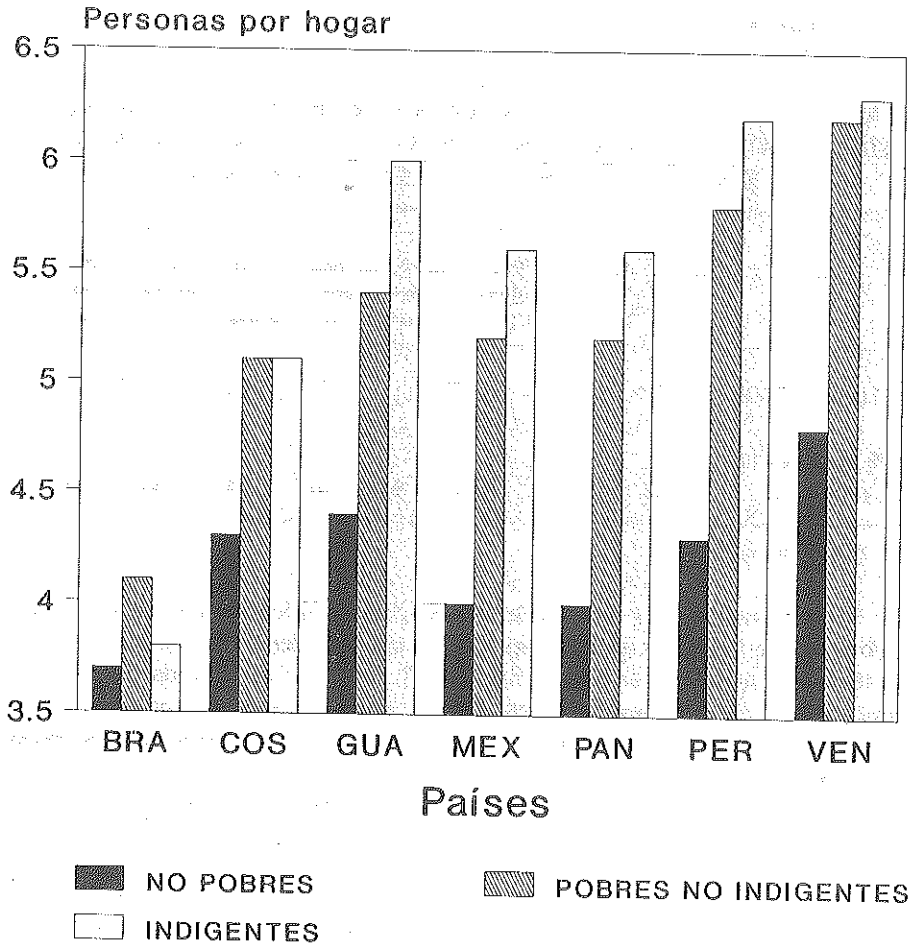
7 PNUD, *La pobreza en Perú*, o. c.

Cuadro 10.2  
**TAMAÑO MEDIO DE LOS HOGARES POR CONDICION DE POBREZA  
 SEGUN LP EN 10 PAISES DE AMERICA LATINA**

	TOTAL	NO POBRES	TOTAL POBRES	POBRES NO INDIGENTES	INDIGENTES
ARGENTINA					
AREA METROPOLITANA	3.5	3.4	4.0	4.1	3.8
BOLIVIA					
TOTAL	4.0	3.7	5.7	4.2	4.9
URBANO	3.9	3.6	4.3	4.2	4.5
RURAL	4.5	3.8	5.0	4.4	5.5
COLOMBIA					
URBANO	4.6	4.3	5.1	5.1	5.1
COSTA RICA					
TOTAL	4.6	4.4	5.1	5.1	5.1
URBANO	4.4	4.2	5.0	5.0	5.1
RURAL	4.7	4.5	5.1	5.1	5.2
GUATEMALA					
TOTAL	5.3	4.4	5.8	5.4	6.0
URBANO	4.9	4.2	5.4	5.3	5.5
RURAL	5.6	4.6	5.9	5.5	6.1
MEXICO					
TOTAL	4.5	4.0	5.4	5.2	5.6
URBANO	4.5	4.1	5.4	5.3	5.6
RURAL	4.4	3.7	5.3	5.0	5.6
PANAMA					
TOTAL	4.5	4.0	5.4	5.2	5.6
URBANO	4.5	4.1	5.4	5.3	5.6
RURAL	4.4	3.7	5.3	5.0	5.6
PERU					
TOTAL	5.2	4.3	6.0	5.8	6.2
URBANO	5.2	4.0	5.9	5.6	6.1
RURAL	5.2	4.4	6.1	6.0	6.2
URUGUAY					
URBANO	3.4	3.2	4.8	4.6	5.4
VENEZUELA					
TOTAL	5.2	4.8	6.2	6.2	6.3
URBANO	5.1	4.8	6.1	6.2	6.0
RURAL	5.4	4.7	6.6	6.4	7.0

Fuente: CEPAL/PNUD, 1990.

Gráfico 10.2  
**TAMAÑO MEDIO DE LOS HOGARES  
 SEGUN ESTRATOS DE POBREZA POR LP**



Fuente: Cuadro 10.2.

1.22; en Brasil de 0.41 y 0.93; en Costa Rica de 0.59 y 0.98. Tendencias similares se observan para la población de 6 a 11 años (cuadros 10.3 y II.1) y también se aprecian con el método de NBI y el MIP. La probabilidad de ser pobre es, pues, considerablemente superior entre los hogares con niños. Además, con mayor número de ellos en el hogar la probabilidad de pobreza se va haciendo mayor. Estas cifras ponen en evidencia que los hogares con niños requieren de atención especial, para compensar los riesgos especiales de pobreza de que son objeto.

Cuadro 10.3

**TAMAÑO MEDIO DE LOS HOGARES Y PROPORCIÓN DE MENORES DE 11 AÑOS POR ESTRATOS DE POBREZA SEGÚN LP PROMEDIOS SIMPLES DE LOS VALORES DE LOS PAÍSES (%)**

	Áreas urbanas				Áreas rurales			
	Indi- gen- tes	Pobres no in- digente	Total pobres	No po- bres	Indi- gen- tes	Pobres no in- digentes	Total pobres	No po- bres
Tamaño medio	5.3	5.2	5.2	4.1	6.0	5.4	5.7	4.3
% menores 11 años	42	37	38	24	44	38	43	30

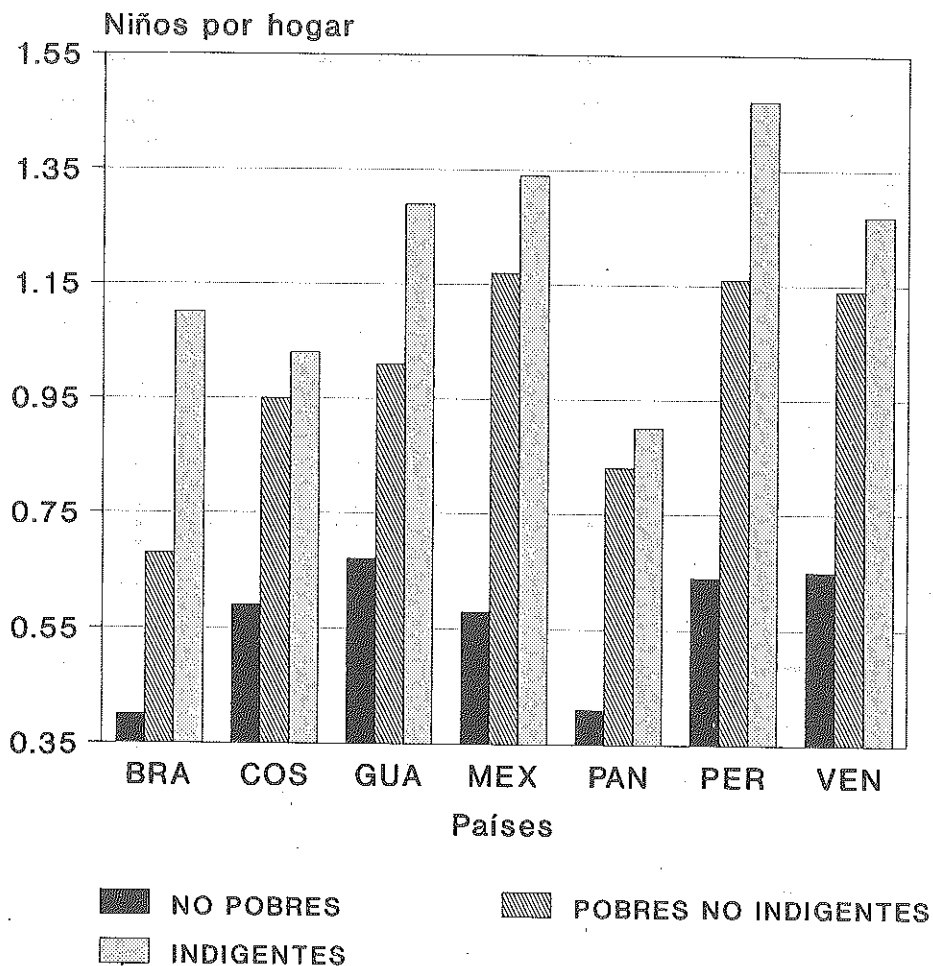
Fuente: CEPAL/PNUD

No se aprecian, por otra parte, diferencias significativas entre estratos de pobreza por ingresos (pobres no indigentes, indigentes y no pobres) en la cantidad de adultos por hogar. Existen 3.1 personas de 12 años y más en los tres grupos de hogares urbanos. En las áreas rurales, el conjunto de los pobres registran una cantidad levemente mayor de miembros adultos respecto a los no pobres (3.4 en comparación con 3.1).

En otra perspectiva, la información disponible permite constatar que en buena parte de los países analizados en el estudio CEPAL/PNUD existe una mayor incidencia de pobreza por ingresos dentro de los hogares que tienen mujeres como jefe, respecto a los que tienen jefes hombres. Tal es el caso de Brasil, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Venezuela, y de las áreas urbanas no metropolitanas de Colombia y Perú (cuadro y gráfico 10.4 y cuadro II.3). En los otros casos se presenta, sin embargo, la situación inversa. En esas circunstancias se destacan Buenos Aires, Bogotá, las zonas urbanas de México, Lima y Montevideo. Se sugiere así cierta asociación entre este fenómeno y las condiciones de vida urbanas, aunque también se presenta en las áreas rurales de México y Perú.



Gráfico 10.3  
**PROMEDIO DE NIÑOS MENORES DE 6 AÑOS POR HOGAR  
 SEGUN ESTRATOS DE POBREZA POR LP**



Fuente: CEPAL/PNUD.

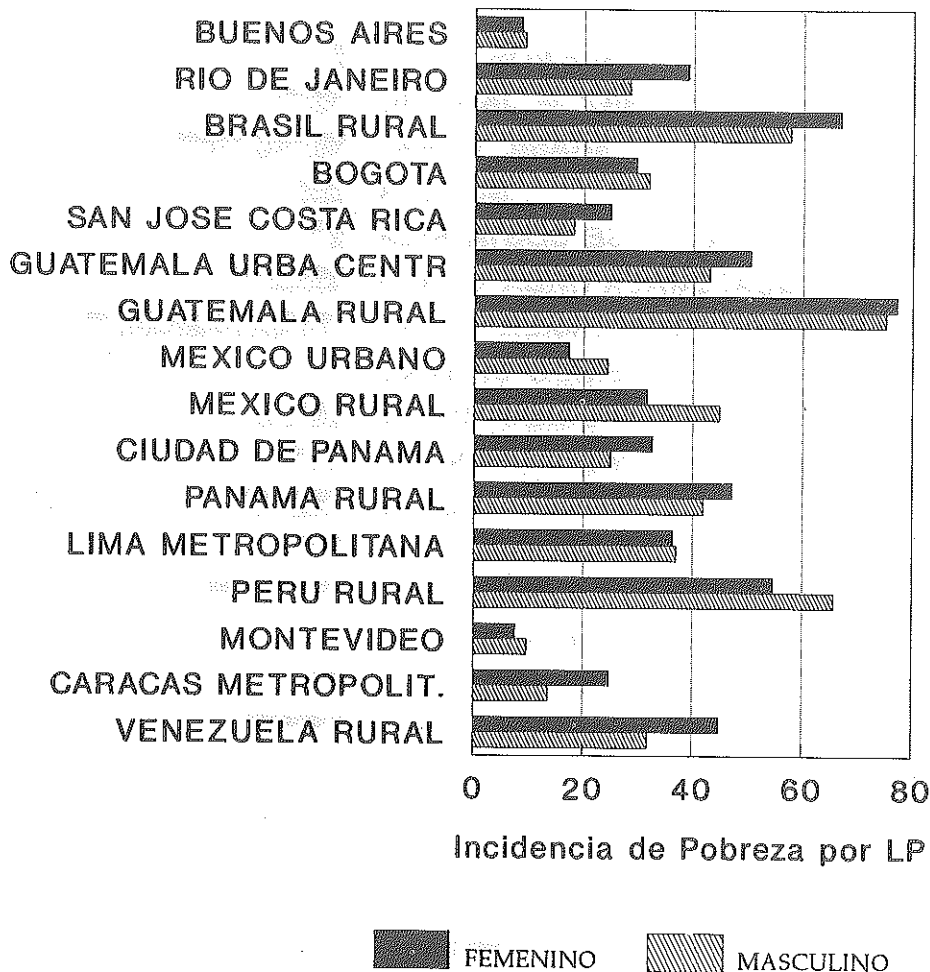
Cuadro 10.4  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR INGRESOS**  
**SEGUN AREA URBANA Y RURAL Y GENERO DEL JEFE DE HOGAR**  
**EN 10 PAISES DE AMERICA LATINA**

	% POBREZA			% POBRES NO INDIGENTES			% INDIGENTES		
	TOTAL	HOGARES	HOGARES	TOTAL	HOGARES	HOGARES	TOTAL	HOGARES	HOGARES
		JEFATURA	JEFATURA		JEFATURA	JEFATURA		JEFATURA	JEFATURA
		FEMENINA	MASCULINA		FEMENINA	MASCULINA		FEMENINA	MASCULINA
ARGENTINA									
CAPITAL FEDERAL Y GRAN B.A.	9.1	8.7	9.2	6.4	5.1	6.8	2.7	3.6	2.4
BRASIL									
AREA METROPOLITANA 1/	25.1	33.4	22.8	16.7	19.3	16.0	8.4	14.1	6.8
A.M. RIO JANEIRO	31.0	39.1	28.4	19.9	22.1	19.2	11.1	17.0	9.2
A.M. SAO PAULO	19.1	27.6	17.1	13.5	16.4	12.8	5.6	11.2	4.3
RESTO URBANO	37.3	48.3	34.2	21.7	24.8	20.8	15.6	23.5	13.4
RURAL	58.6	66.7	57.6	24.9	27.2	24.6	33.7	39.5	33.0
COLOMBIA									
AREA METROPOLITANA	31.4	29.6	31.9	20.3	17.4	21.1	11.1	12.2	10.8
RESTO URBANO	37.1	39.9	36.2	20.8	21.4	20.6	16.3	18.5	15.6
COSTA RICA									
AREA METROPOLITANA	19.4	25.0	18.1	14.2	16.1	13.8	5.2	8.9	4.3
RESTO URBANO	21.9	30.4	19.8	15.5	16.2	15.3	6.4	14.2	4.5
RURAL	27.4	41.8	25.3	17.0	24.9	15.8	10.4	16.9	9.5
GUATEMALA									
AREA URBANA CENTRAL	44.7	50.5	43.0	24.3	22.8	24.7	20.4	27.7	18.3
RESTO AREA URBANA	58.8	58.6	58.8	28.2	25.9	28.7	30.6	32.7	30.1
AREA RURAL	75.4	77.1	75.1	22.6	17.7	23.3	52.8	59.4	51.8
MEXICO									
AREA URBANA	23.3	17.4	24.4	17.8	11.8	18.9	5.5	5.6	5.5
AREA RURAL	42.9	31.6	44.9	23.7	19.9	24.3	19.2	11.7	20.6
PANAMA									
AREA METROPOLITANA	26.9	32.7	25.0	15.8	17.7	15.1	11.1	15.0	9.9
RESTO AREA URBANA	41.0	48.1	38.9	21.8	16.2	20.8	19.2	22.7	18.1
AREA RURAL	42.8	47.1	41.9	20.5	20.0	20.6	22.3	27.1	21.3
PERU									
LIMA METROPOLITANA	36.9	36.4	37.0	26.2	25.7	26.3	10.7	10.7	10.7
RESTO URBANO	52.7	55.0	52.2	31.1	28.6	32.1	21.6	28.4	20.1
AREA RURAL	63.8	54.7	65.6	24.5	22.6	24.9	39.3	32.1	40.7
URUGUAY									
MONTEVIDEO	9.2	7.6	9.7	7.7	5.7	8.3	1.5	1.9	1.4
RESTO AREA URBANA	19.2	18.7	19.3	15.1	13.7	15.5	4.1	5.0	3.8
VENEZUELA									
CARACAS AREA METROPOLITANA	16.0	24.8	13.6	12.2	16.5	11.0	3.8	8.3	2.6
RESTO AREA URBANA	51.5	42.0	24.1	18.5	22.7	17.3	9.5	19.3	6.8
AREA RURAL	58.8	44.9	31.8	20.3	21.8	19.9	13.9	23.1	11.9

<sup>1</sup>Promedio Simple Area Metropolitana de Río de Janeiro y Sao Paulo.  
Fuente: CEPAL/PNUD, 1990.

Gráfico 10.4  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP  
 SEGUN GENERO DE LA JEFATURA DEL HOGAR**

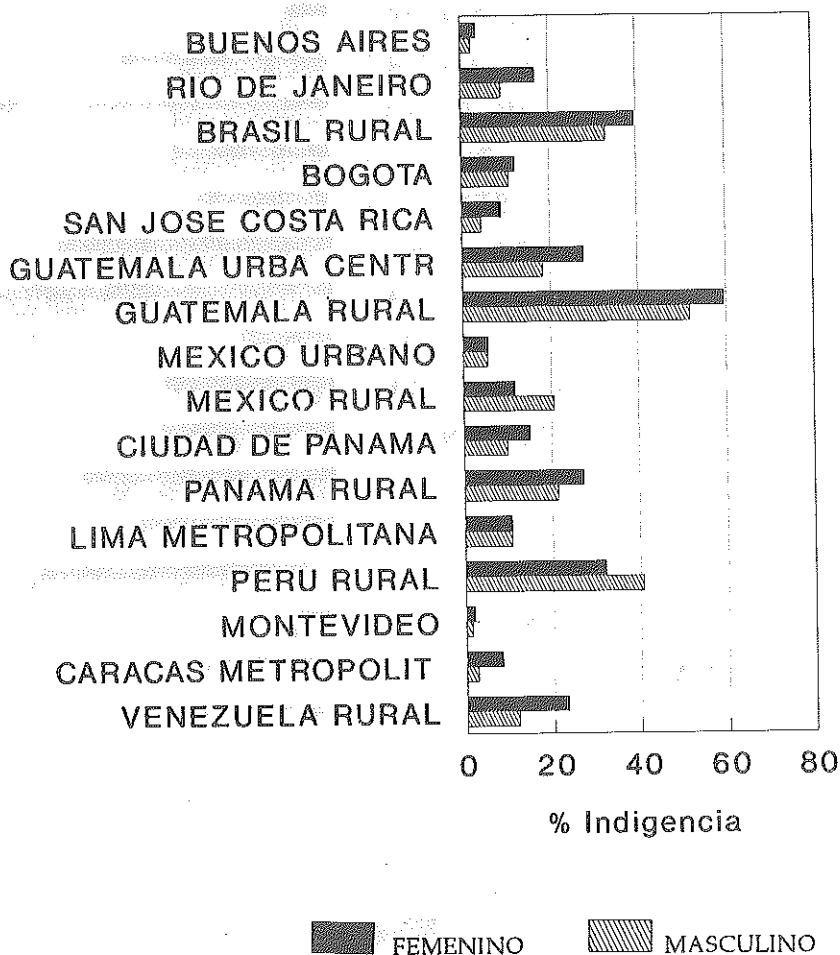
**AREAS SELECCIONADAS**



Fuente: CEPAL/PNUD.

Gráfico 10.5  
**INCIDENCIA DE INDIGENCIA  
 SEGUN GENERO DE LA JEFATURA DEL HOGAR**

**AREAS SELECCIONADAS**



Fuente: CEPAL/PNUD.

Hay más homogeneidad entre los países en la sobrerrepresentación de los hogares con jefe mujer dentro del conglomerado de los indigentes. Se expresa así la circunstancia de que cuando un hogar con jefatura femenina es pobre, su pobreza tiende a ser más intensa que la de los hogares pobres con jefe hombre (gráfico 10.5 y cuadro II.3).

Hay factores que llevan a hacer más vulnerables los hogares con jefes mujer. Entre ellos los relativos a las menores remuneraciones que perciben en relación a los hombres, en similares condiciones, y los más bajos niveles educativos que con frecuencia alcanzan. Además, en el contexto de la región en estos hogares es mayor la presencia de núcleos familiares incompletos, lo que representa una desventaja desde el punto de vista de la capacidad de obtener recursos. Pero, en otras condiciones, las jefas de hogar tienden a ser de mayor edad que los hombres en igual posición, y sus hogares a ser más pequeños y con menor número de niños. Hay también circunstancias en las cuales el reconocimiento de la mujer como jefa hogar se debe a condiciones de superioridad desde el punto de vista de los ingresos que perciben, frente a los de los demás miembros del hogar, lo que significa un más bajo riesgo de pobreza para el hogar. Así pues, en la forma como se investiga usualmente en los censos de población y las encuestas a los hogares, no en todos los contextos la jefatura femenina es un fenómeno que esté asociado con la probabilidad de que un hogar sea pobre.

Desde el momento de su constitución el hogar tiene un ciclo de vida que se expresa en cambios en su tamaño y composición y que guarda relación con la edad del jefe. La fase por la que atraviesa influye en los niveles de ingreso total y per cápita, en la posibilidad de acceder a ciertos satisfactores así como en los requerimientos sobre ellos. Al analizar la información proveniente del trabajo CEPAL/PNUD se observa que en el promedio general de los países no parece tener influencia la edad del jefe en relación a la pobreza en los medios urbanos (cuadros 10.5 y II.3). Entre los jefes pobres se aprecia una sobrerrepresentación de las edades 30 a 39, que no es el tramo de los más jóvenes. En segundo lugar, lo que es quizás más importante, las diferencias no aparecen como significativas. En el medio rural (cuadro II.3) tampoco las diferencias en la estructura etárea resultan significativas.

Analizada particularmente por países se observa que el promedio general esconde dos formas típicas posibles de la asociación entre la incidencia de pobreza por ingresos y la edad del jefe de hogar (gráfico y cuadro 10.6). En la primera, la pobreza tiende a adquirir sus más altos niveles en los hogares con jefes jóvenes (20 a 29 años), disminuye en los de edad madura (40 a 59 años), para nuevamente aumentar en los hogares con jefes pertenecientes a la tercera edad. En la segunda, los hogares con jefes jóvenes presentan incidencias relativamente bajas de pobreza, éstas aumentan para alcanzar sus máximos en los tramos de 30 a 49 años y disminuyen en el de 50 a 59 años. La primera forma típica tiene expresión en Buenos Aires, las ciudades no metropolitanas

Cuadro 10.5

**DISTRIBUCIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR URBANOS SEGÚN EDAD  
PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAÍSES (%)**

Grupos de edad	Indi-gentes	Pobres no indi-gentes	Total pobres	No pobres
Hasta 19	1.2	0.5	0.7	0.4
de 20 a 29	15.3	14.5	14.9	13.1
de 30 a 39	28.4	27.9	28.2	24.4
de 40 a 49	20.4	21.9	21.4	21.7
de 50 a 59	15.9	15.6	15.4	19.1
de 60 y más	18.8	19.5	19.3	21.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

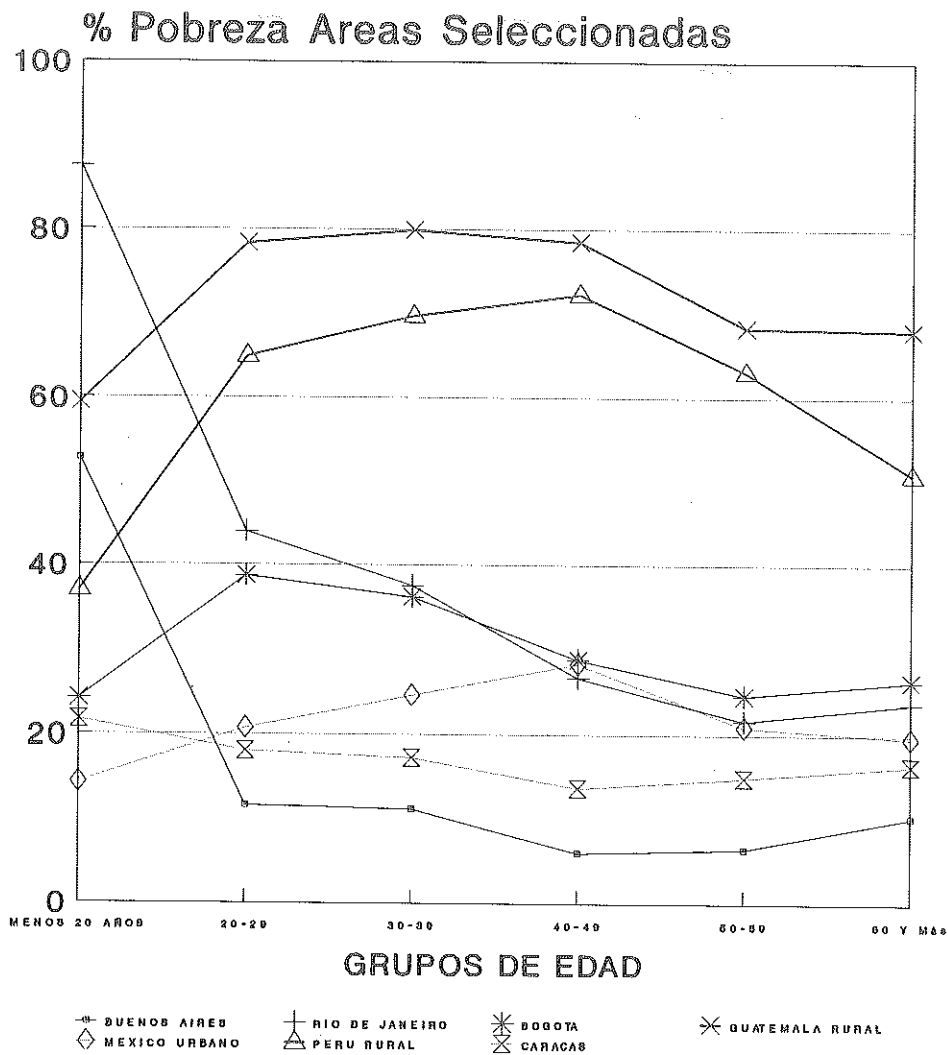
Fuente: CEPAL/PNUD

de Costa Rica y las áreas urbanas de Brasil, Colombia y Venezuela. La segunda abarca a San José de Costa Rica, las ciudades de Guatemala, México, Panamá y Uruguay, y las áreas rurales de Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela. En todo caso y como norma general, en los hogares pobres y especialmente los indigentes, tienen mayor presencia de jefes menores de 40 años.

Los hogares urbanos de constitución temprana, con jefes menores a 20 años, en ciertos casos, tienen proporciones de pobreza por encima de los valores medios (Buenos Aires, Brasil, San José de Costa Rica, resto urbano de Guatemala, Perú y Uruguay, Panamá y áreas urbanas de Venezuela), y en otros sucede lo contrario (Colombia, zona central de Guatemala, México, Lima metropolitana y zona rural de Perú). Las bajas proporciones de jefes de hogar en estos tramos no permiten, sin embargo, cifras estadísticas por muestreo muy confiables sobre este punto.

Hay, de otra parte, situaciones particulares frente a las incidencias de pobreza de los hogares con jefes de 60 y más años. Como se anotó, la situación típica es la de que tengan una pobreza superior a la de hogares con jefe más joven. Sin embargo, en México y Perú la incidencia de pobreza de estos hogares es más baja que la del tramo de 50 a 59 años. Igual sucede en las ciudades de Uruguay, en San José de Costa Rica, y en la zona rural de Venezuela. Se puede observar que sólo entre los jefes de los hogares pobres no indigentes de Argentina y Brasil, los indigentes de Costa Rica y ambos grupos de pobres de Venezuela, resulta superior la presencia de personas mayores de 59 años en relación a lo que acontece entre los jefes no pobres (cuadro II.3).

Gráfico 10.6  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP  
 SEGUN GRUPO DE EDAD DEL JEFE DEL HOGAR**



Fuente: CEPAL/PNUD.

Cuadro 10.6  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR INGRESOS SEGUN AREAS  
 Y GRUPOS DE EDAD DEL JEFE EN 10 PAISES DE AMERICA LATINA**

	AREA METROPOLITANA 1/	RESTO URBANO	AREA RURAL
<b>ARGENTINA</b>			
TOTAL	9.1		
MENOS 20 AÑOS	52.8		
20 - 29	11.6		
30 - 39	11.2		
40 - 49	6.0		
50 - 59	6.5		
60 Y MAS	10.3		
<b>BRASIL</b>			
TOTAL	25.1	37.3	58.6
MENOS 20 AÑOS	59.9	66.7	63.5
20 - 29	34.2	41.4	59.4
30 - 39	29.8	37.1	62.0
40 - 49	21.4	33.9	60.6
50 - 59	16.2	31.0	53.1
60 Y MAS	21.9	40.3	55.9
<b>COLOMBIA</b>			
TOTAL	31.4	37.1	
MENOS 20 AÑOS	24.2	41.1	
20 - 29	38.7	41.3	
30 - 39	36.2	39.0	
40 - 49	28.8	36.6	
50 - 59	24.6	33.8	
60 Y MAS	26.3	34.7	
<b>COSTA RICA</b>			
TOTAL	19.4	21.9	27.5
MENOS 20 AÑOS	40.0		20.9
20 - 29	18.2	27.3	22.9
30 - 39	24.4	20.0	30.6
40 - 49	17.7	18.5	25.2
50 - 59	17.2	15.8	20.9
60 Y MAS	15.0	29.7	36.2
<b>GUATEMALA</b>			
TOTAL	44.7	58.8	75.4
MENOS 20 AÑOS	28.9	63.9	59.4
20 - 29	48.7	58.1	78.3
30 - 39	55.6	60.4	79.9
40 - 49	47.9	59.7	78.5
50 - 59	28.5	54.5	68.3
60 Y MAS	40.0	59.6	68.0



Cuadro 10.6  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR INGRESOS SEGUN AREAS  
 Y GRUPOS DE EDAD DEL JEFE EN 10 PAISES DE AMERICA LATINA**

Continuación

	AREA METROPOLITANA 1/	RESTO URBANO	AREA RURAL
<b>MEXICO</b>			
TOTAL	23.3		42.9
MEÑOS 20 AÑOS	14.3		13.3
20 - 29	20.7		43.9
30 - 39	24.6		58.7
40 - 49	28.3		42.9
50 - 59	20.9		34.6
60 Y MAS	19.6		34.4
<b>PANAMA</b>			
TOTAL	26.9	41.0	42.8
MEÑOS 20 AÑOS	40.0	70.7	53.8
20 - 29	29.1	41.7	37.8
30 - 39	30.7	41.3	48.6
40 - 49	26.7	42.0	51.6
50 - 59	23.8	38.6	35.9
60 Y MAS	23.0	40.3	37.5
<b>PERU</b>			
TOTAL	36.9	52.7	63.8
MEÑOS 20 AÑOS	35.3	65.7	37.0
20 - 29	45.3	58.5	64.9
30 - 39	40.6	57.7	69.7
40 - 49	44.2	51.7	72.3
50 - 59	34.9	49.9	63.1
60 Y MAS	19.5	46.5	50.9
<b>URUGUAY</b>			
TOTAL	9.2	19.2	
MEÑOS 20 AÑOS		35.3	
20 - 29	13.3	22.0	
30 - 39	16.0	26.2	
40 - 49	10.2	21.9	
50 - 59	7.4	17.6	
60 Y MAS	5.8	14.6	
<b>VENEZUELA</b>			
TOTAL	16.0	28.0	34.2
MEÑOS 20 AÑOS	21.7	39.6	33.3
20 - 29	18.0	27.9	34.4
30 - 39	17.2	27.3	39.3
40 - 49	13.7	27.8	40.8
50 - 59	14.9	26.2	31.2
60 Y MAS	16.4	30.9	25.1

<sup>1</sup>Brasil: Promedio simple áreas metropolitanas de Sao Paulo y Río de Janeiro.

México: Total área urbana.

Fuente: CEPAL/PNUD, 1990.

Estos datos señalan que las diferencias en la incidencia de la pobreza que se presentan en los hogares según la edad de su jefe, expresan factores de diferente índole. Dentro de ellos se encuentran los relativos al mercado laboral (nivel del empleo y de las remuneraciones), a la cobertura y riesgos que amparan los sistemas de seguridad social (pensiones de enfermedad, incapacidad y jubilación, seguros de desempleo, subsidios para poblaciones específicas) y a los de carácter socio-cultural como son el tipo de familia, la nupcialidad y natalidad por edad de los cónyuges. Los hogares en condiciones de precariedad, dependiendo de estos factores, se encuentran en mayor o menor probabilidad de caer en la pobreza de acuerdo con las distintas etapas de su ciclo de vida.

En los tipos de familia también se presentan ciertas particularidades dentro de los pobres, que tienen lugar en el contexto de una diversidad de condiciones entre los países, en cuanto a sus estructuras familiares. En las zonas urbanas de Argentina y Uruguay cerca de una tercera parte de los hogares son unipersonales, están constituidos por una pareja sola o no tienen hijos; las familias nucleares constituyen cerca de la mitad, y los restantes hogares son de tipo extenso o compuesto. Frente a esta situación en países como Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Venezuela, los hogares unipersonales, parejas solas y otros hogares sin hijos representan entre 15 y 18%, los nucleares entre 60 y 65% y los extensos y compuestos entre 15 y 23%. Pero a pesar de las particularidades nacionales, se expresa una mayor probabilidad de ser pobre entre los hogares clasificados dentro de los tipos de familia nuclear y extensa, y entre los que tienen pareja incompleta (cuadro y gráfico 10.7). En forma correlativa, entre los tipos de familia compuesta, unipersonal, pareja sola y otros tipos sin hijos, la incidencia de pobreza es menor a la promedio<sup>8</sup>. De cualquier forma, estas diferencias no parecen significativas a nivel global de la región.

Según estas cifras agregadas la participación de las familias incompletas tampoco resulta, entre los pobres, muy diferente a la existente entre los no pobres. Esto es, la falta de algunos de los cónyuges —que suele ser un factor al que se asocia con la pobreza— no aparece, en primera instancia, particularmente relevante como factor explicativo.

Observando los datos por países (cuadro y gráfico 10.8) se expresa más claramente que entre las familias nucleares, extensas y compuestas tiende a haber cierta sobrerrepresentación de los pobres. Siguiendo el ciclo de vida de estos hogares pueden señalarse, para cada fase, los riesgos específicos de pobreza. En la de conformación, generalmente las parejas son más proclives a tener ingresos relativamente bajos dentro de su nivel de calificación, que corresponden a la etapa de inserción laboral, y en tales circunstancias re-

<sup>8</sup> Se definen como "extensos" a los hogares con hijos y otros parientes y como "compuestos" a los que tienen hijos, parientes y no parientes.

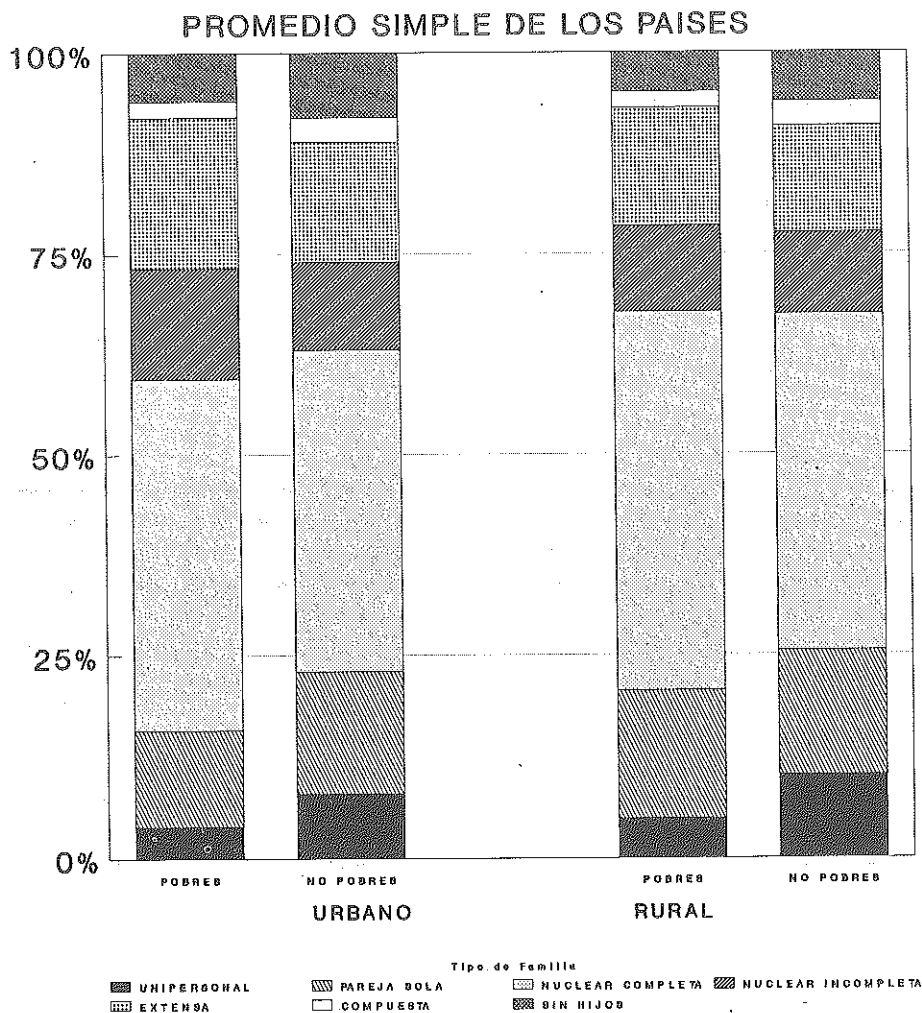
Cuadro 10.7  
**DISTRIBUCION DE LOS HOGARES SEGUN TIPO**  
**PROMEDIOS SIMPLES DE LOS VALORES DE LOS PAISES (%)**

TIPOS DE FAMILIA	Areas urbanas				Areas rurales			
	No pobres	Indi- gentes	Pobres no in- digen- tes	Total pobres	No po- bres	Indi- gen- tes	Pobres no in- digentes	Total pobres
Unipersonal	6	3	4	8	4	5	5	10
Pareja sola Nuclear	10	13	12	15	15	17	16	15
-completa	43	45	44	40	50	46	48	41
-incompleta	16	13	14	11	12	10	11	10
Extensa	20	19	19	15	15	15	15	13
Compuesta	2	3	2	3	2	2	2	3
Sin hijos	6	6	6	8	4	5	5	6

Fuente: CEPAL/PNUD

quieren de recursos para adquirir equipamiento básico, y acceso a los factores esenciales habitacionales y de servicios. Si la pareja se mantiene sola y tiene un bajo nivel de ingresos éstos pueden ser suficiente para cubrir sus necesidades. La llegada de hijos en esta fase trae riesgos para estos hogares. En tal caso es preciso cubrir nuevos gastos (médicos, alimenticios, de equipamiento doméstico), tener más espacio y dedicar tiempo al cuidado del bebé. Hay más requerimientos y menores posibilidades para trabajar, en el caso de la madre. Estos riesgos pueden reducirse con sistemas adecuados de seguridad social y subsidios, con redes de solidaridad familiar, o bien renunciando a constituir una familia o a tener hijos en esta fase. Cuando los hijos llegan a ser adultos pueden contribuir con sus aportes a los gastos del hogar, los cónyuges con su experiencia laboral tener mejores oportunidades de ingreso y dedicar más tiempo a actividades laborales. Disminuye el riesgo de ser pobre para la franja de hogares en condiciones precarias. En la fase de disolución del hogar hay nuevos escollos. Los cónyuges se encuentran con menores posibilidades de encontrar trabajo asalariado, y la partida de los hijos del hogar representa una disminución en los recursos disponibles, aunque se cuenta con activos y patrimonio acumulados. De esta forma, se puede postular que las diferencias en la incidencia de pobreza por edades, en los casos analizados, reflejan condiciones particulares en cuanto al marco institucional, el mercado laboral y a las prácticas culturales.

Gráfico 10.7  
**DISTRIBUCION DE LOS HOGARES POR TIPO  
 SEGUN CONDICION DE POBREZA POR LP**



Fuente: CEPAL/PNUD

Cuadro 10.8  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR INGRESOS SEGUN AREAS  
 Y TIPO DE FAMILIA EN 10 PAISES DE AMERICA LATINA**

	AREA METROPOLITANA 1/	RESTO URBANO	AREA RURAL
<b>ARGENTINA</b>			
TOTAL	9.1		
HOGAR UNIPERSONAL	5.4		
PAREJA SOLA	11.7		
NUCLEAR COMPLETA	8.4		
NUCLEAR INCOMPLETA	10.6		
EXTENSA COMPLETA	9.2		
EXTENSA INCOMPLETA	9.1		
COMPUESTA COMPLETA	9.5		
COMPUESTA INCOMPLETA			
HOGARES SIN HIJOS	12.7		
<b>BRASIL</b>			
TOTAL	25.1	37.3	58.6
HOGAR UNIPERSONAL	15.1	26.5	37.3
PAREJA SOLA	12.7	25.7	41.6
NUCLEAR COMPLETA	27.0	36.6	63.3
NUCLEAR INCOMPLETA	39.3	52.1	65.0
EXTENSA COMPLETA	24.4	38.6	60.6
EXTENSA INCOMPLETA	35.1	52.2	69.0
COMPUESTA COMPLETA	9.8	23.2	39.6
COMPUESTA INCOMPLETA	17.5	30.7	42.4
HOGARES SIN HIJOS	16.2	34.2	47.2
<b>COLOMBIA</b>			
TOTAL	31.4	37.1	
HOGAR UNIPERSONAL	14.3	19.1	
PAREJA SOLA	12.2	21.7	
NUCLEAR COMPLETA	35.3	39.9	
NUCLEAR INCOMPLETA	31.9	39.8	
EXTENSA COMPLETA	36.3	37.7	
EXTENSA INCOMPLETA	34.8	47.1	
COMPUESTA COMPLETA	19.6	23.9	
COMPUESTA INCOMPLETA	7.3	32.5	
HOGARES SIN HIJOS	17.9	27.8	
<b>COSTA RICA</b>			
TOTAL	19.4	21.9	27.5
HOGAR UNIPERSONAL	6.7	20.2	36.3
PAREJA SOLA	10.8	11.7	17.3
NUCLEAR COMPLETA	19.0	19.6	26.1
NUCLEAR INCOMPLETA	27.4	30.2	35.6
EXTENSA COMPLETA	22.0	20.2	27.9
EXTENSA INCOMPLETA	29.7	40.7	35.7
COMPUESTA COMPLETA	25.0	25.4	27.3
COMPUESTA INCOMPLETA		39.0	43.7
HOGARES SIN HIJOS	13.9	24.4	28.2

Cuadro 10.8  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR INGRESOS SEGUN AREAS  
 Y TIPO DE FAMILIA EN 10 PAISES DE AMERICA LATINA**

Continuación

	AREA METROPOLITANA 1/	RESTO URBANO	AREA RURAL
<b>GUATEMALA</b>			
TOTAL	44.7	58.8	75.4
HOGAR UNIPERSONAL	30.0	29.1	43.9
PAREJA SOLA	10.8	44.2	55.7
NUCLEAR COMPLETA	49.8	62.8	79.0
NUCLEAR INCOMPLETA	51.3	61.2	73.4
EXTENSA COMPLETA	46.1	58.5	76.9
EXTENSA INCOMPLETA	52.8	61.9	78.3
COMPUESTA COMPLETA	46.4	47.0	70.1
COMPUESTA INCOMPLETA	10.9	37.1	68.3
HOGARES SIN HIJOS	26.8	56.5	67.9
<b>MEXICO</b>			
TOTAL	23.3		42.9
HOGAR UNIPERSONAL	7.8		15.6
PAREJA SOLA	7.5		21.6
NUCLEAR COMPLETA	26.6		50.6
NUCLEAR INCOMPLETA	18.3		36.4
EXTENSA COMPLETA	29.9		48.6
EXTENSA INCOMPLETA	20.0		45.2
COMPUESTA COMPLETA	13.8		100.0
COMPUESTA INCOMPLETA	27.9		
HOGARES SIN HIJOS	16.9		27.9
<b>PANAMA</b>			
TOTAL	26.9	41.0	62.8
HOGAR UNIPERSONAL	26.8	40.8	30.3
PAREJA SOLA	29.9	43.0	46.0
NUCLEAR COMPLETA	27.3	44.1	48.8
NUCLEAR INCOMPLETA	32.2	52.0	44.2
EXTENSA COMPLETA	23.9	33.5	41.5
EXTENSA INCOMPLETA	31.8	40.3	47.3
COMPUESTA COMPLETA	4.4	30.0	30.5
COMPUESTA INCOMPLETA	19.6	33.4	35.6
HOGARES SIN HIJOS	19.9	30.1	36.3
<b>PERU</b>			
TOTAL	36.9	52.7	63.8
HOGAR UNIPERSONAL			
PAREJA SOLA	16.2	36.2	54.1
NUCLEAR COMPLETA	43.2	55.2	70.7
NUCLEAR INCOMPLETA	32.4	59.9	63.0
EXTENSA COMPLETA	43.5	65.9	71.9
EXTENSA INCOMPLETA	53.5	55.7	69.9
COMPUESTA COMPLETA	17.6	29.3	50.4
COMPUESTA INCOMPLETA	39.0	45.5	36.6
HOGARES SIN HIJOS	19.4	48.4	59.3

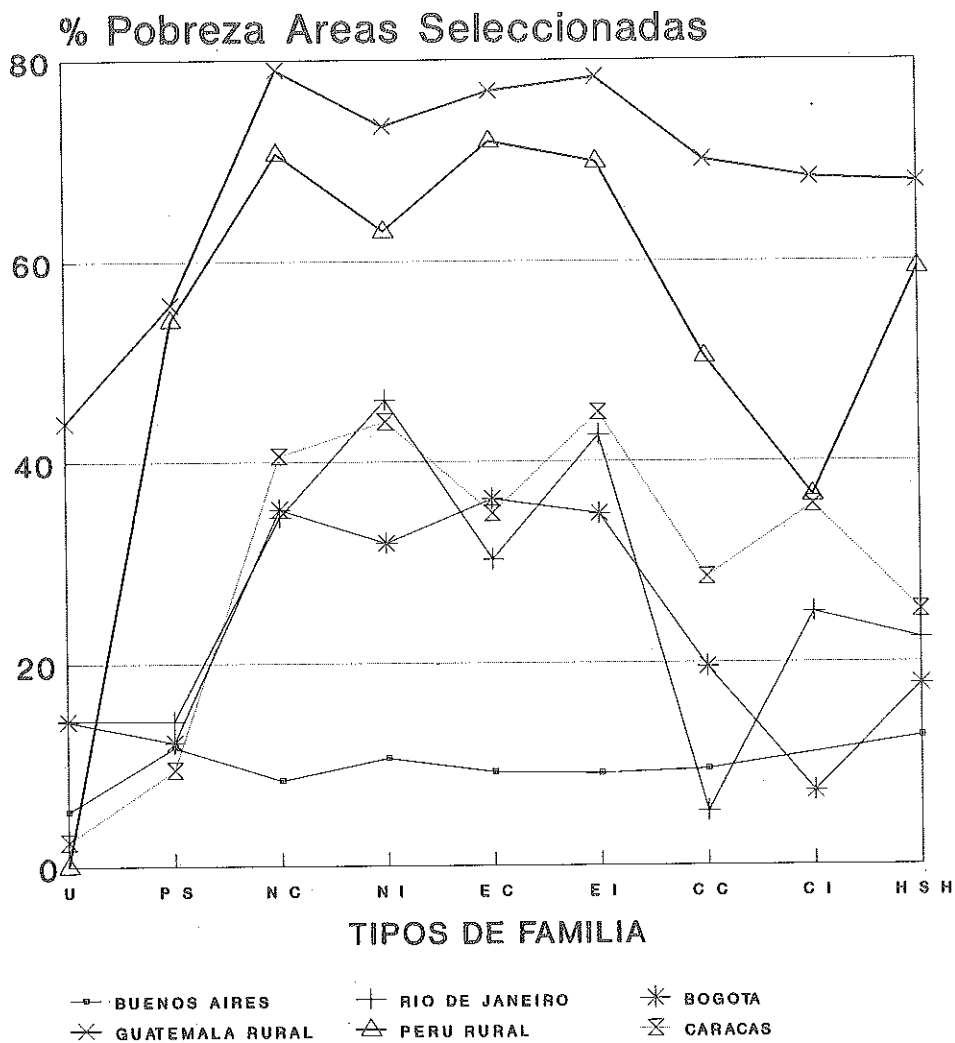
Cuadro 10.8  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR INGRESOS SEGUN AREAS  
 Y TIPO DE FAMILIA EN 10 PAISES DE AMERICA LATINA**

Conclusión

	AREA METROPOLITANA 1/	RESTO URBANO	AREA RURAL
<b>URUGUAY</b>			
TOTAL	9.2	19.2	
HOGAR UNIPERSONAL	3.6	4.6	
PAREJA SOLA	3.4	8.3	
NUCLEAR COMPLETA	12.6	22.8	
NUCLEAR INCOMPLETA	9.1	24.2	
EXTENSA COMPLETA	13.8	24.3	
EXTENSA INCOMPLETA	15.7	46.4	
COMPUESTA COMPLETA	3.8	29.6	
COMPUESTA INCOMPLETA	30.8	19.1	
HOGARES SIN HIJOS	5.7	19.2	
<b>VENEZUELA</b>			
TOTAL	16.0	28.0	34.2
HOGAR UNIPERSONAL	2.3	2.2	2.4
PAREJA SOLA	3.0	12.2	9.5
NUCLEAR COMPLETA	15.7	26.0	40.6
NUCLEAR INCOMPLETA	28.4	40.3	44.0
EXTENSA COMPLETA	15.3	26.9	34.9
EXTENSA INCOMPLETA	23.1	42.2	44.9
COMPUESTA COMPLETA	7.0	17.3	28.5
COMPUESTA INCOMPLETA	13.8	36.4	35.7
HOGARES SIN HIJOS	17.5	32.4	25.2

<sup>1</sup>Brasil: Promedio simple áreas metropolitanas de Sao Paulo y Río de Janeiro  
 México: Total área urbana  
 Fuente: CEPAL/PNUD, 1990.

Gráfico 10.8  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP SEGUN TIPOS DE FAMILIA**



Fuente: CEPAL/PNUD.



La asociación entre la estructura etárea de la población, las tasas de fecundidad y el tamaño de los hogares, con los hogares pobres lleva a plantear la cuestión de si en el comportamiento reproductivo de los pobres se encuentra una de las causas de la pobreza. Sin dudas, muchos de ellos mejorarían su situación si tuviese menos bocas que alimentar. A partir de los datos disponibles sobre ingresos y número de ocupados de los hogares, se puede concluir que el grueso de las diferencias de los ingresos medios per cápita de los hogares obedece a las existentes entre los ingresos de los perceptores. Las relacionadas con la cantidad de ocupados por hogar sólo explican una pequeña porción de las desigualdades de ingreso entre los estratos. En efecto, los resultados de un simple ejercicio de desagregación<sup>9</sup> permiten comprobar que para la gran mayoría de las áreas consideradas, las diferencias entre los ingresos de los perceptores ocasionan entre el 70 y el 90% de las brechas de ingresos por persona del hogar que se verifica entre los estratos. En el cuadro 10.9 se muestran las cifras para las diferentes zonas. Debe, además, tenerse en cuenta que del resto, una parte también obedece a las diferencias en la incidencia del desempleo, como se verá adelante.

Pero más allá de los resultados de este ejercicio, debe tenerse en cuenta que los determinantes del comportamiento demográfico son complejos y no parece obvio que resulte un factor explicativo primordial de la emergencia y persistencia del fenómeno de la pobreza. Parece más plausible postular que la causalidad actúa inversamente, en el sentido de la insatisfacción de las necesidades básicas influyen en el patrón reproductivo de los hogares. Aún cuando esta posición resulte correcta, asumirla no implica negar que una familia numerosa constituye un factor que profundiza las dificultades que generan los bajos ingresos.

La cuestión que se está discutiendo no resulta sólo relevante en el marco del análisis de la asociación de la pobreza con ciertos fenómenos sociodemográficos. Tiene claras implicaciones sobre el enfoque a dar a los esfuerzos tendientes a su superación. En el numeral siguiente se analizan algunas dimensiones que ayudan a entender por qué ciertas unidades son más proclives a obtener un ingreso inferior a umbral de pobreza.

9 El ingreso per cápita del estrato  $i$  ( $Y_i$ ) puede escribirse de la siguiente manera  $Y_i = W_i * O_i$ , donde  $W_i$  es el ingreso medio de los ocupados en el estrato  $i$  y  $O_i$  la cantidad promedio de ocupados por miembro en ese mismo estrato, esto es, la tasa de ocupación que, a su vez, depende de la de actividad y la de desempleo. Por lo tanto, la diferencia entre los ingresos per cápita de dos estratos puede desagregarse de la siguiente manera:

$$(Y_i - Y_j) = (W_i * O_i - W_j * O_i) + (W_j * O_i - W_j * O_j)$$

donde el primer elemento del término de la derecha refleja el efecto de las brechas en los ingresos de los miembros ocupados y el segundo, el que produce las diferencias en la tasa de actividad. En realidad, los ocupados no son los únicos perceptores del hogar pero no se contaba con información a este respecto. De cualquier manera, por lo discutido más arriba, no parece haber diferencias en cuanto a la cantidad de jubilados por hogar y en cuanto a otro tipo de ingresos, se conoce que las encuestas de hogares no los captan adecuadamente.

Cuadro 10.9  
**PROPORCION DE LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS INGRESOS  
 MEDIOS PER CAPITA DE LOS HOGARES POBRES Y  
 NO POBRES EXPLICADAS POR LAS BRECHAS  
 ENTRE LOS INGRESOS MEDIOS DE LOS OCUPADOS (%)**

	Indi- gentes	Pobres no indi- gentes		Indi- gentes	Pobres no in- digentes
Buenos Aires	71	62	México urbano	94	89
Sao Paulo	87	88	México rural	95	92
Río de Janeiro	92	93	A.Metropolitana Panamá	89	79
Resto urbano Brasil	92	92	Resto urbano Panamá	90	83
Brasil rural	92	91	Panamá rural	89	85
Bogotá	90	83	Lima Metropolitano	89	79
Resto urbano Colombia	90	81	Resto urbano Perú	96	95
A.Metropolit C. Rica	97	72	Perú rural	99	98
Resto urbano C. Rica	83	75	Montevideo	84	82
C.Rica rural	85	70	Resto urbano Uruguay	84	82
Area urbana Central	83	75	Caracas	62	69
Guatemala	88	89	Resto urbano Venezuela	61	66
Resto urbano Guatemala	91	87	Venezuela rural	79	72
Guatemala rural	92	90			

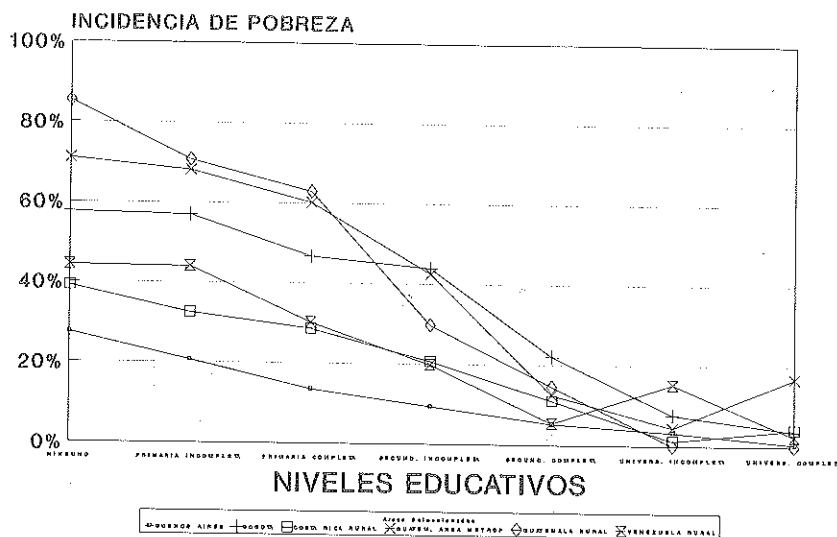
Fuente: Cálculos propios con base en CEPAL/PNUD.

## 10.2. EXPLORANDO LOS CONDICIONANTES DE LOS INGRESOS LABORALES.

### 10.2.1. Los niveles educativos de los jefes de hogar y sus cónyuges

Distintos estudios han señalado la interdependencia entre los niveles educativos y los ingresos. La información sobre jefes de hogar y cónyuges, por estratos de pobreza según LP, constituyen una manifestación de este fenómeno, expresando la asociación entre la educación formal de las cabezas de familia y la probabilidad de ser pobre. Los datos indican, precisamente, que los pertenecientes a hogares indigentes y pobres han alcanzado niveles más bajos de educación formal que los correspondientes a no pobres. Prevalecerían, entonces, entre los pobres aquellos con menor calificación laboral y con menor capacidad de integración social y cultural. El gráfico 10.9 ilustra esa relación para varios países (cuadro II.6).

Gráfico 10.9  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP DE LOS HOGARES  
 POR NIVEL EDUCATIVO DE SUS JEFES**



Fuente: CEPAL/PNUD.

Las diferencias entre estratos son más amplias entre los jefes de hogar urbanos que entre los rurales. Resulta, pues, razonable considerar que en las actividades rurales las características educativas tienen un efecto menor sobre los ingresos.

De otra parte, las diferencias más pronunciadas, en la incidencia de pobreza de los hogares de acuerdo con el nivel educativo de las cónyuges del jefe de hogar, ponen de presente que su nivel de educación puede ser más determinante que el del jefe en relación a la probabilidad de pobreza del hogar (gráfico 10.10).

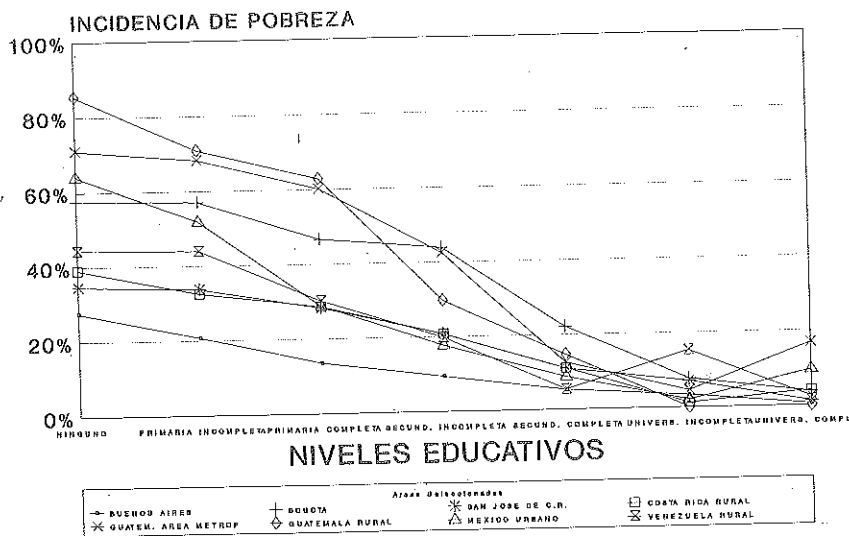
### 10.2.2. Condiciones laborales

El análisis de los perfiles de participación laboral y características de los trabajadores, en los estratos de pobreza por LP, se efectuará por separado para las áreas rurales y urbanas. Conviene seguir este proceder ya que muchas de las variables relacionadas con la inserción laboral de la población difieren en ambas zonas, y no abarcan al mismo número de países.

#### (a) En el medio urbano

Una de las regularidades más claras que se encuentran al analizar los perfiles de los miembros de los hogares urbanos pertenecientes a los tres estratos

Gráfico 10.10  
**INCIDENCIA DE POBREZA POR LP DE LOS HOGARES  
 POR NIVEL EDUCATIVO DE CONYUGES**



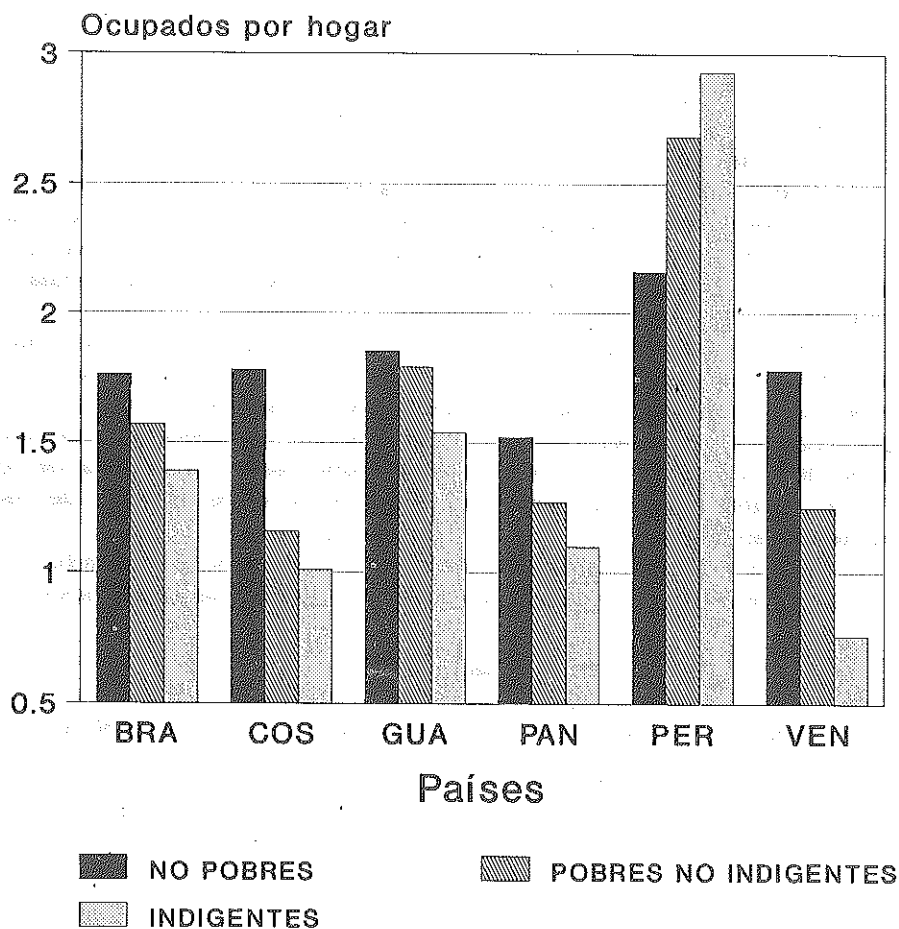
Fuente: CEPAL/PNUD.

de pobreza por LP es la menor presencia de ocupados entre las familias indigentes y pobres respecto a las no pobres. Para el conjunto de los pobres, el número de activos por hogar era, como promedio simple de los diez países, de 1.56, la que se compara con un valor de 1.79 para los no pobres. Como se advierte en el cuadro II.1 y en el gráfico 10.11 hay amplias diferencias entre estos estratos en muchos de los países.

Esta situación refleja, de una parte, el mayor número de niños entre los pobres, al que se hizo mención anteriormente. Los hogares carenciados duplican la proporción de niños de los no pobres. Y de otra parte, es expresión de una combinación de dos factores: una más baja tasa de actividad entre la población en edad de trabajar (definida aquí como la que tiene 12 años y más<sup>10</sup>) y una mayor tasa de desempleo de sus miembros. El mismo cuadro II.1 indica, en relación al primero de estos temas, que la diferencia se verifica en todos los casos, excepto Perú, y que la magnitud de la misma aparece como muy significativa. En el cuadro 10.10 se muestran los valores promedios de la región.

10 Usualmente se calcula esta tasa (que relaciona a los activos —ocupados más desocupados— con la población) para los mayores de 13 ó 14 años. Sin embargo, la información contenida en las tablas sólo permitió tomar en consideración a ese grupo de edad.

Gráfico 10.11  
**OCUPADOS POR HOGAR SEGUN ESTRATOS DE POBREZA POR LP**



Fuente: CEPAL/PNUD.

Cuadro 10.10  
**TASAS DE ACTIVIDAD DE LOS ADULTOS**  
**PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES**  
**DE LOS PAÍSES AREAS URBANAS (%)**

Indigentes	44.2%
Pobres no indigentes	48.6%
Total pobres	47.1%
No pobres	56.7%

Fuente: CEPAL/PNUD.

Estas cifras indican que existe una diferencia de más del 25% en la proporción de adultos que trabajan entre los indigentes y los no pobres, y de 17% entre los pobres no indigentes y estos últimos. Las brechas que separan los diferentes grupos resultan particularmente amplias en Argentina y también –aún cuando en menor medida– en Costa Rica, Guatemala y Venezuela.

Esta situación resulta en parte influenciada por la diferente estructura demográfica de los grupos. En efecto, cuanto mayor es la presencia de niños, menor es la posibilidad que tienen los miembros no jefes de realizar –en igualdad de otras condiciones– alguna actividad remunerada. Este sólo hecho lleva a que, aún cuando la tasa de participación de los adultos no difiera, resulte menor la proporción de activos sobre el total de los miembros del hogar.

El cuadro 10.11 señala nítidamente el efecto del tamaño de la familia, explicado por esa estructura demográfica, sobre los niveles de participación. Se

Cuadro 10.11  
**TASA DE ACTIVIDAD DE LOS HOGARES**  
**PROMEDIOS SIMPLES DE LOS VALORES DE LOS PAÍSES (%)**

	Áreas urbanas				Áreas rurales			
	Indi- gentes	Pobres no in- digentes	Total po- bres	No pobres	Indi- gentes	Pobres no in- digentes	Total po- bres	No pobres
Tasa actividad (%) <sup>1</sup>								
-Total	28	34	31	45	33	32	32	46

<sup>1</sup> Los datos de la tasa de actividad urbana excluyen a Argentina ya que, siendo muy reducida la incidencia de la indigencia, el número de casos muestrales sobre el que se calcularon los perfiles es muy pequeño, generando un importante error de estimación. De esta forma la tasa de desocupación obtenida para este grupo es del 71%  
Fuente: CEPAL/PNUD

observa que sólo trabajan o buscan trabajo el 28% de los miembros de los hogares indigentes, y el 34% de aquellos pobres no indigentes que residen en ciudades. Estas diferencias resultan sustancialmente mayores que las observadas entre las tasas de actividad de los adultos precisamente por las existentes en la cantidad de personas menores de 12 años por hogar. Avanzando algunos elementos sobre la situación de las áreas rurales, en ellas se observa el mismo patrón aún cuando las diferencias son inferiores.

Más allá de la mayor cantidad de personas que cada activo tiene que mantener cuando existe un número importante de niños, este mismo hecho tiene necesariamente un impacto sobre la participación de los adultos no jefes en la actividad económica. Parte entonces de esa menor participación que registran los otros miembros obedecería a la menor posibilidad que éstos tienen de trabajar. Esta situación posiblemente explique la mayor diferencia en la tasa de actividad existente entre los cónyuges —en su mayor parte mujeres— pertenecientes a los hogares de los distintos estratos (cuadro 10.12). La misma circunstancia estaría también influyendo sobre los ingresos de estos miembros ya que otro de los efectos podría ser el restringir la participación en actividades a tiempo parcial.

Cuadro 10.12

**TASA DE ACTIVIDAD DE LOS CONYUGES  
PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES (%)**

Estrato	Áreas urbanas	Áreas rurales
Indigentes	21	10
Pobres no indigentes	24	12
Total pobres	23	12
No pobres	39	22

Fuente: CEPAL/PNUD

En fin la menor participación que presentan los pobres es efecto de la alta incidencia del desempleo entre ellos. Se observan diferencias para todos los países (para México no se cuenta con la información), que resultan aún más marcadas que en el caso de las tasas de actividad. Los promedios simples son los que se muestran en el cuadro II.1 y en el 10.13.

Se ha indicado el promedio excluyendo a la Argentina —país para el que se aprecia una brecha muy importante entre pobres y no pobres— dado el mayor error de las cifras sobre indigentes.

La consecuencia de estos valores de la participación económica de los adultos y de la tasa de desempleo es la reducida proporción de ocupados respecto a la población adulta en las zonas urbanas. Mientras que —para el total de la región excluyendo Argentina— trabaja el 54% de los adultos no

Cuadro 10.13  
TASA DE DESEMPLEO  
PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES (%)

Estrato	9 países	Excluido Argentina
Indigentes	29.6	24.4
Pobres no indigentes	14.0	13.5
Total pobres	18.3	16.6
No pobres	5.6	6.0

Fuente: CEPAL/PNUD

pobres (siempre a partir de promedios simples) entre los pobres no indigentes lo hacen el 42 y entre los indigentes sólo el 33%. Puede calcularse que, en ambos casos más del 30% de esas diferencias obedecen a las existentes en la tasa de desempleo entre los activos, mientras que el resto se deriva de la brecha en la tasa de actividad.

Estos resultados señalan entonces que el menor nivel de participación económica y el elevado desempleo abierto están claramente asociados a la pobreza en las zonas urbanas. Antes de proseguir con la exposición, parece conveniente evaluar, sin embargo, en qué medida estos importantes niveles de inactividad y desocupación encontrados para el conjunto de los hogares carenciados se debe a la situación del jefe o es, en cambio, producto del comportamiento de los otros miembros que los conforman. Para ello, en los cuadros 10.2 y 10.14 se incluyen las tasas promedios regionales correspondientes a los jefes.

Cuadro 10.14  
TASAS DE ACTIVIDAD, DESOCUPACION Y OCUPACION  
DE LOS JEFES PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES\*  
AREAS URBANAS (%)

Estrato	10 países			Excluyendo Argentina		
	Acti- vidad	Desocu- pación	Ocupa- ción	Acti- vidad	Desocu- pación	Ocupa- ción
Indigentes	72	22	58	74	16	63
Pobres no indig	79	5	75	81	4	78
Total pobres	76	10	70	79	8	73
No pobres	82	1	80	82	1	81

Fuente: CEPAL/PNUD

\*Debe recordarse que la tasa de actividad relaciona la cantidad de personas activas (que trabajan o buscan trabajo) con la población total y que la de ocupación es la existente entre los ocupados y, también, la población total. Por su parte, la de desocupación relaciona a los desocupados con el total de personas activas.



Se advierte nuevamente que los jefes de hogares pobres tienen una menor tasa de ocupación como consecuencia de registrar un nivel de participación reducido y una desocupación elevada. Sin embargo, las diferencias no resultan de la misma magnitud que las observadas para el conjunto de la población, entre los pobres no indigentes y los no pobres no se advierte una brecha significativa en la tasa de actividad, y el desempleo sólo resulta importante en el caso de los indigentes. Y únicamente en los casos de Argentina y, en menor medida, Costa Rica y Venezuela, la tasa de ocupación de los jefes pobres está distanciada de la de aquellos de hogares con ingresos adecuados (véase cuadro II.2). Recuérdese que son estos tres de los cuatro países con menores niveles de incidencia de la pobreza.

Es, pues, evidente que las diferencias en las tasas de actividad y ocupación están explicadas fundamentalmente por lo que acontece con los no jefes. En efecto, y más allá de las diferencias derivadas de la composición por edad, los no jefes adultos de hogares indigentes y pobres muestran niveles de participación bastante más bajos que los correspondientes a los no pobres (cuadro 10.15). Se presenta, entonces, una diferencia del 50% entre los valores correspondientes a no pobres e indigentes, y de casi el 25% entre los primeros y los pobres no indigentes.

Cuadro 10.15

**TASA DE ACTIVIDAD DE LOS NO JEFES ADULTOS  
PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES,  
AREAS URBANAS (%)**

Estratos	10 países	Excluyendo Argentina
Indigentes	30	33
Pobres no indigentes	36	39
Total pobres	33	36
No pobres	45	48

Fuente: CEPAL/PNUD

El hecho, ya comentado, de que exista sobrerrepresentación de mujeres entre los jefes pertenecientes a los indigentes puede ser una de las razones de esa menor participación: mientras que el 19.6% de los hogares no pobres tienen jefes de género femenino, el porcentaje se eleva al 29 para el caso de los indigentes. En cambio, este hecho no parece jugar ningún papel importante entre aquellos pobres no indigentes ya que esa proporción es aquí del 20.1%. Sólo en Brasil, Costa Rica y Venezuela se observan diferencias más marcadas (cuadro II.3).

Otra razón que podría permitir entender la menor tasa de actividad de los jefes pobres es su diferente estructura etárea. Este factor, sin embargo, tam-

poco aparece como relevante al respecto ya que la proporción de aquellos con 60 años y más entre los pertenecientes a hogares indigentes y pobres no indigentes resulta en algunos casos inferior a la que exhiben los de hogares no pobres.

Es posible ahora ampliar aquella primera conclusión respecto de los determinantes de la pobreza que enfatizaba su asociación con una reducida participación en la actividad económica y con un elevado desempleo. Se advierte que esta correlación se verifica tanto entre los jefes como entre los miembros no jefes, aun cuando la situación de estos últimos parece ser el factor determinante. La menor tasa de ocupación de los jefes resulta particularmente asociada a la indigencia. Dicho de otro modo, entre los hogares indigentes resulta reducida la tasa de ocupación tanto de los jefes como, especialmente, de los otros miembros. Los hogares pobres no indigentes presentan también una menor proporción de sus adultos realizando alguna ocupación remunerada, situación que se observa fundamentalmente entre los no jefes ya que, para el promedio de la región, el panorama entre los jefes de este estrato no se diferencia marcadamente del correspondiente a los hogares no pobres. Sólo en algunos países —los que registran una menor incidencia agregada de la pobreza— este último grupo también muestra una tasa de ocupación reducida tanto en términos absolutos como relativos a los de los no pobres.

Las dificultades que encuentran las personas para acceder al aparato productivo constituyen entonces razones que derivan en la falta de ingresos adecuados. Esto se evidencia en las elevadas tasas de desempleo que se observaron entre los hogares carenciados y, en cierta medida, en la menor tasa de actividad ya que parte de ella debe estar reflejando el fenómeno del desempleo oculto<sup>11</sup>. Vale, sin embargo, reiterar los comentarios realizados más arriba respecto a que en buena medida, la menor tasa de actividad de los pobres puede ser también producto de la mayor cantidad de niños que tienen estos hogares y que dificultan —especialmente cuando el jefe o el cónyuge es una mujer— su ausencia del hogar. Sin duda esto debe verse reforzado por el hecho que los ingresos que pueden lograr son muy bajos.

Cuando la escasa participación y las dificultades de encontrar empleo alcanzan a los jefes, resulta muy probable que los hogares obtengan un ingreso tan bajo que resulta menor que el valor calculado para satisfacer una dieta alimenticia adecuada.

Debe tenerse en cuenta que la no participación en el proceso productivo — y por lo tanto la no percepción de ingresos— tienen que estar muy asociadas a

11 Se está haciendo referencia a la situación por la cual algunas personas no continúan buscando trabajo ya que consideran (a partir de su experiencia reciente) que no existen oportunidades. Suele también caracterizarse a este comportamiento como el síndrome del "trabajador desalentado".

la pobreza por LP. Los desempleados plenos no reciben ingresos, especialmente en Latinoamérica, donde no existen sistemas extendidos de subsidios ante la presencia de este fenómeno. Consecuentemente, en un hogar con un jefe desocupado o inactivo, se eleva significativamente la probabilidad de que el ingreso familiar resulte extremadamente reducido. Es esta una de las situaciones usualmente esgrimidas para cuestionar a este método de identificación de los pobres. El hecho que el jefe del hogar (o cualquier otro miembro) sufra de algún episodio relativamente corto de desempleo puede llevar a incluir dentro del grupo de carenciados a unidades que pudieron haber acumulado ahorros en el pasado y están, por lo tanto, satisfaciendo adecuadamente sus necesidades básicas durante el período de bajos o nulos ingresos.

Lamentablemente no se cuenta con información acerca de la cantidad relativa de perceptores en los diferentes grupos de hogares ya que un menor número de activos no es incompatible, por ejemplo, con uno mayor de jubilados. Los datos indican, sin embargo, que únicamente en Argentina y Brasil es superior el peso de jubilados entre los jefes de hogar pobres (incluyendo los indigentes) respecto de los no pobres (ver cuadro II.2). Por otro lado, sólo en cuatro países (Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela) es mayor la proporción de hogares extensos y compuestos entre los que existiría una mayor posibilidad de encontrar miembros no jefes jubilados. Esta información está, por lo tanto, sugiriendo que no parece que la menor cantidad de ocupados que registran los hogares pobres se vea compensada por una mayor presencia relativa de jubilados. Podría argumentarse adicionalmente —y existe cierta evidencia para algunos países— que la proporción de perceptores de pensión de jubilación entre los miembros de más edad de los hogares pobres resulta menor que entre los del resto de la población, especialmente en el caso de los no jefes. En efecto, en tanto los familiares de los jefes de los hogares pobres (que constituyen el grueso de los miembros no jefes) hayan registrado muchas de las características de la de éstos, es posible que no resulten acreedores a los beneficios de la jubilación. Esta situación parece aún más importante en los países con una baja cobertura de la seguridad social. Además concuerda con algo ya mencionado: en Latinoamérica, la pobreza no parece estar concentrada en hogares con jefes —o con gran presencia de miembros— pertenecientes a la tercera edad.

No obstante la conveniencia de enfatizar las diferencias de participación en el proceso económico de los adultos de los tres estratos, esta situación no parece poder explicar totalmente la probabilidad de que un hogar tenga un ingreso per cápita inferior a la línea normativa. En última instancia, aún entre los hogares indigentes, el 63% de los jefes están ocupados (contra 81% de los no pobres). Parece necesario, por tanto, evaluar las características ocupacionales de los individuos que trabajan a fin de contar con elementos

adicionales que permitan sugerir por qué algunos de ellos, obtienen ingresos muy reducidos.

El análisis puede concentrarse exclusivamente en el caso de los jefes de hogar y de los/de las cónyuges ya que sólo para ellos se cuenta con información del estudio CEPAL/PNUD. Esto, sin embargo, no aparece como una restricción demasiado seria ya que para el promedio de la región los jefes representan aproximadamente el 50% del total de ocupados en los tres estratos, proporción que se eleva al 65% si se considera también a los cónyuges. Seguramente los primeros contribuyen con una porción más significativa aún del ingreso total del hogar. El análisis de sus ocupaciones, permitirá entonces brindar elementos acerca de los determinantes de la pobreza.

Con los datos disponibles, la conclusión más notable es la de que la pobreza es un fenómeno socialmente heterogéneo que cubre a diversos sectores sociales. No se concentra exclusivamente en determinadas ramas, ocupaciones o posiciones laborales. Así pues, en la estructura ocupacional de los jefes, quizás contrariamente a lo esperado, no se aprecian diferencias importantes entre las características de los hogares pobres y las de los no pobres en lo que hace a las dimensiones para las cuales se cuenta con información. Más aún, algunos de los resultados parecerían, en un primer análisis, incluso contradecir las hipótesis que suelen avanzarse sobre los determinantes de la pobreza y, por consiguiente, sobre las asociaciones entre este fenómeno y ciertas características ocupacionales.

En efecto, se desprende de los cuadros II.4 y 10.16 que entre los jefes de los hogares pobres la participación de asalariados resulta prácticamente idéntica —como promedio simple de los diez países— a la que registran los pertenecientes a unidades no pobres: aproximadamente 65%. En términos de la proporción de trabajadores por cuenta propia, esta similitud obviamente se mantiene ya que los jefes pobres registran un valor del 31% contra 27% de los no pobres, estando explicadas las diferencias entre estas cifras y las antes mencionadas, sobre la proporción de asalariados, por la mayor presencia de patrones entre los no pobres.

Podría cuestionarse, entonces, el razonamiento que relaciona el trabajar en el sector informal (básicamente conformado por ocupaciones no asalariadas) y los bajos ingresos que, a su vez, conducen a la imposibilidad de satisfacer las necesidades básicas. Sólo en tres países —México, Panamá y Venezuela— se registra una menor proporción de asalariados (y una mayor de cuenta propias) entre los cabezas de hogares pobres en relación a los de los no pobres (gráfico 10.12 y cuadro II.4). En Guatemala, por su parte, se observa que es mayor la presencia de trabajadores independientes pero también la de asalariados, pudiéndose entender la diferencia por lo arriba mencionado respecto de los patrones.

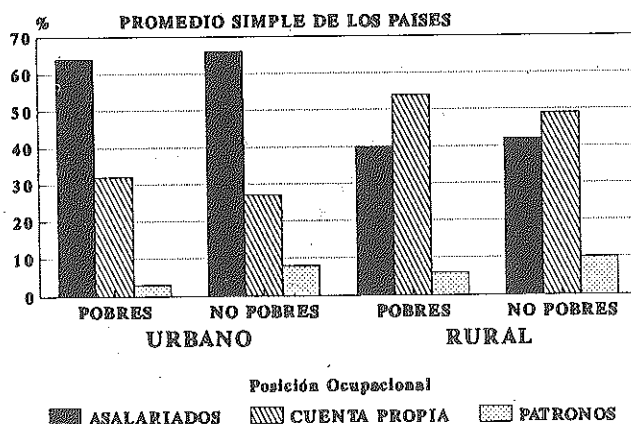
Cuadro 10.16  
**DISTRIBUCION SEGUN POSICIONES OCUPACIONALES  
 DE LOS JEFES DE HOGAR OCUPADOS.  
 PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES.  
 AREAS URBANAS (%)**

	Indigentes	Pobres no indigentes	Total pobres	No pobres
Asalariados	59	70	66	64
Cuentapropia	38	27	31	27
Patrones	3	3	3	9
Total	100	100	100	100

Fuente: CEPAL/PNUD

Quando el análisis se concentra en los jefes de hogares indigentes sí se observa una mayor presencia de no asalariados. Sin embargo, las diferencias respecto a los no pobres no son de una gran magnitud. Para el promedio de la región, el 59% de las cabezas de los hogares cuyos ingresos son insuficientes para adquirir la canasta mínima de alimentos trabaja bajo relación de

Gráfico 10.12  
**DISTRIBUCION DE LOS JEFES DEL HOGAR OCUPADOS  
 POR POSICION OCUPACIONAL SEGUN ESTRATOS DE POBREZA  
 POR LP Y AREAS URBANA Y RURAL**



Fuente: CEPAL/PNUD.

dependencia. Esta cifra se compara con la ya mencionada de 64% para los no pobres. Las diferencias resultan algo mayores en lo que hace al peso relativo de cuenta propias (38% y 27%).

El panorama resulta algo distinto -y más cercano a esa visión que relaciona cuentapropismo y pobreza- cuando se analiza la estructura ocupacional de los cónyuges. Se observa en este caso que el peso de esas ocupaciones resultan más significativo entre los hogares pobres que entre los no pobres. Para el promedio de los diez países los cónyuges ocupados de los hogares pobres se reparten prácticamente por mitades entre posiciones asalariadas y 'cuentapropia'. En cambio, entre los no pobres las proporciones son del 68% y el 28% respectivamente. Entre los pobres, la presencia relativa de los trabajadores independientes es mayor en el caso de los indigentes. En algunos países esta diferencia resulta significativa, destacándose los casos de Costa Rica, México y Venezuela.

De cualquier forma, si se analiza la estructura ocupacional del agregado de jefes y cónyuges, sigue siendo válida la conclusión de la escasa diferencia en la composición por categoría ocupacional, tal como se aprecia en el cuadro 10.17.

Otra dimensión de la estructura ocupacional para la cual se dispone de información, y que puede ser útil en esta discusión, es la de sectores de actividad económica. Se advierten en el cuadro 10.18 algunas diferencias entre jefes de hogares pobres y no pobres. Por un lado, la mayor presencia, entre los carenciados, de ocupados en actividades agropecuarias y en la construcción y la correspondiente menor importancia que ellos tienen en las ramas de servicios, tanto financieros como sociales y personales. Y por otro lado es también evidente la relevancia del sector agropecuario especialmente entre los jefes de hogares indigentes: una cuarta parte de ellos trabajan en ac-

Cuadro 10.17  
DISTRIBUCION SEGUN POSICION OCUPACIONAL  
DE LOS JEFES DE HOGAR Y CONYUGES.  
PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES.  
AREAS URBANAS (%)

Posición Ocupacional	Indigentes no indigentes	Pobres pobres	Total pobres	No pobres
Asalariados	57	67	64	66
Cuentapropia	40	30	33	26
Patrones	3	3	2	8
Total	100	100	100	100

Fuente: CEPAL/PNUD

tividades rurales. Estas proporciones resultan particularmente elevadas en el caso de México, donde tres cuartas partes de los jefes indigentes se dedicaban a esas actividades y casi la mitad de los de hogares pobres no indigentes. Panamá, y en menor medida Guatemala y Brasil, son otros tres casos donde se presenta el mismo fenómeno (cuadro II.5 y gráfico 10.13).

Cuadro 10.18  
**DISTRIBUCION SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD  
 DE LOS JEFES DE HOGAR OCUPADOS.  
 PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES.  
 AREAS URBANAS. (%)**

	Indigente	Pobres no indigentes	Total pobres	No pobres
Agricultura	24	13	17	7
Industria	18	20	19	19
Construcción	13	12	12	7
Comercio	17	20	19	21
Servicios sociales y personales	23	26	25	29
Otros servicios	5	9	8	16

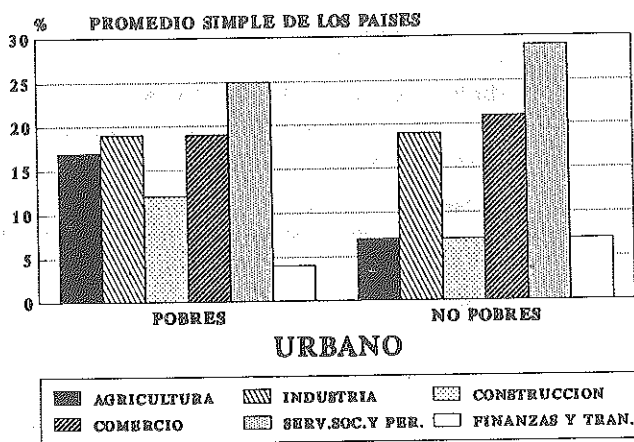
Fuente: CEPAL/PNUD

Lamentablemente, no se cuenta con información sobre la estructura sectorial de los cónyuges ocupados. Sin embargo es posible aventurar que también en esta dimensión las diferencias entre los pertenecientes a hogares pobres y no pobres podrían ser mayores que en el caso de jefes. Algunos estudios han mostrado, por ejemplo, la mayor presencia de empleadas domésticas entre las cónyuges mujeres que pertenecen a hogares carenciados.

Como una primera aproximación, es posible entonces distinguir dos situaciones dependiendo de que el país registre o no una alta proporción de su fuerza de trabajo urbana dedicada a actividades rurales. Cuando esto sucede, se verifica la significativa presencia de estas actividades en la estructura ocupacional de los jefes pobres, y especialmente de los indigentes. En el resto de los países, en cambio, las diferencias en la distribución según rama de actividad que se advierte entre los jefes de hogares pobres y no pobres resultan menos marcadas. Entre los primeros se destaca, como se mencionó, la construcción y, en ciertos casos, la industria.

Este análisis de las diferencias entre las características ocupacionales de los miembros de hogares pobres y no pobres de las áreas urbanas permite señalar que la mayor desocupación abierta y la menor participación económica que muestran los primeros parece constituir una razón inicial de

Gráfico 10.13  
**DISTRIBUCION DE JEFES DE HOGAR URBANOS OCUPADOS  
 POR RAMA DE ACTIVIDAD  
 SEGUN ESTRATOS DE POBREZA POR LP**



Fuente: CEPAL/PNUD.

los bajos ingresos. Aún en los países donde la tasa abierta de desempleo global es reducida, ésta adquiere una gran magnitud entre los pobres. Debe, sin embargo, enfatizarse lo manifestado más arriba acerca de que el uso del criterio de la línea de pobreza y su comparación con los ingresos corrientes para determinar si un hogar se caracteriza como carenciado o no, tiende a agudizar la asociación entre desempleo y pobreza.

Del estudio de las estructuras ocupacionales, tanto en términos de categoría como de rama de actividad, parece emerger una imagen diferente de aquella que quizás podría esperarse. En términos generales, la situación de los ocupados pertenecientes a hogares no pobres aparece como bastante similar a la de los pobres, especialmente la de aquellos no indigentes. Esto se verifica, especialmente, en el caso de los jefes. Se destaca, de esta forma, cómo la pobreza tiene similar importancia relativa entre asalariados y no asalariados dentro las diferentes actividades económicas, con la excepción de la agricultura y la construcción.

Podría concluirse, entonces, que estos resultados parecen no ajustarse a algunos aspectos de la visión que sobre la determinación de la pobreza se deducía de la asociación entre informalidad y pobreza. En efecto, la probabilidad que un pobre tiene de ser cuenta propia o asalariado resultó ser



similar a la que tiene un no pobre. Y en lo que hace a la estructura por actividades, los servicios no aparecen como teniendo una gran preponderancia entre los carenciados.

Sin embargo, resulta necesario tener en cuenta algunos elementos adicionales para poder ir construyendo una visión –aún cuando provisoria– de los determinantes de la pobreza, para evaluar ciertas hipótesis como las sugeridas previamente. Las consideraciones del párrafo anterior parten de una lectura de la información que está condicionada y limitada por el tipo de datos disponibles. Por otro lado, el hecho de que se haya postulado que una estructura productiva heterogénea, con una amplia presencia de unidades productivas no estructuradas o informales, constituye un factor coadyuvante a la existencia de amplios sectores de la población viviendo en condiciones de ingresos absolutos bajos, no resulta incompatible –como se verá– con los resultados empíricos observados dadas estas restricciones de información y, especialmente, las categorías empleadas.

No debe olvidarse, finalmente, que de los miembros no jefes se tuvo información sobre las características ocupacionales sólo para los cónyuges. Si el resto de ellos registrase un comportamiento más parecido al de estos que al de los jefes, el panorama se alteraría en mayor medida.

De esta forma cabe resaltar los siguientes puntos:

- (i) El cuentapropismo es sólo uno de los componentes del sector informal. El mismo está también constituido por los asalariados de pequeños establecimientos. La evidencia parcial disponible para algunos países –entre los aquí analizados, Argentina, Costa Rica y Panamá– sugiere que están sobrerrepresentados los asalariados de los hogares pobres que trabajan en estas pequeñas unidades. Se conoce también que efectivamente los ingresos de los obreros y empleados de estos establecimientos resultan sustancialmente menores que los correspondientes a las firmas de mayor tamaño. Asimismo, una importante proporción de ellos no se encuentran cubiertos por la seguridad social, uno de cuyos efectos es la menor estabilidad en el empleo.
- (ii) De forma similar, la categoría cuenta propia resulta también heterogénea ya que incluye desde, por ejemplo, profesionales y propietarios de pequeños negocios, hasta vendedores ambulantes, lustradores de zapatos y aquellos que realizan trabajos esporádicos.
- (iii) La información sobre la estructura sectorial de los ocupados hace uso de categorías agregadas<sup>12</sup>. Esto podría resultar importante en ciertos casos ya que es posible suponer –con base en evidencias de algunos países– que la composición al interior de las categorías utilizadas varían signifi-

12 Los datos se tabularon al nivel de Gran División de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de actividades económicas, que es el más agregado.

cativamente entre pobres y no pobres. Incluso algunas encuestas empleadas en la investigación de la CEPAL/PNUD, cuyos resultados se están aquí analizando, cuentan con información sobre la importancia de los asalariados del sector público que resulta sugerente en este sentido. Se observa que la misma es significativamente superior entre los no pobres. Esto podría ser usado como evidencia de que el empleo en el sector servicios está, en el caso de los pobres, sesgado hacia actividades informales<sup>13</sup>.

Respecto a la relación entre los resultados alcanzados y algunas de las hipótesis esbozadas en la primera sección del trabajo, debe tenerse en cuenta que el hecho de no observarse una sobrerrepresentación de los 'cuentapropia' entre los pobres, no necesariamente implica que el sector informal no tenga una mayor presencia entre ellos. Por consiguiente aquellos con ocupaciones no asalariadas no serían los únicos que obtendrían muy bajos ingresos. Como se señaló más arriba, una oferta excedente de trabajo —especialmente no calificado— llevará a ampliar la brecha entre los diferentes estratos de asalariados y posiblemente ocasione que los ubicados en los niveles inferiores alcancen remuneraciones absolutamente muy bajas. Serían precisamente aquellos cuyos ingresos se encuentran cercanos al salario mínimo y que poseen baja calificación laboral. Tal situación lleva a que la pobreza sea socialmente heterogénea en las áreas urbanas.

De otra parte, se puede mostrar que en los países de la región los salarios mínimos legales son, en el mejor de los casos, equivalentes a dos veces el valor de la línea de pobreza per cápita. Esto significa que, aún considerando que trabaja más de una persona por hogar, resultan insuficientes para cubrir las necesidades mínimas de toda unidad mayor de tres miembros (cuadro 10.19). A lo cual es preciso agregar el hecho de que la legislación sobre remuneración mínima se cumple en menor medida entre los establecimientos informales.

Para concluir los comentarios sobre las condiciones laborales en las zonas urbanas, debe tenerse en cuenta que tampoco resulta extraño que exista una amplia proporción de no asalariados entre los no pobres. Aún cuando pudiese contarse con categorías más desagregadas —las que identificasen por separado, por ejemplo, a los profesionales— es dado esperar que muchas ocupaciones de este tipo generen ingresos "adecuados" lo que resulta una manifestación de la estructura heterogénea de las economías latinoamericanas.

13 Estrictamente, el dato se refiere a la dimensión institucional y no sectorial; por lo tanto, esta cifra de empleo público incluye el correspondiente a las actividades de servicios pero también a las de otro tipo que están en manos del Estado.

Cuadro 10.19  
**RAZON SALARIO MINIMO / LINEA DE POBREZA PER CAPITA**  
**1985**

Argentina	1.8	México	2.4
Brasil	1.2	Panamá	2.5
Colombia	1.6	Perú	1.1
Costa Rica	2.2	Uruguay	1.8
Guatemala	1.6	Venezuela	2.1

Fuente: Cálculos realizados con base en CEPAL/PNUD y PREALC.

*(b) En el medio rural*

Se dispone de información sobre los perfiles de los hogares y personas localizados en las áreas rurales sólo para siete de los diez países, con lo cual las conclusiones que puedan extraerse tienen un menor grado de generalidad que las que surgieron del análisis realizado en el punto anterior.

El primer aspecto que se destaca cuando se observan los promedios regionales es la menor diferencia –respecto a la situación encontrada en las áreas urbanas– en el número de ocupados por miembro del hogar existente entre los distintos estratos: 1.81 para los pobres y 1.86 para los no pobres. Esta situación se observa en todos los países con la excepción de Costa Rica y Venezuela. En ellos, se verifica, una situación similar a la de las áreas urbanas ya que los pobres registran una muy baja proporción de miembros ocupados. Más allá de la indagación sobre las razones de esta situación, puede concluirse entonces que los bajos ingresos per cápita que definen a los hogares pobres parecerían, en este caso, estar explicados sólo en una escasa medida, por la presencia de una menor cantidad de personas que allegan recursos a estas unidades.

Esas diferencias también se deben –al igual que las encontradas en las zonas urbanas– a las que se verifican en la proporción de ocupados entre los miembros adultos. De cualquier forma, las brechas entre la tasa de ocupación de los tres estratos resultan menores que las observadas en las ciudades. Mientras que los hogares no pobres que en ellas habitan registran una proporción de ocupados, respecto del total de miembros adultos, 73% superior a la de los indigentes y 33 % mayor que la de los otros pobres<sup>14</sup>, en las áreas rurales estos valores se reducen al 32 y al 12% respectivamente.

<sup>14</sup> Corresponden a las existentes entre las tasas promedio de 9 países, esto es, excluyendo a Argentina.

Las diferencias obedecen en su mayor parte, para los pobres no indigentes, a lo que acontece con la tasa de actividad, ya que el desempleo abierto resulta poco significativo en el campo (cuadro 10.20). Sólo en Costa Rica y en Venezuela la tasa rural de desocupación de los pobres alcanza niveles destacados: alrededor al 10% para el conjunto de los carenciado (cuadro II.1). Allí mismo se comprueba, sin embargo, que estos países se encontraban entre los que registraban las mayores incidencias de este fenómeno en la áreas urbanas: 20 y 30% para el promedio de todos los hogares pobres en uno y otro caso:

Cuadro 10.20  
TASA DE ACTIVIDAD DE LOS ADULTOS.  
PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES  
AREAS RURALES (%)

Estratos	Total	Jefes	No jefes	Cónyuges
Indigentes	54	81	41	10
Pobres no indigentes	56	85	42	12
Total pobres	51	83	42	12
No pobres	62	88	48	22

Fuente: CEPAL/PNUD

Debe tenerse en cuenta que la mayor tasa promedio de actividad y de ocupación que registran las áreas rurales respecto de las urbanas están influenciadas por las cifras de Perú. En el resto de los países se observa que los niveles de participación económica de la población de 12 años y más resultan similares en ambas zonas.

Las diferencias en la proporción de ocupados por miembro adulto existentes entre estratos, siguen un patrón similar que puede identificarse cuando se observa exclusivamente la situación de los jefes de hogar: el número resulta menor para las unidades pobres pero la distancia entre el correspondiente a éstos y a los no pobres es más pequeña que la observada en las ciudades. Una situación similar se verifica entre los no jefes.

Así pues, en las áreas rurales la cantidad de ocupados por miembro (esto es, la tasa de actividad total) o por miembro adulto (la tasa de actividad de los adultos) difieren entre los tres estratos en menor medida que en las urbanas. Dado que no parece razonable suponer que exista un mayor número de otro tipo de perceptores entre los no pobres —por ejemplo, es sabido que en la región los sistemas de seguridad social tienen escasa penetración en el ámbito rural— no cabría duda que serían las extremadamente bajas remuneraciones que perciben los miembros ocupados el factor que explica en

lo fundamental que un número importante de hogares registren un ingreso inferior a la línea de pobreza.

En cuanto a las características de las ocupaciones –que estarían determinando los ingresos que obtienen los individuos– en el punto anterior se señaló el tipo de información disponible. En el caso de las zonas rurales, esa batería de datos es de poca ayuda para elaborar un diagnóstico del tema. La rama de actividad, por ejemplo, resulta escasamente significativa dada la gran –y obvia– importancia que tiene la agricultura. Sólo cabe mencionar que el peso relativo de este sector es menor entre los ocupados pertenecientes a los hogares no pobres, para quienes pasa a tener cierta relevancia el comercio y los servicios. Se tendría entonces, que los pobres rurales están, en mayor proporción, directamente realizando tareas rurales. Sin embargo, debe enfatizarse que las diferencias en este sentido son escasamente significativas.

En lo que hace a la categoría de ocupación, el cuadro 10.21 permite verificar una situación similar a la encontrada en las ciudades. En efecto, en términos generales, no se observan diferencias en la importancia relativa de asalariados y 'cuentapropia' en la estructura del agregado de jefes más cónyuges entre los hogares pobres y no pobres. Esto, nuevamente, obedece a la situación de los jefes ya que en la estructura de los cónyuges se observa un mayor peso de los puestos no asalariados. Entre aquellos, sólo en Panamá y Venezuela resulta mayor la prevalencia de los cuenta propia entre los pertenecientes a hogares carenciados. De todas formas, las categorías disponibles resultan demasiado agregadas como para permitir evaluar algunas de las causas de las diferencias de ingresos.

Cuadro 10.21

**DISTRIBUCION SEGUN POSICION OCUPACIONAL  
DE LOS JEFES DE HOGAR Y CONYUGES.  
PROMEDIO SIMPLE DE LOS VALORES DE LOS PAISES.  
AREAS RURALES (%)**

	Indigentes	Pobres no indigentes	Total pobres	No pobres
Asalariados				
–Jefes	38	50	44	46
–Jefes y cónyuges	37	48	42	47
Cuenta propia				
–Jefes	55	44	50	44
–Jefes y cónyuges	57	47	53	45
Patrones				
–Jefes	7	6	6	10
–Jefes y cónyuges	6	5	5	8

Fuente: CEPAL/PNUD

### 10.3. EL ACCESO A SATISFACTORES DE NECESIDADES BASICAS

Tal como se señaló al inicio del capítulo, se pretende continuar el análisis haciendo referencia a las expresiones de la pobreza en la concepción que la considera directamente (sin la intermediación de los ingresos) como insatisfacción efectiva de necesidades básicas. De esta forma, por una parte se tomarán en consideración los resultados de la aplicación del método de NBI. Y por otra, los datos que respecto a los pobres identificados por el método de LP buscan precisar las carencias específicas que acompañan los ingresos inferiores al umbral de la pobreza. Sin embargo, dados los tipos de fuentes de información, tanto en el estudio CEPAL/PNUD como en otros estudios, esta temática sólo puede abordarse —parcialmente, incluso— a partir del análisis de algunos indicadores relacionados con la situación habitacional de los hogares y algunas condiciones educativas de los niños en edad escolar. El tratamiento del tema será, pues, restringido ya que se dispone de datos referentes a unas pocas dimensiones y para el subconjunto de los países del grupo que está siendo sujeto de estudio. La tercera parte de este libro, retoma no obstante esta perspectiva de análisis a través de otra información que permite una visión más detallada sobre el alcance de la insatisfacción de las necesidades básicas en Latinoamérica. Allí se hace con un enfoque sectorial de necesidades básicas. Y además en la última sección de la tercera parte del libro 'Reflexiones Finales' se retoma nuevamente el tema en la relación que empíricamente asumen estos dos enfoques de análisis.

El cuadro 9.1 contiene información sobre la extensión de las carencias que son tenidas en cuenta en la identificación de las familias con NBI en 11 países de la región. Y el 10.22 se refiere al mismo tema para algunas capitales nacionales. Los indicadores contenidos allí dan un perfil de ciertas características de la pobreza<sup>15</sup>.

Se advierte, como rasgo global, una marcada diferencia entre los datos urbanos y los rurales, en todas las dimensiones examinadas. La proporción de viviendas inadecuadas presenta la más alta escala en las zonas rurales de Bolivia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela, abarcando cerca de una tercera parte de las existentes<sup>16</sup>. Sin embargo, las insuficiencias más extendidas en algunos países, por el peso de la situación de las zonas rurales, se refieren a los servicios básicos de agua y eliminación de excretas. Tal es el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Venezuela. En otros, predomina el hacinamiento crítico, fenómeno que afecta también, en forma

15 En este análisis no se toma en cuenta el indicador de alta dependencia o alta carga económica, que en la lógica de la técnica de medición intenta captar las situaciones críticas desde el punto de vista de escasez de recursos.

16 En Guatemala, Nicaragua y Honduras las encuestas de hogares utilizadas no contienen variables que permitan una estimación de este indicador, en forma comparable, con el de los otros países.

considerable, a las áreas urbanas: Argentina, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. La presencia de niños que no asisten a la escuela es, entre los indicadores analizados, el que tiene más baja ponderación en todos los países. No obstante, alcanza cierta prominencia en Guatemala y Nicaragua, y en la zona rural de Bolivia, Colombia, Honduras y Perú.

Los indicadores en Guatemala, Honduras, Bolivia y Ecuador tienen valores superiores al medio: Guatemala presenta una cifra especialmente elevada en ausentismo escolar, Honduras en hacinamiento crítico, Ecuador en falta de servicios básicos y Bolivia en viviendas inadecuadas. Argentina, Uruguay, Venezuela, Perú y Colombia tienen indicadores que guardan cierta proporcionalidad frente al patrón del conjunto de los países aunque con dimensiones diferentes en sus déficit.

En sus expresiones por zonas urbana y rural Argentina, por ejemplo, tiene en la variable viviendas inadecuadas un tamaño relativamente más alto para las zonas urbanas que para las rurales. Bolivia, respecto a los datos de los otros países, presenta una situación relativamente peor en las ciudades que en el campo; es decir, los déficit urbanos son más lejanos del promedio que los de las zonas rurales.

El estado de las ciudades capitales en la insatisfacción de las necesidades básicas es en general mejor que el de las áreas urbanas en su conjunto, a excepción de Buenos Aires en 1980. En el aspecto donde se encuentra menos distancia entre las capitales y las áreas urbanas es en el hacinamiento crítico. En el caso de Bogotá y Buenos Aires el nivel de este indicador supera el promedio nacional urbano. Los indicadores de vivienda inadecuada también alcanzan niveles relativamente altos en las ciudades capitales, y en La Paz y Ciudad de Guatemala la falta de servicios básicos es igualmente relevante.

La información sobre carencias esenciales directas captadas en el estudio realizado con el método de LP, en cierta forma, es un acercamiento a la identificación de la pobreza con el enfoque del MIP. De acuerdo con los resultados del estudio CEPAL/PNUD, como era de esperar, en todos los casos se advierte una distancia importante entre la situación de los hogares pobres y no pobres por ingresos en lo que hace a la disponibilidad de agua corriente y servicio sanitario y al nivel de hacinamiento. Particularmente graves resultan los niveles de insatisfacción que estarían soportando los indigentes.

Las proporciones de hogares que disponen de un servicio mínimamente aceptable, o registran una cantidad adecuada de personas por cuarto, varían entre países ya que dependen de su grado de cobertura, o del avance logrado en la respuesta a la demanda de servicios habitacionales, en cada uno de ellos. Así, por ejemplo, la proporción de hogares pobres no indigentes de las áreas urbanas que no tienen instalación interna de agua potable es en Uruguay 44% menor que la correspondiente al conjunto de los hogares no

Cuadro 10.22  
PERSONAS DE CIUDADES LATINOAMERICAS POR INDICE DE NBI

CIUDAD	AÑO	% NBI	En Vivienda Inadecuada	Sin Servicios Básicos	En hacinamiento crítico	Ausentismo escolar	Con alta carga económica	Con más de un indicador
BUENOS AIRES 1/	1980	26.6	14.8	3.0	10.4	3.2	5.2	
LA PAZ	1976	61.7	25.9	55.1	25.8	2.0	7.2	37.6
	1988	48.9	12.6	36.0	23.0	5.6	2.6	22.4
	1989	47.6	11.8	35.2	24.2	2.6	2.5	21.1
BOGOTA D.E.	1985	23.5	3.8	1.4	17.1	3.5	5.8	6.2
QUITO 2/	1982	34.0	3.2	14.4	20.1	3.6	7.9	17.3
CIUDAD DE GUATEMALA 3/	1986	40.1		21.2	15.9	3.1	16.1	
TEGUCIGALPA D.C.	1986		18.9	14.4	28.5	5.7	12.5	25.9
MANAGUA 4/	1985	49.6		7.4	28.7	9.1	31.2	20.9
	1989	52.4	12.6	6.4	27.6	7.0	32.6	23.3
LIMA METROPOLITANA 5/	1981	32.6	4.5	3.7	25.2	4.8	5.4	6.5
SANTO DOMINGO 6/	1984	38.0	13.0	3.0	20.7	0.9	18.1	11.7
MONTEVIDEO 2/	1985	19.2	4.9	5.6	9.4	1.6	2.0	
CARACAS D.F. 7/	1981	27.5	9.4	5.6	12.3	4.5	9.7	10.1
	1988	23.3	6.3	1.1	19.5	3.3	3.6	8.1

<sup>1</sup>Conurbano Bonaerense

<sup>2</sup>Para servicios básico se escoge el mayor de los índice presentados

<sup>3</sup>Zona Urbana Central

<sup>4</sup>El ausentismo escolar está calculado para personas entre 10-20 años

<sup>5</sup>Lima y Callao, parte urbana

<sup>6</sup>Distrito Federal, zona urbana

<sup>7</sup>Parte urbana del Distrito Federal

Fuente: DANE, PNUD, UNICEF. *La Pobreza en Colombia. Bogotá, 1989*

DGEC. *Necesidades Básicas en Uruguay, 1988*

DGNV/SPP con base en datos encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985

INDEC, *La Pobreza en Argentina. Buenos Aires, 1985*

PNUD, CEPAL, RLA/86/004. *Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas, 1989*

PNUD, RLA/86/004. *Datos preliminares Guatemala*

PNUD, RLA/86/004. *Diagnóstico socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana. Santo Domingo, 1990*

PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en Bolivia. La Paz, 1990.*

PNUD, RLA/86/004. *Magnitud y caracterización de la Pobreza en Honduras*

PNUD, RLA/86/004. *Pobreza y Política Social en Costa Rica. San José, 1990*

PNUD, RLA/86/004, Ministerio de la Familia. *La Pobreza en Venezuela, 1990*

PNUD, RLA/86/004. *La Pobreza en el Perú, 1990.*



pobres. Esta diferencia es muy similar a la que se registra en México (46%). Sin embargo, en este país el 40% de las familias de aquel estrato poseían cañería en el interior de la vivienda, cifra que se compara con el 52% de Uruguay.

Lamentablemente, en las fuentes primarias de información no todas estas dimensiones son tomadas en cuenta las mismas variables en los distintos países<sup>17</sup> o, cuando sí sucede, suele no emplearse categorías asimilables. Por lo tanto, no tienen sentido el cálculo de valores medios regionales. La excepción a esto la constituye el tema del hacinamiento. El cuadro 10.23 muestra los promedios simples para los siete países que cuentan con información.

Cuadro 10.23  
DISTRIBUCION DE LOS HOGARES  
SEGUN NUMERO DE PERSONAS POR CUARTO\* (%)

Personas por cuarto	Area Urbana				Area Rural			
	Indi- gentes	Pobres no indi- gentes	Total pobres	No pobres	Indi- gentes	Pobres no indi- bres	Total po- pobres	No pobres
Hasta 2	39.9	44.5	43.0	76.8	23.5	34.2	28.2	58.5
de 2 a 3	21.3	24.6	23.5	14.1	23.1	24.5	23.5	18.7
de 3 a 4	16.1	14.8	15.2	5.4	16.8	14.9	15.7	10.0
más de 4	21.9	15.9	18.0	3.9	36.4	26.3	32.4	12.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* Los promedios abarcan a conjuntos diferentes de países en el caso de las cifras para áreas urbanas y rurales. En el primero se incluye a Argentina, Brasil, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Los promedios para las rurales no contemplan a Argentina ni a Uruguay.

Fuente: CEPAL/PNUD

Se confirma lo recientemente mencionado respecto a la amplia diferencia entre los estratos, que resultan similares en ambas áreas. Y por otra parte, si se adopta como patrón normativo sobre espacio mínimo aceptable el tener una densidad de menos de 3 personas por cuarto, se evidencia que existe un segmento de no pobres por ingresos que son pobres por hacinamiento crítico. La proporción de hogares no pobres por ingresos en tal condición sería de 9% en las ciudades y de 23% en las zonas rurales.

17 Por ejemplo, en el caso del sistema sanitario, la información de algunos países se refiere al de eliminación de excretas (Brasil, Perú y Uruguay) mientras que la de otros (Argentina, Guatemala y Venezuela) considera la existencia o no de retrete con descarga de agua.

Para los países que cuentan con datos desagregados para las áreas metropolitanas y las otras zonas urbanas, se observa que la cobertura de servicios es más alta en las primeras y que las diferencias entre estratos resultan en éstas menores. Tal situación no sólo debe estar reflejando la menor intensidad de la pobreza en las ciudades más grandes sino también una mayor concentración de los esfuerzos en infraestructura que se efectuarían en las metrópolis.

## 11.

### LA EVOLUCION DE LA POBREZA

#### 11.1. LA EVOLUCION 70-86 DE LA POBREZA POR LP Y SUS FACTORES CONDICIONANTES

No existen datos sobre la evolución de la pobreza en América Latina con el 'cruce' LP-NBI, sino para Montevideo y las áreas urbanas de Argentina y Colombia. Sin embargo, con la información sobre LP y NBI disponible se obtiene un panorama general de lo que ha sucedido en la región, respecto a este fenómeno, en las últimas décadas.

Como se mencionó anteriormente, la investigación CEPAL/PNUD arrojó estimaciones sobre la incidencia de la pobreza en los diez países no sólo para 1986 (o años cercanos) —que son aquellas que se han venido analizando hasta ahora en esta parte del libro— sino también para años próximos a 1980<sup>1</sup>. A su vez, se cuenta con los datos correspondientes a 1970 provenientes del ya mencionado trabajo de Altimir (1979), que abarca a ocho de aquellas diez naciones. Adicionalmente, existen datos de Chile para 1970 y para 1987. Resulta posible, entonces, efectuar un análisis de los cambios en la prevalencia de la pobreza entre principios de los años setenta y mediados de los ochenta, que comprenden estimaciones sobre la intensidad de la pobreza por ingresos en los tres momentos de referencia.

El cuadro 8.5 incluye los resultados de estos estudios, para el conjunto de América Latina, y el 11.1 para los países con información disponible. Es preciso recordar que existen ciertas diferencias metodológicas entre las es-

1 En el Cuadro 11.1 se indican los años para los cuales se efectuaron las estimaciones en cada país. No se dispuso para 1980, de información sobre las características sociodemográfica de los hogares y sus miembros del tipo de las empleadas en el capítulo anterior al analizar la situación correspondiente a 1986.

Cuadro 11.1  
**AMERICA LATINA - 13 PAISES**  
**PORCENTAJE DE HOGARES Y PERSONAS**  
**BAJO LA LINEA DE POBREZA POR AREA URBANA Y RURAL 1970-1986**

PAIS Y ZONA	% HOGARES			% PERSONAS	
	1970 1/	1980 2/	1986 3/	1980 2/	1986 3/
AMERICA LATINA					
Total	40.0	35.0	37.0	41.0	43.0
Urbano	26.0	25.0	30.0	30.0	36.0
Rural	62.0	54.0	53.0	60.0	60.0
ARGENTINA					
Total	8.0	8.7	13.0	10.4	15.5
Urbano	5.0	7.1	12.3	8.5	14.6
Rural	19.0	16.4	17.0	19.0	19.7
BRASIL					
Total	49.0	39.2	39.8	45.1	45.3
Urbano	35.0	29.6	33.6	33.5	37.7
Rural	73.0	61.7	59.7	68.2	65.9
COLOMBIA					
Total	45.0	38.6	37.9	42.3	41.6
Urbano	38.0	35.5	35.9	39.7	40.2
Rural	54.0	45.4	42.4	47.7	44.5
COSTA RICA					
Total	24.0	22.2	24.5	23.6	27.2
Urbano	15.0	16.1	20.6	18.2	23.6
Rural	30.0	28.4	27.6	28.4	30.0
CHILE					
Total	17.0		38.1		44.4
Urbano	12.0		36.6		42.5
Rural	25.0		44.9		52.1
GUATEMALA					
Total		64.4	67.6	71.1	73.2
Urbano		40.7	54.4	47.0	60.3
Rural		79.2	75.4	83.7	79.7
HONDURAS					
Total	65.0				
Urbano	40.0				
Rural	75.0				
MEXICO					
Total	34.0	31.6	29.9	39.5	37.4
Urbano	20.0		23.3		30.2
Rural	49.0		42.9		50.5

Cuadro 11.1  
**AMERICA LATINA - 13 PAISES**  
**PORCENTAJE DE HOGARES Y PERSONAS**  
**BAJO LA LINEA DE POBREZA POR AREA URBANA Y RURAL 1970-1986**

Continuación

PAIS Y ZONA	% HOGARES			% PERSONAS	
	1970 1/	1980 2/	1986 3/	1980 2/	1986 3/
<b>PANAMA</b>					
Total		36.4	33.9	42.1	41.0
Urbano		30.5	29.7	36.1	36.0
Rural		44.7	42.8	50.2	51.9
<b>PERU</b>					
Total	50.0	46.1	51.8	52.9	59.9
Urbano	28.0	35.2	44.5	38.4	52.3
Rural	68.0	65.4	63.8	79.7	72.1
<b>REP. DOMINICANA</b>					
Total			39.2		47.3
Urbano			27.4		35.2
Rural			51.6		59.8
<b>URUGUAY</b>					
Total		10.6	14.9	14.6	20.4
Urbano	10.0	9.2	13.9	12.8	19.3
Rural		21.4	23.0	26.7	28.7
<b>VENEZUELA</b>					
Total	25.0	22.0	26.6	25.0	32.2
Urbano	20.0	17.8	24.8	19.5	29.7
Rural	36.0	35.2	34.2	43.0	42.2

<sup>1</sup>1967: Honduras y México; 1968: Chile y Uruguay; 1971: Costa Rica y Venezuela; 1972: Brasil, Colombia y Perú.

<sup>2</sup>1977: México; 1979: Brasil y Panamá; 1981: Costa Rica, Uruguay y Venezuela

<sup>3</sup>1984: México y República Dominicana; 1987: Brasil y Chile; 1988: Costa Rica.

Fuente: Altimir, Oscar. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, ONU, Santiago de Chile, 1979.

PNUD, CEPAL. *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80*. 1990.

CEPAL. *Una estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile*. 1987

PNUD, RLA / 86 / 004. *Diagnóstico Socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana*. 1990.

estimaciones de 1970 y las de 1980/86<sup>2</sup>. Debe tenerse particularmente en cuenta –por su posible efecto en la comparación– las referentes al cálculo de las líneas de pobreza. Parecería que el enfoque empleado en los estudio más recientes implica que los presupuestos normativos de alimentos, y por ende, los totales, arrojen un valor mayor que si se emplea el adoptado por Altimir. Consecuentemente, podría considerarse que la disminución en la incidencia de la pobreza que –como se verá– surge de comparar las estimaciones de este autor correspondiente a 1970 y las de CEPAL, de 1980, estaría subestimada en alguna medida. Pero más allá que deba tenerse menos confianza en el tamaño de los cambios que están implícitos en la comparación de ambas estimaciones, este hecho no parece alterar las conclusiones que puedan extraerse en cuanto al sentido de los mismos.

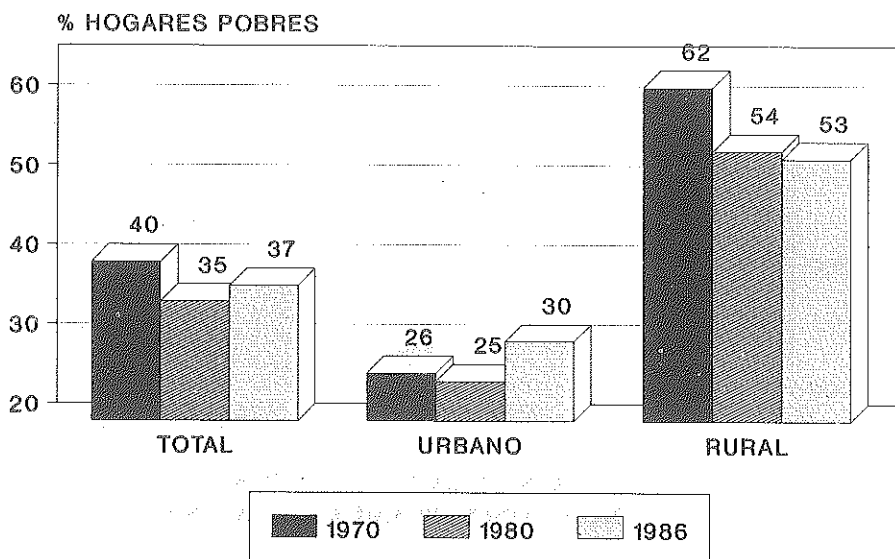
De acuerdo con los datos de esos cuadros y como lo expresa el gráfico 11.1, para el conjunto de la región, se vislumbran dos fases en el comportamiento de la incidencia de la pobreza entre 1970 y 1986. Durante la década de los 70 se presenta un descenso de 5 puntos en la medida, en términos de hogares, de 40 a 35%. Entre principios y mediados de la década siguiente se registra, en cambio, un incremento de dos puntos en esta incidencia hasta alcanzar 37%. Las áreas urbanas tuvieron una disminución pequeña en su incidencia de pobreza en la primera fase y en la última aumentaron su porcentaje de hogares bajo LP en 5%. Y las áreas rurales presentaron un descenso continuado durante los dos períodos. No obstante, aún en los años 70 la población bajo LP se incrementó en términos absolutos. Y entre 1980 y 1986 pasó en la región de 143.8 millones a 175.1. A pesar de que sólo se dispone de tres observaciones en el tiempo, es posible inferir que la crisis generalizada por la que atravesó la región desde el inicio de los ochenta estuvo en la base del quiebre de una tendencia que, aún cuando no lineal, posiblemente haya operado desde la postguerra. PREALC, por ejemplo, ha calculado una incidencia del 51% para 1960 y del 40% para 1970 (medida en término de personas), con lo cual sugiere una caída de 11 puntos en la década<sup>3</sup>.

En efecto, retomando algunos de los elementos discutidos anteriormente, existen bases empíricas que permiten postular que los avances en cuanto a disminución de la pobreza están relacionados con el crecimiento del ingreso agregado y con los cambios en su distribución. El primero de estos factores – que puede apreciarse a partir de evaluar la marcha del producto interno

2 Veáse el Apéndice al capítulo 7 de este libro. En el cuadro 11.1 se han incluido además los valores de la incidencia de la pobreza para Honduras (1967), que provienen del trabajo de Altimir y para República Dominicana (1986) que fueron elaborados con criterios metodológicos similares a los utilizados en el estudio CEPAL/PNUD.

3 García Alvaro, Infante Ricardo y Tokman Víctor. *Deuda Social*, PREALC, Santiago de Chile, 1988.

Gráfico 11.1  
**EVOLUCION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA  
 SEGUN LINEA DE POBREZA  
 AMERICA LATINA 1970 - 1986**



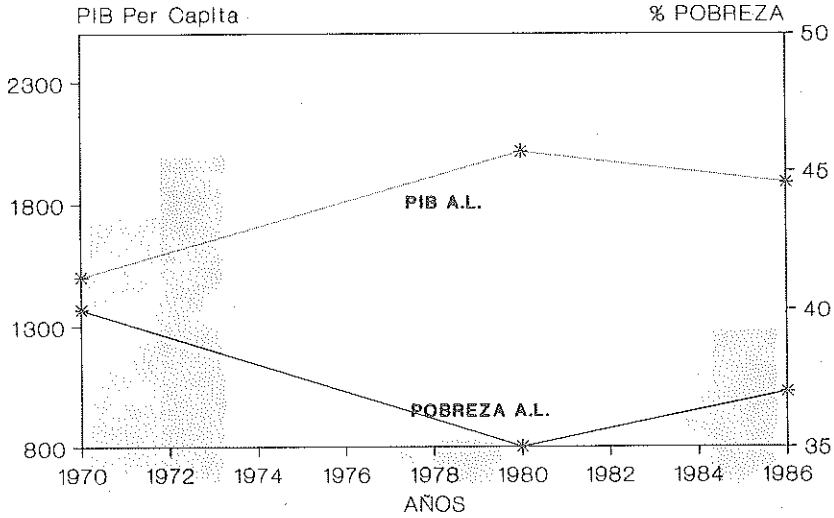
Fuente: CEPAL, PNUD, RLA/86/004.

bruto por habitante— contribuye a través del mejoramiento de los ingresos de los ocupados (aún cuando no cambie su distribución) y/o del aumento de la demanda de trabajo. Ese incremento del nivel agregado de actividad permitiría expandir las remuneraciones y los beneficios en el sector formal y también los ingresos del informal, ya que resulta claro que la evolución del mismo se encuentra de alguna manera relacionada con la que experimenta el formal<sup>4</sup>. La ilustración del vínculo entre la evolución de la incidencia de pobreza y la del producto por habitante se presenta en el gráfico 11.2.A. El PIB per cápita tiene un comportamiento inverso al de la proporción de

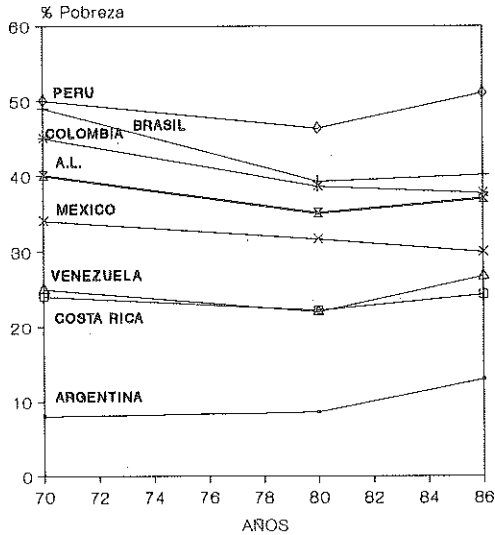
4 Estrictamente, las relaciones entre las actividades formales e informales resultan a veces contradictorias. Por un lado, tiende a haber complementariedad por lo que la suerte del informal está ligada a la evolución que siguen las más estructuradas. Parece razonable suponer que en un plazo corto o mediano este tipo de relación prevalece. Pero también se presentan relaciones de competencia que hacen que la expansión del sector formal pueda afectar los ingresos y el empleo de las actividades informales.

Gráfico 11.2

A) EVOLUCION DEL PIB PER CAPITA Y DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA



B) EVOLUCION DE LA POBREZA POR LP EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA



Fuente: Cuadro 11.1.



pobres. De nuevo se expresa la correlación entre estos fenómenos, pero esta vez en su dinámica a través del tiempo.

Los cambios en la distribución del ingreso, a su vez, ejercen un efecto adicional exacerbando o morigerando los que provocan el aumento del volumen agregado de recursos. Las alteraciones que ella sufre no resultan independientes de lo que acontece con el ingreso total ya que, por ejemplo, parece sólo posible una mejora sostenible de la distribución en el marco de un proceso de crecimiento. Sin embargo, es factible encontrar procesos donde se haya verificado una situación inversa, siendo el ocurrido en Brasil durante los sesenta quizás el caso paradigmático: se verificó en ese período un notable crecimiento del nivel de actividad acompañado de un desmejoramiento marcado en la posición relativa de los grupos de menores ingresos. En circunstancias como estas, los efectos benéficos de la expansión resultan total o parcialmente compensados por la mayor inequidad distributiva.

Tal como se muestra en el cuadro 11.2 el producto per cápita de la región efectivamente se expandió durante los setenta a una tasa acelerada, comportamiento que ya venía registrándose durante los dos decenios anteriores. Por lo tanto, aquella disminución de la incidencia de la pobreza observada entre 1970 y 1980, así como el proceso similar que ha estado presente desde 1950, obedece fundamentalmente al crecimiento económico que permitió la expansión de la ocupación formal y de los ingresos reales. Sin entrar aquí a analizar la sustentabilidad en el tiempo ni otros aspectos de las estrategias seguidas, las cifras del cuadro efectivamente señalan que dicha evolución del nivel de actividad permitió un crecimiento también acelerado del empleo formal, el que se expandió más rápidamente que la oferta de trabajo. Este último comentario no significa adherir a las visiones más optimistas respecto de la capacidad de absorción de empleo que habría habido en la región<sup>5</sup>, ya que aún este rápido crecimiento no ha logrado, por ejemplo, disminuir el nivel de subocupación en las ciudades. Parece que en ellas, dicho proceso expansivo implicó que el sector moderno absorbiese una buena parte de la oferta adicional que generaba el crecimiento poblacional y el continuo flujo inmigratorio proveniente de las áreas rurales. Sin embargo, no logró que disminuyese la proporción del empleo que registraba el sector informal.

Precisamente, las estimaciones que se están analizando muestran cómo la mencionada caída de la incidencia global durante los años setenta se debe casi enteramente a la marcada disminución que se registra en la áreas rurales, donde la proporción de hogares pobres se redujo en ocho puntos.

Posiblemente, esta misma situación en cuanto al comportamiento diferencial entre las ciudades y el campo respecto de la evolución de la prevalencia

5 Véase, por ejemplo, Ramos J. *Urbanización y mercado de trabajo*. En: Revista de CEPAL, No. 29, 1984.

Cuadro 11.2  
**ALGUNOS INDICADORES DE LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA  
 LATINOAMERICANA ENTRE 1950 Y 1980\***

	1950-60	1960-70	1970-80
Tasas anuales de crecimiento (%)			
PIB per cápita	2.4	2.8	3.4
Población			
Total	2.8	2.8	2.5
Urbana	4.4	4.3	3.5
Poblac. Econ. Activa (PEA)			
Total	2.1	2.5	3.0
Urbana	3.6	3.8	4.1
Puntos porcentuales de cambio de la relación [PEA formal/PEA urbana]	-0.1	1.1	-0.5

\*Las cifras sobre Población Económicamente Activa han sido extraídas de PREALC, 1982, y se refieren al promedio de los ocho países aquí considerados, más Chile. La información sobre el PIB se obtuvo de la CEPAL.

Fuente: Cálculos con base en CEPAL y PREALC.

de la pobreza también se ha verificado durante los dos decenios anteriores. De ser así es posible argumentar que a lo largo de la postguerra, y hasta 1980, se ha producido una paulatina reducción del tamaño tanto relativo como absoluto de la pobreza rural debido fundamentalmente al traslado de parte de la fuerza de trabajo redundante a las zonas urbanas. A su vez, en éstas, el crecimiento de la demanda de trabajo formal llegó, en el mejor de los casos, a absorber el incremento de la PEA que allí se registraba, pero no resultó suficiente para disminuir los niveles relativos iniciales de pobreza. En consecuencia, con el aumento de población, el número de pobres urbanos creció entre la postguerra y 1980, aun cuando la incidencia de la pobreza por ingresos mostró un estancamiento o una muy leve declinación. Esto significa que, no obstante el marco de rápida expansión, el crecimiento demográfico fue demasiado elevado, y la absorción de empleo insuficientemente dinámica, por lo que la pobreza persistió como problema en la región mostrando una tasa de disminución extremadamente lenta. Como consecuencia, durante los setentas el número de pobres totales creció entre los extremos del decenio<sup>6</sup>.

6 Esta conclusión resulta razonable aún considerando la mencionada subestimación de la caída de la incidencia. En efecto, una disminución del número de pobres entre 1970 y 1980 implica una reducción de aquella tasa promedio de ocho puntos, lo cual parece poco probable.

El gráfico 11.2 B) muestra lo acaecido en algunos países de la región, durante el mismo transcurso, respecto a la incidencia de la pobreza por ingresos. Es de notar que si bien entre 1970 y 1980 todos los países tienen descensos en el indicador, a excepción de Argentina y la zona urbana de Costa Rica, en la segunda fase sólo Colombia y Panamá logran mantener su rumbo anterior. Brasil con un crecimiento reducido en su PIB per cápita entre 1980 y 1986, aumentó ligeramente su porcentaje de pobreza nacional y más significativamente el urbano. Para Chile no existe dato relativo a 1980, no obstante entre 1970 y 1987 sufrió un aumento cuantioso de su pobreza por ingresos (de 17 a 38% de los hogares a nivel nacional, de 12 a 36% en las zonas urbanas y de 25 a 45% en las rurales), que sobrepasa lo sucedido en cualquiera de los otros países latinoamericanos analizados (cuadro 11.1).

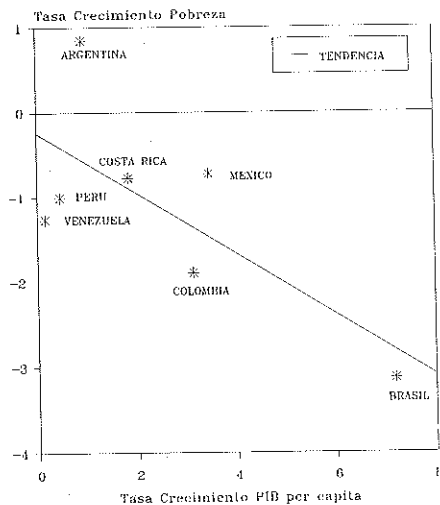
La asociación anotada entre los cambios del nivel de pobreza y los de la producción se exponen en el cuadro 11.3 y en los gráficos 11.3 y 11.4. Durante el período 70-80 se advierte que ante los aumentos del producto por habitante a través del tiempo, la incidencia de pobreza tiende a disminuir a un ritmo más lento. En la fase siguiente 80-86 se mantiene el sentido de esta relación. Sin embargo la tasa de crecimiento de la proporción de pobres se vuelve mucho más sensible ante las variaciones del producto. Cuando disminuye el PIB per cápita la pobreza por ingresos aumenta a una escala más

Cuadro 11.3  
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INCIDENCIA DE POBREZA  
Y EL PIB PER CAPITA 70-80 y 80-86

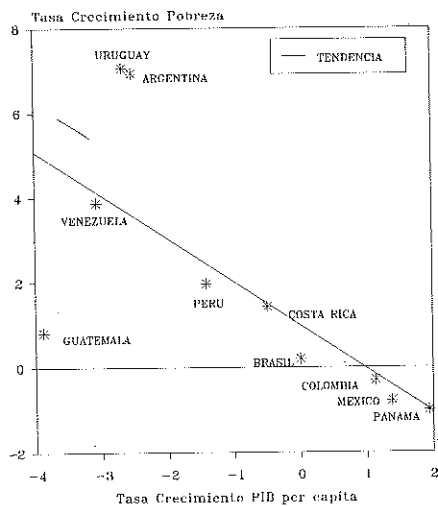
PAISES	PERIODO 70-80			PERIODO 80-86			
	TASA ANUAL CRECIMIENTO	TASA ANUAL CRECIMIENTO	TASA ANUAL CRECIMIENTO	TASA ANUAL CRECIMIENTO	TASA ANUAL CRECIMIENTO	TASA ANUAL CRECIMIENTO	TASA POBREZA
	% POBRES	% POBRES URB.	PIB PC	INC. POBREZA	POBREZA URB.	PIB PC	RURAL
ARGENTINA	0.84	3.57	0.91	6.92	9.59	-2.53	0.60
BRASIL	-3.14	-2.37	7.17	0.19	1.60	-0.00	-0.41
COLOMBIA	-1.90	-0.85	3.13	-0.30	0.19	1.13	-1.13
COSTA RICA	-0.78	0.71	1.83	1.42	3.58	-0.50	-0.41
GUATEMALA				0.81	4.95	-3.88	-0.82
MEXICO	-0.73		3.46	-0.79		1.38	
PANAMA				-1.01	-0.38	1.93	-0.62
PERU	-1.01	2.90	0.45	1.96	3.98	-1.42	-0.41
URUGUAY		-0.64	3.16	7.05	8.60	-2.67	1.45
VENEZUELA	-1.27	-1.16	-3.32	3.87	6.86	-3.07	-0.57
AMERICA LATINA	-1.33	-0.39	3.03	0.93	3.09	-1.10	-0.31

Fuente: Cálculos del autor con base en estudio CEPAL/PNUD y anuarios estadísticos de CEPAL.

Gráfico 11.3  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INCIDENCIA DE POBREZA  
 DEL PIB PER CAPITA**  
**A) HOGARES 70-80**

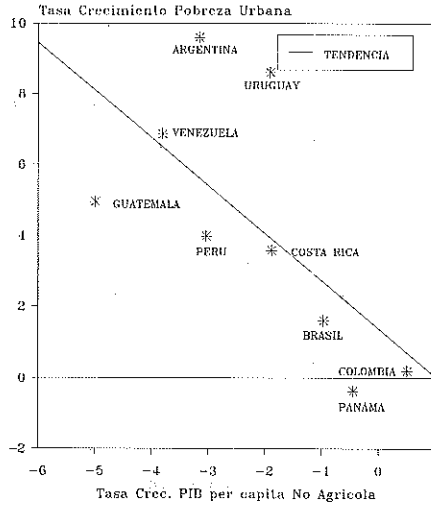


**B) HOGARES 80-86**

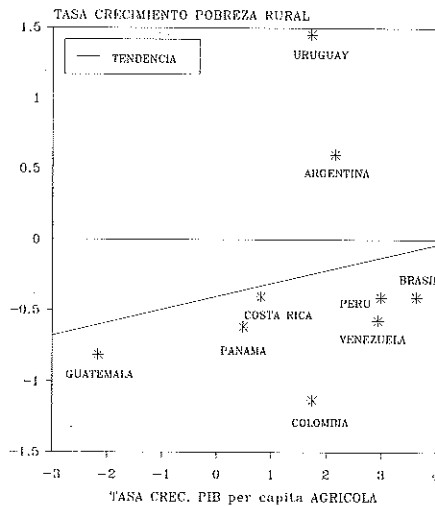


Fuente: Cuadro 11.3

Gráfico 11.4  
**CRECIMIENTO DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA  
 Y EL PIB PER CAPITA – AREAS URBANA Y RURAL**  
**A) POBREZA URBANA Y PIB per cápita 80-86**



**B) POBREZA RURAL Y PIB per cápita agrícola 80-86**



Fuente: Cuadro 11.3

que proporcional. Y cuando aumenta el producto, la pobreza disminuye menos que proporcionalmente. Esto estaría expresando que en las fases de expansión, el fruto del crecimiento es una disminución de la pobreza en forma más despaciosa, mientras que los efectos de las recesiones aumentan rápidamente el número de necesitados. Y da pie para suponer que de mantenerse las condiciones observadas, después de superada una recesión, no se retornaría al nivel de bienestar que la precedió, cuando se llegue al nivel de producción anterior.

Ahora bien, estas relaciones son más notables para las condiciones urbanas, que para las rurales. Así lo señalan el gráfico 11.4 en sus dos partes. La pobreza rural parece obedecer además a otros factores ya que su incidencia disminuye aún en condiciones de descenso de la producción agropecuaria.

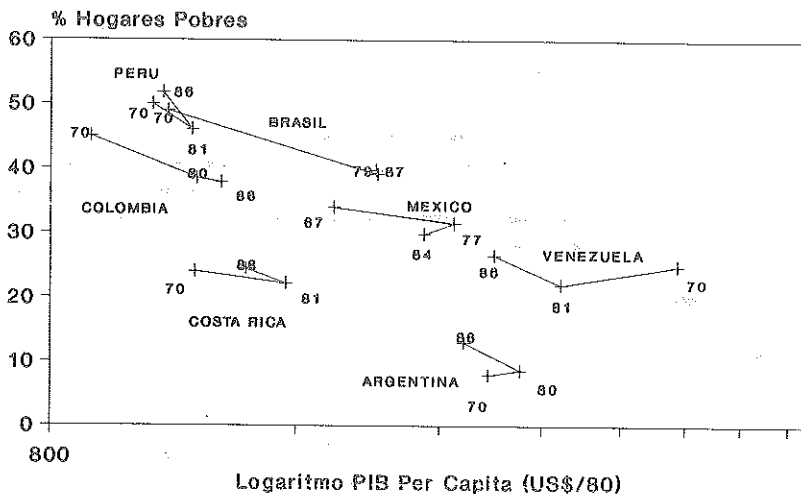
El gráfico 11.5 presenta, bajo otra óptica el comportamiento de la pobreza por ingresos respecto a los cambios en la producción a lo largo de las tres momentos considerados. La forma de cada una de las líneas quebradas expresa situaciones particulares. México aumentó su producto por habitante entre el 67 y el 84 y su porcentaje de pobres decreció constantemente. En Perú y Costa Rica cambia la pobreza con el nivel de producción, en un primer momento aumentando la producción y disminuyendo la pobreza y en un segundo momento en sentido contrario. Colombia muestra un ascenso casi constante de la producción y disminución del porcentaje de hogares bajo LP.

Si bien no se dispone de información suficiente, parecería que, contrariamente a lo acontecido con el nivel agregado de actividad, la distribución del ingreso habría tenido un comportamiento más disímil entre países y que, en términos generales, su efecto neto habría sido poco relevante. Esta situación está quizás por detrás del mencionado lento proceso de reducción de la prevalencia del fenómeno —así como de su intensidad— en el marco de un proceso de acelerado crecimiento económico.

El proceso de reducción de la incidencia de pobreza que se observa durante los setenta no ha sido homogéneo. Si bien un sólo país (Argentina) muestra un estancamiento en las cifras globales, resulta más dispar la experiencia relacionada con la situación en las ciudades. En Brasil se produjo una caída significativa derivada sin duda del mayor dinamismo que mostró su economía: su PBI por habitante creció entre 1970 y 1980 a una tasa anual superior al 6%. Este proceso derivó tanto en un aumento de las remuneraciones como del empleo formal (cuadro 11.4). En tanto, la distribución del ingreso, según las evidencias (muy parciales, por cierto), apuntaría hacia una constancia de la estructura concentrada existente hacia 1970<sup>7</sup>.

7 Altimir Oscar. *La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos*. En: Revista de CEPAL, No. 13, 1981.

Gráfico 11.5  
EVOLUCION DE LA POBREZA POR LP Y DEL PIB PER CAPITA



Fuente: Cuadro 11.1 y Anuarios Estadísticos de la CEPAL,

El caso inverso fue Perú, que mostró un aumento de importancia en la incidencia de la pobreza urbana, comportamiento que estaría relacionado con su casi nulo crecimiento económico. Puede apreciarse que esta evolución del nivel de actividad afectó particularmente la marcha de los ingresos personales a juzgar por la serie de las remuneraciones reales del sector formal. Parecería entonces que fue este factor, junto con un eventual menor crecimiento de los ingresos que consecuentemente habría experimentado el sector informal urbano, el que ejerció la mayor influencia. Por el contrario, la demanda de empleo se habría expandido aceleradamente<sup>8</sup>. En el marco de este panorama de estancamiento de la actividad agregada y de caída de las remuneraciones medias, la distribución del ingreso muy posiblemente se haya deteriorado, constituyéndose así en un elemento adicional entre aquellos que explican lo acontecido con la prevalencia de la pobreza.

México aparece como otro país donde, al igual que en Brasil, se habría verificado, conjuntamente un crecimiento significativo del nivel de actividad económica sin cambios en la estructura distributiva. Por su parte, Colombia

<sup>8</sup> De cualquier manera, debe tenerse en cuenta que las cifras de ocupación informal que se están aquí manejando referente al decenio de los setenta no incluyen a los asalariados de microestablecimientos, que se clasifican como formales.

Cuadro 11.4  
INDICADORES SOBRE LA EVOLUCION DEL EMPLEO,  
EL PRODUCTO Y LOS SALARIOS EN AMERICA LATINA

PAIS	PIB por habitante (% anual de variación)	Puntos porcentuales de cambio en la relación		Tasa variación	Tasa variación
		empleo formal/ empleo total	empleo formal/ empleo urbano	anual remuneraciones sector formal	anual salario mínimo
Periodo 1970-1980					
Argentina	0.9	-1	-3.9	-5.5	-5.8
Brasil	6.1	6.2	0.7	4.5	-0.2
Colombia	3.0	3.9	-3	-0.2	2.4
Costa Rica	2.6	8.7	3.6	2.4	1.2
México	3.5	0.8	-0.9	1.4	1
Perú	1.1	5.2	-0.5	-1.4	-2.8
Uruguay	2.7	-0.9	-2.4	-7.2	-2.1
Venezuela	-3.2	13.7	10.6	0.6	...
Total	2.1	4.1	0	2.1	-0.2
Periodo 1980-1986					
Argentina	-2.5		-2.6	1.5	1.8
Brasil	0.0		-6.7	0.9	-3.6
Colombia	1.1		-3.4	3.1	2.2
Costa Rica	-0.5		0.3	-0.1	3.7
México	1.4		-5.3	-5.4	-6.1
Perú	-1.4		-0.7	1.3	-3.6
Uruguay	-2.7		...	-2.6	-3.1
Venezuela	-3.1		-0.9	...	1.4
Subtotal	-1.0		-4.9	-0.2	-2.7
Guatemala	-3.9		-2	-9.5	
Panama	1.9		...	1.1	
Total	-1.0		-4.9	-0.4	

<sup>1</sup>Las variaciones del producto y las remuneraciones corresponden a las verificadas entre los años para los cuales se efectuó el cálculo de la incidencia de pobreza en el período 80-86. Las tasas 70-80 corresponden a la década.

Fuente: PREALC y CEPAL.



también registra un proceso de crecimiento pero existe evidencia de una mejora en la equidad distributiva durante los años setenta<sup>9</sup>.

El panorama resulta el contrario en Argentina y Uruguay. Si bien ambos países continuaban registrando hacia principios de los ochenta los más bajos niveles de pobreza. El primero fue el único que experimentó un crecimiento de la incidencia mientras que el otro lo habría reducido sólo levemente. Se observa en ambos una débil *performance* de la producción agregada que sin duda determinó tanto el lento comportamiento del empleo formal, que se redujo como proporción de la PEA urbana y de la total, como la fuerte contracción de las remuneraciones reales. Esto se combinó con un desmejoramiento de la distribución del ingreso que se sabe resultó significativo para el caso Argentino<sup>10</sup>.

Lo acontecido en los ochenta resulta una confirmación de lo que se viene anotado respecto de la influencia del crecimiento económico sobre los niveles de pobreza: una contracción del nivel de actividad redundó en un aumento de la incidencia. Este resultado se deriva de algunas de las consecuencias directas de ese comportamiento del nivel de actividad y que ya fueron señaladas —caída del ritmo de absorción de la mano de obra por parte del sector formal; reducción o muy lento crecimiento de las remuneraciones de los allí empleados— como también de ciertos manejos de la política socioeconómica, que se refleja en la caída del salario mínimo real que afectó a la mayoría de los países. Todos estos elementos sugieren que la distribución del ingreso habría permanecido constante o se habría deteriorado levemente a lo largo de esos años.

Si bien el aumento de la incidencia de la pobreza fue generalizado durante los ochenta, en tres países esto no se verificó: Colombia, México y Panamá. Fueron, precisamente, aquellos que mostraron las tasas de crecimiento del PIB por habitante más elevadas, aún cuando estas se ubicaron bien por debajo de las que ellos mismos registraron durante los setenta.

En realidad, la evolución que muestra México respecto de la incidencia aparece difícil de compatibilizar con otras piezas de información como la caída tanto del salario mínimo como del medio correspondiente a los trabajadores del sector formal y el aumento relativo del empleo informal (Cuadro 11.4). Asimismo, se sabe que la participación de las remuneraciones en el PIB se redujo sensiblemente entre 1977 y 1984<sup>11</sup> (años para los cuales se

9 Londoño Juan Luis (1990) calcula un caída de más del 10% en el coeficiente de Gini entre 1970 y 1978.

10 Alúmir Oscar. *Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina 1953-1980*. En: Desarrollo Económico No. 100, 1986.

11 Véase Livas R, 1989. *México: dos sexenios de deterioro en el salario 1977-1988*, En: Economía de América Latina No. 18/19, 1989.

cuenta con la estimación de la incidencia de pobreza). Si bien los datos disponibles no muestran –a diferencia de lo que era de esperar– un deterioro de la distribución del ingreso tampoco sugieren que esta variable haya afectado positivamente al proceso de disminución de la pobreza ya que su incidencia permaneció sin alteraciones significativas<sup>12</sup>. Quizás estos elementos resulten más fáciles de entender al verificar que la reducción observada en la incidencia de la pobreza nacional se debió a que disminuyó la correspondiente a las áreas rurales, pero se elevó –posiblemente en forma significativa– la urbana. Es aquí donde el deterioro de las variables recién comentadas tengan posiblemente el mayor impacto.

La situación de Colombia aparece más clara ya que se aprecia un crecimiento significativo de las remuneraciones medias y mínimas (cuadro 11.4) que pudo haber compensado una menor absorción del empleo. Debe señalarse, sin embargo, que aquí también la reducción observada en la prevalencia de la pobreza a nivel nacional se deriva de lo que acontece en las áreas rurales; en las ciudades, por el contrario, aquella variable no se alteró.

Argentina y Uruguay son los países que ven incrementar en forma más acelerada la incidencia de la pobreza, situación que obedece al continuo proceso de reducción de la producción agregada y del empleo formal. A esto debe agregarse el fuerte deterioro de las remuneraciones medias y mínimas en Uruguay y la continuación del proceso de aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en Argentina.

Los casos de Brasil y Perú son los que muestran las reversiones más significativas respecto del comportamiento que habían exhibido a lo largo de los años setenta. Perú alcanzó en 1986 una incidencia que incluso se ubica por encima de la registrada para 1970. Como en prácticamente todos los casos, ese incremento de la incidencia a nivel nacional se explica por el aumento verificado en las ciudades ya que en las áreas rurales continúa el proceso de reducción, más leve en este período. El cambio observado en las áreas urbanas resulta particularmente significativo ya que hace que los valores de incidencia para Brasil vuelvan a los niveles de 1970 mientras que en el caso de Perú, los supere ampliamente.

Venezuela es el país cuyo nivel de actividad agregada fue el que mostró la caída más profunda a lo largo de los ochenta (cuadro 11.4). Esta situación, que derivó en dificultades para absorber empleo productivo –su tasa de desocupación abierta es la que más creció entre las naciones aquí analizadas–

12 Esta conclusión parece, sin embargo, no tomar en cuenta la existencia de algunas diferencias metodológicas entre las encuestas empleadas en la evaluación del tamaño de la pobreza y el grado de concentración en la distribución del ingreso. Parecería que el relevamiento de 1984 capta de mejor forma que el de 1977 algunos tipos de ingresos que resultan más frecuentes entre los hogares de menores recursos. Por lo tanto, una comparación que no tenga en cuenta este fenómeno llevará a sobreestimar la mejora (subestimar el deterioro) del grado de desigualdad.

seguramente explica el aumento significativo de la incidencia de la pobreza. En las áreas urbanas, ésta se elevó, prácticamente, en 50%.

A partir de los resultados de cuadro 11.4 es posible, de una manera similar a lo efectuado en el capítulo 8, confirmar mediante el uso de simples ejercicios de regresión, la asociación que tienen los cambios en el nivel de actividad y en la incidencia de la pobreza. Se comprueba, efectivamente, que el  $R^2$  entre los cambios en el tamaño relativo de la pobreza nacional y en el PIB per cápita es de aproximadamente el 50% en el período 1970/1980 y cercanos al 60% durante los ochenta. Al utilizar como variable independiente a las modificaciones en la prevalencia habida en las ciudades, el ajuste no se altera cuando se considera el primero de esos dos períodos pero desciende a algo más que el 40% en el decenio siguiente.

Parece posible concluir que la crisis que ha soportado la región desde el inicio de los ochenta ha afectado fundamentalmente la capacidad de absorción de empleo, y a los ingresos, del sector formal. Este proceso, exacerbado en algunos países por un desmejoramiento de la estructura distributiva, también debió haber afectado negativamente los ingresos del sector informal urbano. Consecuentemente, se habría producido a lo largo de la primera parte de los ochenta una reducción de los recursos corrientes que obtienen los hogares urbanos haciendo que muchos de ellos se ubiquen por debajo de las líneas de pobreza. En realidad, no es posible saber si ese incremento del número relativo y absoluto de pobres implica, estrictamente, que haya habido un flujo de hogares no pobres a la situación de pobreza. Podría ser posible que la mayor cantidad de carenciados se derive de, por ejemplo, la menor posibilidad que brindan ahora las ciudades a los inmigrantes provenientes del campo. Sin embargo, resulta muy probable –aún cuando las evidencias son escasas<sup>13</sup>– que parte de ese incremento de la pobreza signifique, efectivamente, la pauperización de ciertos segmentos de la población que ya residía en las ciudades.

El proceso de crisis por el que atravesó la región también redujo sensiblemente el ritmo de disminución de la incidencia de la pobreza en las áreas rurales, que había sido importante, incluso superior al de las ciudades, durante el decenio anterior y que, posiblemente, también hubiese caracterizado al comportamiento de períodos previos. No obstante esto, y dado lo observado en las áreas urbanas, la proporción de pobres que residen en las ciudades, respecto al total de pobres, volvió a incrementarse fuertemente a lo largo de los ochenta. Se pasó, entonces, del 49% hacia principios del decenio, al 57% alrededor de 1986 (cuadro 11.5). Resulta claro ahora que este proceso de aumento de la participación de las ciudades se debe a un aumento en la incidencia que en ellas se observa y no, como aconteció durante el decenio de

13 Véase, por ejemplo, Kaztman, 1989 e INDEC, 1989.

los setenta (cuando esa proporción creció, aproximadamente, del 38% al 49%), a una más profunda reducción de la prevalencia en el campo.

## 11.2. LA EVOLUCION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR NBI Y POR MIP EN ALGUNOS PAISES.

En relación a la pobreza por NBI no se cuenta con información tan homogénea sobre su evolución como respecto a la pobreza por ingresos. La existente permite, no obstante, presuponer que los cambios de la incidencia por esta categoría no son en concordantes en todas las oportunidades con los movimientos de la producción. En el caso de Venezuela entre 1981 y 1988 desciende la población con NBI mientras que el producto per cápita también disminuye. Cosa similar ocurre en las zonas urbanas de Ecuador y Bolivia. Colombia enseña igualmente una reducción constante de la pobreza por NBI entre 1973 y 1988 (cuadro 11.7 y gráfico 11.6).

De esta forma, ocurren cambios que no siguen siempre el mismo sentido en las incidencias de pobreza por LP y por NBI. Ambas pueden variar en la misma dirección, como en el caso de Colombia en que disminuyen, o en el de Perú en que aumentan. O bien pueden evolucionar discordantemente como en Venezuela, donde creció la pobreza por LP mientras que se redujo la de NBI (gráfico 11.7). No obstante, Perú parece ser la excepción en la forma de evolución de la proporción de población con NBI, cuya dinámica más frecuente es a la baja (Bolivia, Colombia y Venezuela).

Los cuadros 11.5 y 11.6 traen la información sobre la evolución de la pobreza según la MIP para siete ciudades colombianas y el Gran Buenos Aires<sup>14</sup>. En la serie de las ciudades colombianas no se presentan modificaciones de importancia durante el transcurso de los cinco años que abarca. La incidencia de NBI sigue una trayectoria a la baja, mientras que del lado de la de LP hay algunos altibajos. Es interesante observar que el grupo de pobreza sólo por LP es el que marca esas oscilaciones, aunque quizás como efecto de dos movimientos. Por una parte, de entradas y salidas de personas que están en la frontera de la pobreza y que por los cambios en sus ingresos pasan de pobres a no pobres y viceversa. Y de otra, del flujo de pobres "totales" que dejan de serlo por pasar a tener satisfechas sus necesidades básicas.

El patrón del Conurbano bonaerense es diferente y da una perspectiva de más largo plazo, con cambios más drásticos en el desempeño de la economía. Resalta en esta información que se presentan también algunas fluctuaciones

14 Las ciudades colombianas son Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Manizales y Pasto, con sus áreas metropolitanas. El conurbano bonaerense comprende los 19 partidos del Gran Buenos Aires; en el censo de 1980 este conjunto urbano tenía 6.8 millones de habitantes.

Cuadro 11.5  
**COLOMBIA**  
**EVOLUCION DE LA POBREZA SEGUN MIP Y 7 CIUDADES 1986-1989**  
**(Hogares)**

AÑO	LP	NBI	TOTAL POBRES	LP-NBI	SOLO LP	SOLO NBI
1986	34.4	14.3	39.1	9.5	24.8	4.8
1987	38.2	14.3	42.5	10.1	28.2	4.2
1988	40.4	12.0	43.7	8.7	31.7	3.3
1989	37.5	10.2	40.1	7.6	29.9	2.6
1990	37.6	9.2	40.0	6.8	30.8	2.4
PROMEDIO	37.6	12.0	41.1	8.5	29.1	3.5

Fuente: DANE, Proyecto Indicadores para el seguimiento de la Pobreza.

Cuadro 11.6  
**EVOLUCION DE LA POBREZA SEGUN MIP - GRAN BUENOS AIRES**  
**(Hogares)**

AÑO	LP	NBI	TOTAL POBRES	LP-NBI	SOLO LP	SOLO NBI
1974	5.8	26.3	28.9	3.2	2.6	23.1
1980	12.8	16.6	26.1	5.3	7.5	11.3
1982	37.4	18.8	44.1	12.1	25.3	6.7
1985	24.0	14.5	31.6	6.9	17.1	7.6
1987	33.1	16.1	38.8	10.4	22.7	5.7
1988	34.1	11.5	36.7	8.9	25.2	2.6
PROMEDIO	24.5	17.3	34.4	7.8	16.7	9.5

Fuente: INDEC, La Pobreza en el Conurbano Bonaerense. Buenos Aires, 1989.

Cuadro 11.7  
**AMERICA LATINA - 13 PAISES**  
**PORCENTAJE DE HOGARES Y PERSONAS BAJO**  
**LA LINEA DE INDIGENCIA SEGUN AREA URBANA Y RURAL**  
**1970-1986**

PAIS Y ZONA	% HOGARES			% PERSONAS	
	1970 1/	1980 2/	1986 3/	1980 2/	1986 3/
<b>AMERICA LATINA</b>					
Total	19.0	15.0	17.0	19.0	21.0
Urbano	10.0	9.0	11.0	11.0	14.0
Rural	34.0	28.0	30.0	33.0	36.0
<b>ARGENTINA</b>					
Total	1.0	2.4	3.8	2.8	4.5
Urbano	1.0	2.0	3.4	2.3	3.9
Rural	1.0	4.4	6.0	5.1	7.0
<b>BRASIL</b>					
Total	25.0	17.4	18.4	21.9	22.6
Urbano	15.0	9.8	13.4	11.5	15.7
Rural	42.0	35.3	34.4	42.5	41.4
<b>COLOMBIA</b>					
Total	18.0	16.1	17.3	17.4	18.8
Urbano	14.0	13.3	15.2	14.5	16.6
Rural	23.0	22.4	22.3	23.5	23.4
<b>COSTA RICA</b>					
Total	6.0	6.4	8.3	6.9	9.4
Urbano	5.0	5.3	5.7	6.0	6.7
Rural	7.0	7.5	10.4	7.6	11.6
<b>CHILE</b>					
Total	6.0		13.5		16.8
Urbano	3.0		13.0		16.1
Rural	11.0		15.7		19.8
<b>GUATEMALA</b>					
Total		33.0	43.4	39.6	48.5
Urbano		13.2	27.5	16.8	31.1
Rural		44.1	52.8	51.5	57.4
<b>HONDURAS</b>					
Total	45.0				
Urbano	15.0				
Rural	57.0				
<b>MEXICO</b>					
Total	12.0	10.4	10.2	13.6	13.4
Urbano	6.0		5.6		7.5
Rural	18.0		19.3		24.1

Cuadro 11.7  
**AMERICA LATINA - 13 PAISES**  
**PORCENTAJE DE HOGARES Y PERSONAS BAJO**  
**LA LINEA DE INDIGENCIA SEGUN AREA URBANA Y RURAL**  
**1970-1986**

PAIS Y ZONA	% HOGARES			% PERSONAS	
	1970 1/	1980 2/	1986 3/	1980 2/	1986 3/
PANAMA					
Total		19.3	15.8	23.2	19.7
Urbano		13.5	12.8	16.4	15.8
Rural		27.4	22.3	32.3	28.4
PERU					
Total	25.0	20.5	24.8	24.9	29.5
Urbano	8.0	10.4	15.9	12.1	19.2
Rural	39.0	38.4	39.3	48.4	46.0
REP. DOMINICANA					
Total			11.8		16.2
Urbano			5.2		7.9
Rural			18.7		24.8
URUGUAY					
Total		2.7	3.3	4.0	5.2
Urbano	4.0	2.1	2.7	3.3	4.3
Rural		6.6	8.4	9.1	11.6
VENEZUELA					
Total	10.0	7.4	9.1	8.6	11.1
Urbano	6.0	5.2	8.0	5.5	9.3
Rural	19.0	14.5	13.9	18.8	18.1

<sup>1</sup>1967: Honduras y México; 1968: Chile y Uruguay; 1971: Venezuela

<sup>2</sup>1977: México; 1979: Brasil y Panamá; 1981: Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

<sup>3</sup>1984: México y República Dominicana; 1987: Brasil y Chile; 1988: Costa Rica.

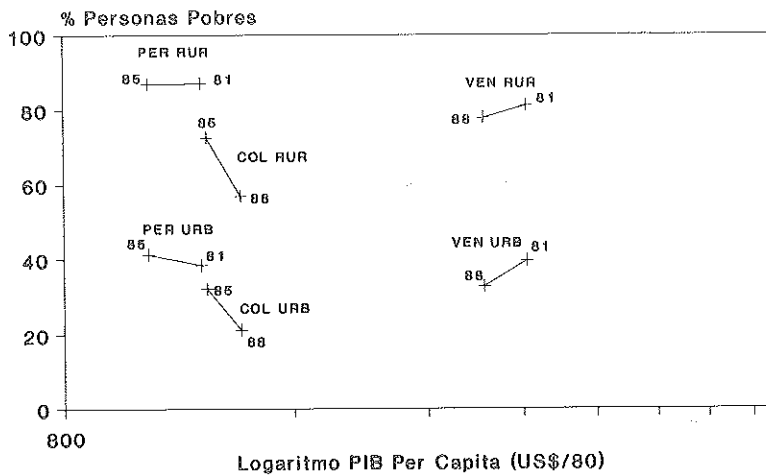
Fuente: Allimír, Oscar. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, ONU. Santiago de Chile, 1979.

CEPAL. *Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile*, 1987.

CEPAL, PNUD. *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80*. 1990.

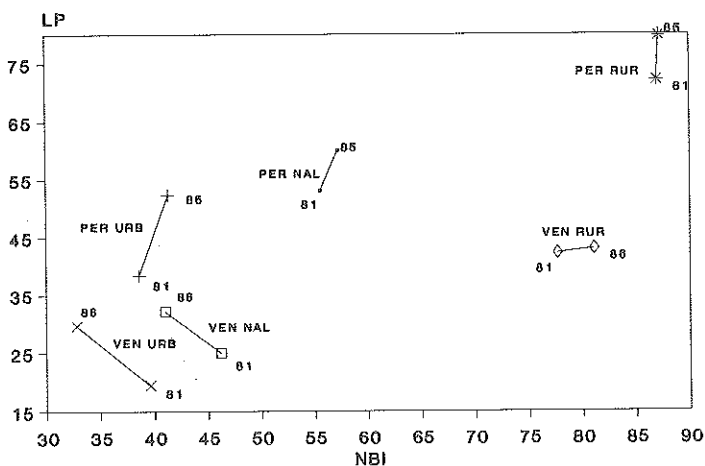
PNUD, RLA/86/004. *Diagnóstico Socioeconómico y Magnitud de la Pobreza en República Dominicana*. 1990.

Gráfico 11.6  
EVOLUCION DE LA POBREZA POR NBI Y DEL PIB PER CAPITA



Fuente: Cuadro 8.7

Gráfico 11.7  
EVOLUCION DE LA INCIDENCIA DE POBREZA LP-NBI EN ALGUNOS PAISES



Fuente: Cuadro 8.7 y 11.1



respecto a las NBI, dentro de un comportamiento descendente, y que las oscilaciones de la proporción de hogares bajo LP tienen un rango considerablemente mayor al de las ciudades colombianas. El conglomerado que posee el peso fundamental del aumento de la pobreza entre el 74 y el 82 es el de sólo LP, que aumenta más de 22 puntos porcentuales, pasando de 2.6 en 1974, a 25.2 en 1988. Y por otra parte aquí la corriente interna dentro de la pobreza parece darse, en algunos momentos, de forma que los pobres sólo con NBI se convierten en pobres "totales", ya que esta categoría también aumenta. Es decir se trata de un flujo inverso al que se presenta probablemente en Colombia.

Se pone de presente además que la estructura de la pobreza en el Conurbano bonaerense era en 1974 notablemente diferente a la del 88. Y que esta estructura tiene rasgos semejantes a la de las siete ciudades colombianas. El aumento de la incidencia de NBI en el Conurbano reitera, además, que la tendencia a ir disminuyendo la proporción de NBI, puede revertirse, como en el caso de Perú.

### 11.3. EVOLUCION DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA.

Tan importante como el análisis sobre la evolución de la incidencia de la pobreza puede resultar la consideración del comportamiento de su intensidad. Una primera indicación al respecto se obtiene de la observación de la *indigencia* a lo largo del periodo examinado en el estudio sobre la pobreza por LP, de cómo ha cambiado la proporción de hogares que no recibían ni siquiera los ingresos corrientes necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos. Sobre este indicador se observa, en general, que además de las diferencias notables que tiene entre los países, también evidencia discrepancias de consideración en sus cambios a través del tiempo. Grosso modo, se mueve en el mismo sentido de la incidencia de pobreza por ingresos. Sin embargo, no lo hace en la misma medida. Si así fuera se mantendría la fracción que representa la indigencia en relación a la pobreza por LP. Las fases observadas en la evolución de la incidencia de pobreza por LP, son seguidas en la de la de indigencia, aunque en forma menos pronunciada. Entre 1970 y 1980 la proporción de hogares en esta condición pasó, a nivel regional, de 19% a 15%, y entre este año y 1986 ascendió a 17%. En las áreas urbanas los porcentajes para estos mismos momentos de referencia fueron de 10%, 9% y 11%; y en las rurales de 34%, 28% y 30% respectivamente. De otra parte, se manifiesta un agravamiento de la severidad de la pobreza en el curso del último periodo, tanto a nivel global como en las dos zonas. En los medios urbanos el incremento en la indigencia es proporcional al de la pobreza. En las zonas rurales el efecto de la recesión parece expresarse en una intensificación de la pobreza: en 1980 el 51.9% de los pobres eran indigentes, mientras que en 1986 lo eran 56.6% de ellos.

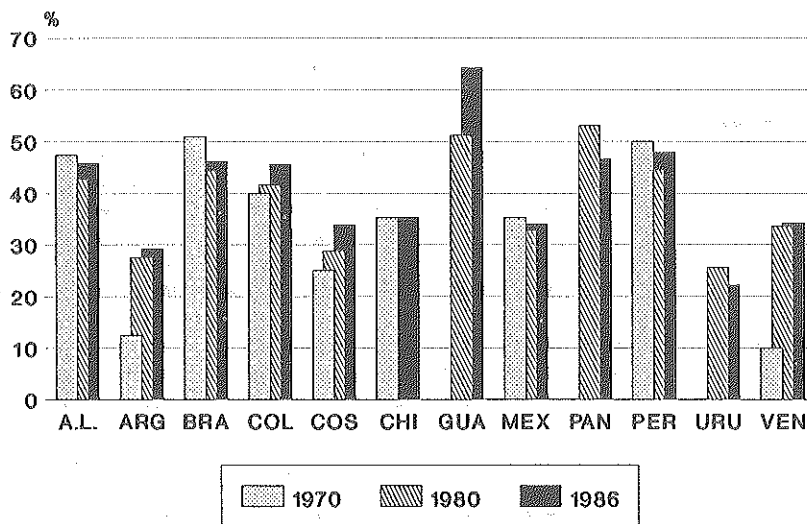
A este respecto, las cifras de los países expresan distintas normas de comportamiento (cuadro 11.7). Argentina sufrió no sólo un aumento en la extensión de la pobreza, sino que dentro de los pobres una más alta proporción pasó a estar en indigencia, y en este sentido la pobreza se hizo más intensa. En 1970 los indigentes constituían el 12.5% de los pobres, en 1980 el 28% y en 1986 el 29%. Durante el transcurso 1980-1986, en Uruguay aumenta la incidencia de 22 a 26%, pero a pesar del aumento de la proporción de indigentes éstos abarcaron una parte menor de los pobres en el año final. Es decir, los pobres crecieron en número y en participación frente a la población, pero a diferencia de Argentina los nuevos pobres fueron en menor proporción indigentes. En Colombia se presenta un resultado opuesto. La pobreza disminuye entre 1980 y 1986, pero los indigentes no sólo crecen en su participación interna dentro de los pobres, sino también en su participación en el total de la población. De 40% de los pobres por LP en 1970, pasan a 44.4% en 1980 y a 46.2% en 1986 (gráfico 11.8).

El cuadro 11.8 presenta los indicadores de intensidad de la pobreza por ingresos para los 10 países tomados en cuenta en el estudio CEPAL/PNUD, en los tres momentos antes considerados. Las estimaciones nacionales fueron realizadas por la División de Estadística y Proyecciones de CEPAL con base en los resultados de las fuentes que se han mencionado. Las referidas al conjunto de América Latina se obtuvieron a partir de modelos de regresión, cuyos resultados permitieron calcular a partir de los datos de los países con información, la del conjunto de los faltantes, en el caso de 'I' (la brecha de pobreza), o directamente para el conjunto de América Latina en el de 'M' (la insuficiencia de ingresos de los pobres en relación al ingreso total de la población).

Sobre esta base se puede establecer que también la intensidad de la pobreza captada por estos índices sigue un movimiento descendente entre 1970 y 1980 y uno ascendente durante la década de los 80. En el caso de 'I' sus valores fueron de 45.4%, 43.2% y 46.1% en los tres momentos. Si se compara con el recorrido de la incidencia, se observa que a diferencia de ella, el valor que presentaba 'I' en 1986 era mayor al de 1970. Esto sugiere que los efectos de la crisis fueron más notables en agravar la pobreza que en extenderla. No obstante, considerados conjuntamente los aportes de 'H' e 'I', el balance global del período 70-86 es el de cierto mejoramiento en el índice de pobreza 'P'.

A nivel de países se encuentra que Brasil, Costa Rica y Venezuela comparten el patrón latinoamericano decreciendo 'P' e 'I' en el primer período y aumentando en el segundo. En Colombia y México disminuyen ambos indicadores durante el período 80-86, en forma paralela al curso que sigue la incidencia, 'H'. Guatemala, Argentina y Uruguay presentan el comportamiento inverso de crecimiento constante de ambas medidas. Y en los países con aumento de la proporción de pobres se presentan generalmente in-

Gráfico 11.8  
**PROPORCIÓN DE LOS HOGARES INDIGENTES  
 DENTRO DE LOS POBRES POR LP 1970-1986**



Fuente Cuadros 11.1 y 11.7

crementos en sus indicadores de intensidad. Hay excepciones, sin embargo, que revelan que a este respecto tampoco hay un destino inevitable. En Costa Rica y Perú aumenta la proporción de pobres por LP entre 1980 y 1986, mientras que la insuficiencia de ingresos 'I' se hace menor. Inversamente en el mismo lapso Panamá exhibe un reducción de la incidencia 'H' con un aumento de 'I'.

El índice 'M' expresa la proporción del ingreso del conjunto de hogares, que representa la brecha de pobreza. Su evolución en el conjunto de América Latina posiblemente ha representado un incremento neto entre 1970 y 1986, lo que significa un aumento notable entre 1980 y 1986. Es el resultado, de una parte, de la brecha de pobreza y de otra de la disminución del ingreso medio de los hogares durante esos años<sup>15</sup>.

15 Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004. *Development without Poverty*, Bogotá, 1991.

Cuadro 11.8  
**MEDIDAS DE INSUFICIENCIA DE INGRESO DE LOS POBRES**  
**10 PAISES DE AMERICA LATINA, 1970, 1980 y 1986**

PAISES	Brechas de Ingresos [q(z-m)] como proporción de:								
	Todos los pobres bajo LP			Toda la población NZ			Ingreso Total de Toda la Población		
	qz			(P) = H * I			nm*		
	(I)			Indice de Pobreza			(M)		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986
ARGENTINA	26.0	32.0	39.0	2.1	2.8	5.1	1.0	1.0	1.0
BRAZIL	46.0	41.0	47.9	22.5	16.1	19.1	7.0	5.0	6.1
COLOMBIA	49.0	46.0	45.0	22.1	17.8	17.1	8.0	5.0	6.0
COSTA RICA	44.0	40.0	37.7	10.6	8.9	9.2	4.0	5.0	3.7
GUATEMALA	50.0	52.0	54.9	33.0	33.6	37.1	15.0	16.0	29.1
MEXICO	39.0	40.0	39.4	13.3	12.6	11.8	4.0	4.0	4.2
PANAMA	45.0	44.0	46.4	16.2	16.0	15.7	6.0	5.0	5.6
PERU	55.0	50.0	46.0	27.5	23.2	23.8	12.0	11.0	13.4
URUGUAY	25.0	28.0	30.0	3.0	3.0	4.5	1.0	1.0	2.0
VENEZUELA	38.0	36.0	38.5	9.5	7.9	10.3	3.0	3.0	3.9
10 PAISES	44.9	42.0	45.4	17.3	14.1	15.8	6.1	5.6	7.5
OTROS PAISES <sup>1/</sup>	47.3	47.5	48.7	22.0	22.6	24.7	-	-	-
AMERICA LATINA	45.4	43.2	46.1	18.2	15.6	17.2	<sup>1/</sup> 7.3	<sup>1/</sup> 6.4	<sup>1/</sup> 8.9

<sup>1</sup>Estimado con base en análisis de regresión

q= número de hogares pobres

z= línea de pobreza

m= ingreso medio de los pobres

n= población total (hogares)

m\*= ingreso medio de la población total.

Fuente: CEPAL, División Estadística.

Si se asume que el valor de la línea de pobreza ha permanecido constante en los distintos momentos en los cuales se ha cuantificado la pobreza <sup>16</sup>, las

<sup>16</sup> Este supuesto no es en estricto sentido cierto ya que la composición de la canasta normativa de alimentos cambia, y los precios relativos de los productos no se mueven siempre en el

variaciones de 'Y' dan idea de los cambios en el ingreso medio de los pobres. Además si se supone que el ingreso de los pobres es igual a su consumo, es posible comparar las variaciones que presenta con las del consumo privado de la sociedad en su conjunto<sup>17</sup>.

En forma más precisa el indicador que expresa el ingreso medio de los pobres respecto a la línea de pobreza es: I-I. El cuadro 11.9. contiene las tasas de crecimiento del ingreso medio de los pobres para el período 80-86, calculadas bajo ese supuesto, junto con las que experimentó en iguales términos la incidencia de la pobreza y el consumo privado per cápita de los países. Tres de los países con incrementos en el consumo privado per cápita — Colombia, México y Perú— tuvieron también incrementos en el ingreso de los pobres, en tanto que dos —Panamá y Brasil— presentaron disminuciones al respecto (gráfico 11.9). El caso de Brasil llama la atención por la desproporcionalidad en las variaciones del consumo privado para el conjunto del país y los ingresos de los pobres. El primero ascendió en 0.2% y el ingreso de los pobres disminuyó en 1.5% anual. Y, en el otro lado, los países con bajas en el consumo per cápita manifiestan caídas en el ingreso de los pobres, con la excepción de Costa Rica cuya situación contrasta con la de Brasil, al otro extremo. Es de notar que a los aumentos en el consumo privado corresponden aumentos menos que proporcionales en el ingreso de los pobres, y que las reducciones en el consumo privado son mayores que las que experimenta el ingreso de los pobres en los casos analizados. No obstante, el efecto en la fase recesiva es como se ha visto anteriormente, una intensificación de la pobreza, a pesar de que los pobres dejen de percibir menos que el conjunto de la sociedad. Y, de otra parte, las reducciones en el consumo privado están asociadas con las de la incidencia de la pobreza (gráfico 11.9 B). En los países con aumento en el consumo per cápita durante el período corresponden disminuciones en la incidencia de la pobreza en Panamá, Colombia y México, en tanto que en Brasil y el Perú se ve aumentada la pobreza.

mismo sentido. En el ejercicio de medición realizado por CEPAL/PNUD entre 1980 y 1986 se mantuvo la composición de la canasta y de los coeficientes de gasto en alimentos que permiten pasar de la línea de indigencia a la de pobreza. El costo de la canasta básica se obtuvo a través de los precios de mercado en cada momento. Frente a la línea de 1970 se presentan no obstante cambios en la composición de la canasta, como se explicó en el capítulo 7.

17 En los estudios empíricos sobre la pobreza se ha encontrado que, con frecuencia, los gastos de los pobres son superiores a sus ingresos.

Cuadro 11.9  
**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA,  
 DE LOS POBRES Y EL CONSUMO PRIVADO PER CAPITA 1980-1986**

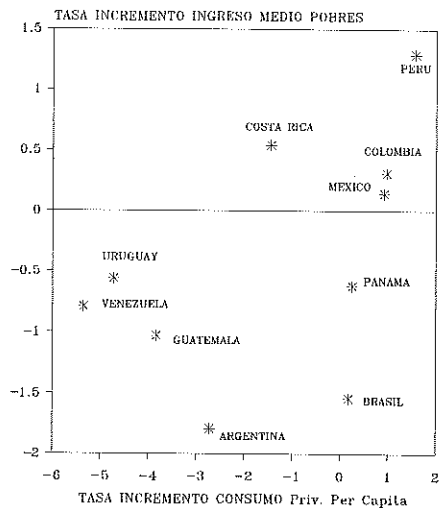
PAIS	INCIDENCIA POBREZA	INGRESO MEDIO POBRES	CONSUMO PRIVADO PER CAPITA
ARGENTINA	6.92	-1.8	-2.7
BRASIL	0.19	-1.5	0.2
COLOMBIA	-0.30	0.3	1.0
COSTA RICA	1.42	0.5	-1.4
GUATEMALA	0.81	-1.0	-3.8
MEXICO	-0.79	0.1	0.9
PANAMA	-1.01	-0.6	0.2
PERU	1.96	1.3	1.6
URUGUAY	7.05	-0.6	-4.7
VENEZUELA	3.87	-0.8	-5.4

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico. 1989.

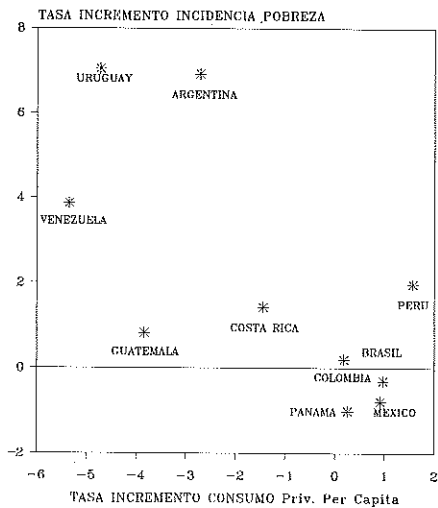
CEPAL, RLA/86/004. Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años 80.

Cálculos propios del autor con base en información de la División de Estadística y Proyecciones de CEPAL.

**Gráfico 11.9**  
**INCREMENTO DEL CONSUMO PRIVADO,**  
**EL INGRESO DE LOS POBRES Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA**  
**A) CONSUMO PRIVADO E INGRESO POBRES**



**B) CONSUMO PRIVADO E INCIDENCIA POBREZA**



Fuente: Cuadro 11.9

12.

## LOS TIPOS DE POBREZA SEGUN EL MIP

La aplicación simultánea de los enfoques metodológicos LP-NBI, como una primera aproximación al MIP, ha pretendido identificar con mayor precisión la magnitud de la pobreza en algunos países de América Latina. En el capítulo 8 se afirmaba que pueden ser considerables los sesgos de omisión de cada uno de los enfoques de medición tomado aisladamente. Sobre la conveniencia de aplicar esta técnica de medición se ha ido creando cierto consenso en la región. Los primeros ejercicios de obtención del "cruce" LP-NBI datan de 1985 y estuvieron dirigidos más a determinar la relación en las estimaciones de los dos métodos, que a proponer un nuevo enfoque de medición<sup>1</sup>. Posteriormente se aplicó con el sentido de apreciar la heterogeneidad de la pobreza para Montevideo<sup>2</sup>, y medir la pobreza en las zonas urbanas de Argentina<sup>3</sup>, Perú, Colombia, las ciudades de Ecuador, Costa Rica, República Dominicana, Bolivia, Honduras y Guatemala<sup>4</sup>.

- 1- Beccaria Luis A. y Minujín Alberto *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, INDEC, 1985; y de Beccaria Luis A. *Sobre la Pobreza en Argentina*, INDEC, 1986.
- 2 Se trata del trabajo de Rubén Kaztman mencionado anteriormente. En él no se considera la pobreza como el conjunto de los carenciados ya sea por ingresos o por NBI. Los pobres siguen siendo quienes se encuentran por debajo de la LP (Kaztman Rubén. "La heterogeneidad de la Pobreza: el caso de Montevideo". En: *Revista de la CEPAL* N° 35, 1989). Kaztman se refiere de una parte a los hogares en situación deficitaria - con carencias en la satisfacción de necesidades básicas o insuficiencia de ingresos o las dos situaciones-, y de otra parte a los "pöbres", que son un subconjunto de esos hogares. Esta es igualmente la concepción que se refleja en la presentación del estudio "Las Necesidades Básicas en el Uruguay" de la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay - DGEC, Montevideo, 1988.
- 3 En el proyecto IPA (Investigación sobre Pobreza en las áreas urbanas de Argentina, del INDEC) se tomó como población objeto de estudio la que estuviera bajo la LP o afectada por NBI. Vinocur Pablo, *Investigación sobre pobreza en Argentina. Objetivos y Dimensiones de Análisis*, INDEC-IPA, Mimeo, Buenos Aires, 1988.
- 4 PNUD/RLA 86/004, INP. *La pobreza en el Perú*, Bogotá, 1990.  
PNUD/RLA 86/004. *La pobreza en Bolivia*, La Paz, 1990.  
PNUD/RLA 86/004. *Diagnóstico Socio-económico de República Dominicana*, 1990.



Puede subsistir, no obstante, cierto escepticismo sobre la utilidad de aplicar este enfoque integrado. Varios motivos pueden explicarlo. Quizás tiene fundamento en que el enfoque no está suficientemente homogeneizado y su aplicación se hace dificultosa; o tal vez en que los niveles de pobreza que con él se ponen de manifiesto contrarían "verdades" anteriores. Generalmente además, sus resultados sobre magnitud de la pobreza no contradicen los que se obtienen con los enfoques parciales, en la ubicación relativa de países y zonas respecto a incidencia e intensidad de la pobreza, como consecuencia de la asociación que se presenta entre la pobreza en su conjunto y la pobreza "total" (LP-NBI), y entre su extensión y su gravedad. De otra parte, el "incremento" en la pobreza como resultado de la aplicación del procedimiento podría sugerir que las cuantificaciones obtenidas son poco útiles, ya que la pobreza se vuelve tan grande en ciertos casos que ya no sirven de guía para identificar grupos objetivos, que requieren de tratamiento preferencial y focalizado en las políticas y programas socioeconómicos.

Así pues, a pesar de la rapidez con que se ha extendido la aplicación del "cruce", todavía quedan obstáculos a resolver, y el reto de una más refinada aplicación, dentro de los parámetros de encuestas a los hogares, que puedan llevarse a cabo regularmente. No obstante, las ventajas que tiene para evitar defectos importantes de omisión, justifica las dificultades adicionales que su uso implica.

La mayor parte de las objeciones a la aplicación de la MIP y a sus resultados tienen respuesta sobre la base de un concepto de pobreza que lleva a considerar que puede haber insatisfacción en ciertas necesidades básicas de las familias, sin que sus ingresos corrientes sean insuficientes para acceder a la línea de pobreza. Ya que la forma usual de aplicación del enfoque de LP no considera sino estos ingresos, teóricamente se encuentra la posibilidad de un subregistro en la identificación de los pobres. Y, de acuerdo con los resultados empíricos, se ha puesto de presente que tal subregistro puede ser significativo.

En un mundo donde la circulación de mercancías se ha convertido en predominante, cabría dar valor monetario al acceso a los satisfactores de necesidades básicas que no dependen del gasto corriente; y así fijar una línea de pobreza que considere también aquellos factores que se pueden clasificar como gastos de inversión de los hogares (vivienda, bienes durables y semi-

PNUD/RLA 86/004 *Pobreza y Política Social en Costa Rica*, San José, 1990.

PNUD/RLA 86/004 Procesamiento preliminar de la encuesta Socio-demográfica de Guatemala.

INEM. *Metodología para la medición de la pobreza*, Quito, 1990.

DANE. *La incidencia de la pobreza en Colombia*, 1988, Bogotá, 1990.

Se han hecho ejercicios de medición con la orientación del "cruce" LP-NBI también para El Salvador, por parte de FUDESA, y para Chile por parte de CEPAL. Los resultados, sin embargo, no son comparables con los de los otros trabajos.

durables) y del gasto público. Esta puede ser una vía para medir la intensidad de la pobreza captada por el MIP. Sin embargo, en tal caso existen ciertos satisfactores que no pueden ser adquiridos libremente en el mercado debido a un desarrollo insuficiente de la infraestructura (agua, eliminación de excretas, en parte educación), o que suponen una erogación "especial" que supera en muchas veces la línea de pobreza "normal". Es, por ejemplo, el caso de un sistema adecuado de eliminación de excretas en el medio urbano, cuyo costo de uso una vez colocada la red principal de drenaje y hecha la conexión domiciliaria a ella es relativamente fácil de estimar; pero si no existe la infraestructura básica el costo de satisfacción de la necesidad básica sería de muy difícil cálculo para cada hogar en particular.

Estos motivos llevan a hacer preferible la utilización combinada de los enfoques directo e indirecto para medir la pobreza. Con el primero se tiene una aproximación a la satisfacción de las necesidades básicas que no dependen del gasto corriente, se centra la atención en el valor de uso que tiene el acceso a los satisfactores y no en el costo que implica el acceso a ellos. No en cuánto cuesta la satisfacción de la necesidad esencial sino en la utilidad específica del satisfactor, o en el estado logrado de satisfacción-insatisfacción respecto a esa necesidad.

Las objeciones de tipo pragmático tienen origen en otros puntos de vista. No es siempre fácil aceptar que cambie la magnitud de un fenómeno que es centro de atención como expresión del grado de bienestar de una sociedad, y que cambie además en considerable proporción. Se crea así un desconcierto, que exige explicaciones sobre aspectos conceptuales y metodológicos hacia los cuadros técnicos, hacia los poderes establecidos y hacia la opinión pública. Y esto induce acaso una desconfianza y crea la impresión de que la pobreza es tan amplia que al considerarla en su conjunto no se obtienen criterios para dar prioridades.

Las mediciones de pobreza no son simples ejercicios académicos. Captan la magnitud de los carenciados de acuerdo con prescripciones de la sociedad, que invocan la idea de que no se ha alcanzado un valor que representa adecuación, aceptabilidad o viabilidad<sup>5</sup>. No son únicamente evaluaciones ex post del nivel de insatisfacción de las necesidades básicas, sino que también tienen como vocación señalar la magnitud de una empresa y motivar las acciones para su superación. El logro de estos efectos debe dar, en lo posible, orientaciones para la asignación eficiente de los recursos disponibles. En este sentido la aplicación del cruce LP-NBI ofrece la posibilidad de precisar conglomerados de pobres, con síndromes carenciales particulares. Esta forma de clasificación guarda correspondencia con la intensidad de la pobreza y con el

5 Cfr. Sen, Amartya. *Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas*. En: *Índice de Progreso Social, una propuesta*. PNUD RLA/86/004, Bogotá, Julio, 1990.  
Sen, Amartya. Véanse los tres primeros capítulos de este libro.

tipo de medidas para combatirla. Los pobres por LP son objeto más de las políticas de empleo e ingresos, y los que lo son por NBI de las políticas sociales sectoriales<sup>6</sup>.

Además, se ha vinculado esta forma de desagregar a los hogares pobres con la *duración* de la situación de las carencias críticas. El supuesto básico para postular la incorporación de la dimensión temporal en esta forma de clasificar a los hogares en "situación deficitaria", para Kaztman, "es que el índice de necesidades básicas insatisfechas sólo reacciona ante deterioros muy severos del ingreso de los hogares, y con un rezago considerable. De este modo, cuando una crisis económica causa la pauperización de muchos hogares, un gran porcentaje de ellos registrará ingresos por debajo de la línea de pobreza, pero sin mostrar carencias críticas en las dimensiones de necesidades básicas incorporadas en el índice. Este supuesto acerca del desajuste temporal del impacto de las vicisitudes económicas en distintas características de los hogares, nos permite considerar algunas de ellas como huellas del pasado y, por tanto, formular hipótesis sobre la dirección de la movilidad social experimentada por el hogar(...) El desajuste entre ingresos insuficientes y ausencia de carencias críticas (...), revelaría un proceso de movilidad descendente."<sup>7</sup> Sobre estas consideraciones los hogares en los tres tipos de "pobreza" se caracterizan como: i) Hogares en situación de pobreza crónica (bajo LP y con NBI); ii) Hogares en situación de pobreza reciente (sólo bajo LP) y iii) Hogares con carencias inerciales (sólo con NBI). En su trabajo Kaztman contrasta esta tipología a priori con las características observadas de los diferentes grupos, en el caso de Montevideo durante 1984 y 1986, y encuentra que se mantienen sus hipótesis sobre la naturaleza de los grupos.

Los pobres "crónicos" presentan acumulación de carencias, precariedad laboral, bajos niveles educativos y tipos no estables en la tenencia de las viviendas. Los hogares en pobreza reciente están asociados a una situación de movilidad descendente, que se expresa en ciertos rasgos advertidos en la población con esas características: ingresos inferiores, mayor desempleo. Y los hogares con carencias "inerciales" tienen un perfil que parece concordar con factores psico-sociales y culturales asociados a la pobreza, ya que tienen ingresos superiores a los de los otros grupos, sus carencias predominantes son las relativas a la vivienda y los servicios, la edad de los jefes de hogar tiende a ser superior y tienen una integración aceptable al mercado laboral.

En la perspectiva de analizar las posibles ventajas del cruce LP-NBI para dar un tratamiento más eficiente a las medidas orientadas a superar la pobreza, cabe analizar si puede generalizarse esa interpretación de esta

6 Véase Kaztman R. o.c., Boltvinik J. en los textos de la primera parte de este libro y Beccaria L.A. "Sobre la Pobreza..." o.c.

7 Kaztman, Rubén o.c. págs. 142 y 150.

tipología para el conjunto de países de la región, o si por el contrario el contenido de cada tipo de pobreza varía con la diversidad de situaciones de los países y de las zonas dentro de ellos. Aún no existe información homogénea que permita llegar a conclusiones definitivas sobre este tema. Sin embargo, las caracterizaciones existentes dan algunas pistas para avanzar un paso más sobre el asunto.

Conviene partir haciendo algunos comentarios sobre el supuesto básico de *duración* de las NBI en que se basa la caracterización de la tipología en el trabajo sobre Montevideo, a la luz de los datos considerados en las secciones anteriores. En primera instancia es notable que la incidencia de la pobreza por NBI sí tiene un movimiento apreciable no sólo en el "largo" plazo, sino también en el mediano y en el corto. No es pues tan "estructural" como lo insinúa el peso cuantioso que las variables de vivienda tienen en él. La evolución captada en los casos de Colombia entre 1973 y 1988, de Bolivia entre 1976 y 1989, de Venezuela durante la década pasada muestran que hay bases para considerar un comportamiento inercial a la disminución de este índice, cuando tiene valores intermedios, posiblemente como efecto de las políticas sociales tradicionales, y de la infraestructura disponible. La información de Buenos Aires y del Perú indican, de otra parte, que las NBI pueden evolucionar coyunturalmente en sentido inverso al observado en otros países, y tener fluctuaciones, en transcurso relativamente reducidos. Así pues el supuesto de que el índice de necesidades básicas sólo reacciona ante crisis severas y prolongadas no parece ser generalizable. Su validez en las condiciones de Uruguay, puede deberse a condiciones particulares de ese país: una estructura etárea más "vieja", crecimiento demográfico lento, peso apreciable de las capas medias y altos niveles educativos. Además, posiblemente el comportamiento de ciertos sectores urbanos de otros países de la región sí podría corresponder a este patrón, pero el nivel del índice estaría expresando el efecto combinado de dinámicas de distintos grupos sociales.

De otra parte, en la información que se ha presentado no es evidente que haya una correspondencia "natural" entre la pobreza por LP y la pobreza por NBI. De esta forma no sólo se explicaría la persistencia de la pobreza sólo por NBI, sino que también podrían haber factores estructurales para que se mantenga una franja de pobres por LP únicamente.

Se dispone de datos de datos de caracterización sobre los pobres de distintos tipos para Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Bolivia y Uruguay<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Las fuentes de información utilizadas son las siguiente, excepto en el caso que se indique lo contrario en el texto:

PNUD/RLA 86/004, INP. *La pobreza en el Perú*, Bogotá, 1990.

PNUD/RLA 86/004. *La pobreza en Bolivia*, La Paz, 1990.

PNUD/RLA 86/004. *Diagnóstico Socio-económico de República Dominicana*, 1990.

PNUD/RLA 86/004 *Pobreza y Política Social en Costa Rica*, San José, 1990.

PNUD/RLA 86/004 Procesamiento preliminar de la encuesta Socio-demográfica de

Con el propósito de esclarecer el sentido de las categorías de pobres la exposición se hace en referencia a cada uno de los tipos.

### 12.1. LOS POBRES SOLO POR INGRESOS.

A esta categoría se la denomina como pobreza reciente en el estudio de Montevideo (Kaztman), en el de Argentina (IPA-INDEC) como el grupo de los pauperizados y en el de Perú (PNUD-RLA/86/004-Proyecto Regional para Superación de la Pobreza, INP) como pobreza coyuntural. Su rango de variación entre los países, y a través del tiempo es amplio. Los valores que adopta van desde menos del 3% para Buenos Aires, durante los años 70, hasta niveles del 25-30% de los hogares también para Buenos Aires en 1988 y para las zonas urbanas y siete ciudades de Colombia en los años 86 a 90. Su nivel no tiene, pues en primera instancia, asociación con la cuantía de los ingresos per cápita de los países, aunque sí con sus variaciones, con su dinámica. Además, se observa diversidad en la porción de la pobreza que representa. En Argentina constituye cerca del 70% de la misma, mientras que en las áreas urbanas de República Dominicana sólo llega al 14% (cuadros 8.2, 8.3 y 8.4). Las diferencias en su incidencia, por el contrario, entre las áreas urbanas y rurales no parecen ser, en general, de consideración (Colombia, Perú, Guatemala).

Las cifras de Argentina han puesto de presente que la pobreza sólo por ingresos, en las condiciones propias de ese país, constituye el sector mayoritario de la pobreza y tiene un comportamiento acorde con el crecimiento de la producción y la remuneración de los asalariados. Por tal motivo ha sido la pobreza que más ha crecido durante los años de recesión, y la que explica el curso seguido por la pobreza en su conjunto. Según estos antecedentes, se trata efectivamente, como en Montevideo, de una pobreza reciente, encuadrada dentro de un proceso de movilidad social descendente. De representar 2.6% en 1974 y 7.5% en 1980, ha llegado a abarcar 25.2% de los hogares en 1988. En otros casos no es tan evidente la denominación de "reciente". En las condiciones colombianas, en la cuales no ha habido cambios drásticos en los niveles de producción, ni en los ingresos de los trabajadores, el 25% de hogares en pobreza sólo por ingresos difícilmente puede recibir globalmente el nombre de "reciente". Esta apreciación se apoya en el examen de la evolución de la pobreza por LP, que tuvo un descenso moderado entre 1980 y 1986, continuando una tendencia que se remonta al menos hasta 1970. La asignación al grupo de un carácter de duración reciente no tiene pleno

Guatemala.

INEM. *Metodología para la medición de la pobreza*, Quito, 1990.

DANE. *La incidencia de la pobreza en Colombia, 1988*, Bogotá, 1990.

INDEC-IPA. *La pobreza en el Conurbano bonaerense*, Buenos Aires, 1989.

sustento para Colombia, donde al parecer existe un foco de pobres con cierta permanencia, que tiene satisfechas las necesidades básicas consideradas en el índice, junto con insuficiencia de ingresos; o donde se presentan las condiciones para que se reproduzca esta situación de carencias en los ingresos, sin que signifique que afecte invariablemente a los mismos hogares. En el caso de Chile, es de suponer que desde 1970 hasta 1987 se presentó un aumento considerable de esta categoría como efecto de una drástica disminución de los ingresos y la aplicación de programas sociales focalizados hacia los grupos de población más carenciados.

Al analizar la evolución de esta pobreza a través de las series de datos de Buenos Aires y de siete ciudades colombianas se deducen consideraciones semejantes. Es el tipo de pobreza que tiene mayor variación durante el tiempo, y posiblemente en los medios urbanos es un corredor con entradas y salidas, en sentido ascendente o descendente, esto es desde el grupo de pobres por LP-NBI o del de no pobres. En el patrón de comportamiento de Buenos Aires y Montevideo la parte central del grupo está constituido por los pobres producidos por la recesión, los pobres recientes o pauperizados. Predomina, pues, el elemento descendente. En el modelo colombiano hay posiblemente, por su origen, dos componentes. De una parte, está un substrato poblacional más o menos permanente que tiene ingresos por debajo de la LP y que logra satisfacer las necesidades básicas consideradas en los indicadores de NBI. Una fracción de este substrato, con las fluctuaciones de los ingresos logra salir de la pobreza para ocasionalmente volver a ella. Y de otra parte, la dinámica de ampliación de los servicios públicos, y el mantenimiento de condiciones de desempleo e ingresos más o menos constantes, lleva a que un segmento de los pobres por LP-NBI se convierta en pobre sólo por LP, en un camino de movilidad ascendente.

Ahora bien, las características de los pobres sólo por ingresos en los distintos contextos nacionales tienen ciertas similitudes. En general, los rasgos demográficos y socioeconómicos de este grupo lo ubican en torno a la situación promedio, y más cerca a los no pobres que a los otros grupos de pobres. No obstante, tienden a tener una composición etárea más joven que los no pobres, aunque no tanto como los pobres 'totales'. Esto se observa respecto a toda la población (Buenos Aires) y también a los jefes de hogar (Buenos Aires, Colombia, Montevideo). Los tamaños de hogar, por encima del promedio, ocupan igualmente una posición entre los no pobres y los pobres "totales" (Buenos Aires, Colombia, Guatemala, República Dominicana). Tres rasgos del grupo tienen especial interés. El primero, los valores más favorables que los otros pobres respecto a las variables educativas de los jefes de hogar, casi siempre cercanas al promedio (Montevideo, Bolivia urbana, Buenos Aires). El segundo, el nivel que muestran las tasas de participación en cada contexto es bajo (Buenos Aires, Bolivia urbano; en Colombia urbana son similares a las de los no pobres). Y el último, que

manifiesta signos de inserción inestable en el mercado laboral: frecuencia alta de ocupaciones mal remuneradas (servicio doméstico en Bolivia urbana y Buenos Aires, cuenta propia sin local en Montevideo) y una "sobrerrepresentación" de desempleados (Montevideo, Buenos Aires, Colombia urbana).

Estos rasgos concuerdan con la hipótesis de la pobreza reciente. La similitud que presentan con los no pobres puede ser una expresión de su origen; y su precaria inserción laboral como el factor que explica su situación actual. También es acorde con ella la presencia significativa de jubilados y pensionados dentro del grupo en Buenos Aires y Montevideo. En efecto en la primera ciudad según una observación de 1987, uno de cada cuatro jefes de hogar jubilados o pensionados pertenecían a este grupo, que abarcaba un 83% del total de jefes jubilados o pensionados pobres<sup>9</sup>. En Montevideo más del 80% de los jefes de hogar que en el grupo eran mayores de 60 años tenían esa condición (1984 y 1986)<sup>10</sup>. Pero los perfiles no contrarían la hipótesis de la existencia, en ciertos contextos (Colombia, Chile), de un núcleo más permanente en el grupo, o de ser lugar de un tránsito ascendente, como efecto de la disminución más rápida de las NBI que de la población bajo LP. En Colombia las características que podrían estar señalando este fenómeno son la existencia de un segmento significativo de jefes de hogar con edades relativamente jóvenes (56% entre 26 y 45 años, frente a un 45% para los no pobres, en las áreas urbanas; 47% frente a 40% en las rurales). Y de otra parte, la presencia de una diferencia importante en el nivel educativo de los jefes de hogar del grupo en relación a los no pobres, especialmente en cuanto a la educación secundaria y superior. Mientras en las ciudades 22% de los jefes no pobres alcanzan el nivel superior, y en el medio rural 21% el nivel secundario, en el grupo de pobres sólo por LP las participaciones en estos niveles son mucho menores<sup>11</sup>. En Buenos Aires también se encuentran diferencias semejantes en cuanto al nivel educativo de los pobres de este tipo en relación con los no carenciados. Existen, pues, factores no coyunturales que estarían explicando la distancia en los ingresos percibidos por estos hogares y por los no pobres.

La heterogeneidad dentro del grupo en relación a esta variable puede ser notable, dependiendo de la edad de los jefes de hogar. Una pista sobre este hecho se encuentra en el caso de Buenos Aires, donde se encontró que de los mayores de 45 años, en 1987, 41% no tenía ninguna instrucción o no habían

9 Minujín Alberto y Vinocur Pablo ¿Quiénes son los Pobres?. INDEC-IPA. Documentos de Trabajo No. 10, julio 1989, pág.26-27.

10 Kaztman R. o.c. pág.147.

11 Véanse Oscar Fresneda, "La pobreza colombiana en el contexto latinoamericano" En *Pobreza, Violencia y Desigualdad: retos para la nueva Colombia*, PNUD/RLA 86/004, Santafé de Bogotá, 1991.

terminado la primaria, en tanto que este porcentaje se reducía a la mitad con los jefes menores de 45 años<sup>12</sup>.

El grupo de pobres sólo por ingresos parece ser más propio de los medios urbanos, donde existe una infraestructura de servicios, y las fluctuaciones de empleo e ingresos podrían tener mayor alcance. En Perú se halló esta predominancia urbana del grupo, y una posible asociación con el trabajo asalariado<sup>13</sup>. Aunque, como se dijo anteriormente, en su incidencia no hay diferencias demasiado grandes entre las zonas urbanas y las rurales (cuadro 8.4), en cuanto a la participación dentro de la pobreza en general, sí es notable el peso más alto que tiene en las urbanas, si se exceptúa a Guatemala. No obstante, capta una porción significativa en ciertas zonas rurales: Colombia y Guatemala con 29% y 26% del total de pobres, respectivamente.

La composición de la fuerza laboral urbana predominante o con mayor representación en el grupo no es homogénea. En Buenos Aires tienen peso más que proporcional dentro de los ocupados, los trabajadores cuenta propia y los del servicio doméstico; en las ciudades bolivianas los empleados, también los ocupados en servicios domésticos, y los ubicados en los sectores de comercio y transporte (jefes de hogar); en Montevideo dentro de los jefes de hogar los cuenta propia sin local; en Colombia los obreros, los trabajadores cuenta propia, y los de la industria manufacturera (jefes de hogar). Bajo esta pobreza se agrupan distintos tipos de segmentos laborales: una parte de los pertenecientes al sector "informal", con predominancia en ciertos contextos, y los asalariados de baja remuneración. Estos últimos son los que están más claramente "sobrerrepresentados" en las condiciones colombianas. De otra parte, en la zona rural de Colombia el 58% de los jefes ocupados eran trabajadores cuenta propia, y una parte cercana al 54% se empleaba como trabajador agrícola y forestal; se trata, pues, al parecer, de un sector del campesinado minifundista tradicional, con cierta infraestructura de vivienda y servicios, que constituye un conglomerado con permanencia dentro de este tipo de pobres.

La evolución de las condiciones de empleo del grupo corresponde con los mecanismos de ajuste del mercado laboral, que generan flujos de movilidad social en distintas direcciones. En el caso de Buenos Aires entre 1980 y 1987 se observó, junto con el incremento de esta pobreza por LP de 7.6% a 24.4%, un aumento, dentro de los jefes de hogar menores de 45 años, en la proporción de "cuenta propias", de 14% a 25%, en desmedro de la participación de los asalariados; y un desplazamiento de la ubicación sectorial de la manufactura al comercio y los servicios. En este mismo período, entre los jefes mayores de 45 años casi que desaparece la categoría de patrón,

12 Minujín Alberto y Vinocur Pablo. *o.c.* pág. 27.

13 PNUD-RLA 86/004, INP. *La pobreza en el Perú*. Bogotá, 1990.



pasando de representar 11.1% a 0.8%, y se incrementa la proporción de asalariados de 62.9% a 70.4%, y la dedicada a los servicios<sup>14</sup>. En este caso parece presentarse una "informalización" de los jefes más jóvenes, mientras en los de mayor edad tiene lugar un tránsito a actividades asalariadas. Los incrementos en esta pobreza pueden modificar considerablemente la composición laboral y social del grupo.

En las siete ciudades colombianas los cambios percibidos más notables en la composición de este grupo tienen lugar en la participación de los hogares con jefes no activos, que disminuye de 19.6% en 1986 a 16.5% en 1990, y en la de "otros activos" (donde están los desocupados) que asciende de 0.8% a 2.7%. Estos efectos pueden encontrar explicación en reducciones del empleo y los ingresos al interior del grupo, de forma que mientras aumentan los parados, se produce una mayor participación laboral, para compensar la baja de ingresos. Por lo demás, el grupo mantiene una estructura socio-ocupacional similar entre estos años. El conjunto de asalariados es, en promedio, el 49% del total; los cuenta propia y patronos representan el 30%; y los desocupados y no activos el 21% restante. En forma más desagregada los sectores con mayor peso entre los jefes de hogar del grupo son los obreros, que abarcan cerca de una tercera parte del mismo (32.2%), y los artesanos y pequeños empresarios que comprenden el 29.2%. Proporciones menores corresponden a los empleados administrativos y vendedores asalariados (7.3%) y a los empleados domésticos y de servicios personales (7.1%). Se refleja de esta forma la heterogeneidad de los sectores populares. El fenómeno de los bajos ingresos no abarca sólo a una categoría social específica. Y además, en los mismos hogares pobres se presenta esa heterogeneidad social, que forma parte de los mecanismos de sobrevivencia adoptados por los pobres.

## 12.2. LOS POBRES SOLO POR NBI.

Estos pobres han sido llamados carenciados inerciales (Katzman) y considerados como una parte de los pobres estructurales (INDEC-IPA). Bajo el supuesto de la permanencia de las NBI, el que el hogar tenga un ingreso superior a la LP, expresa que la situación de insatisfacción de las necesidades básicas es un reducto del pasado. En el trabajo sobre Montevideo se interpreta como la consecuencia de ciertos valores y formas de vida, de ahí que su existencia tenga un carácter de rezago. Esta hipótesis encuentra sustento para esta ciudad por la presencia de jefes de hogar, en promedio, más viejos dentro del grupo y con menor nivel educativo.

En el estudio sobre Perú, se distingue dentro del grupo el urbano del rural. Al urbano se lo denomina como pobreza transitoria, y al rural como

14 Munujín A. y Vinocur P. *op. cit.* págs. 27-29.

pobreza por marginamiento en los servicios. En las ciudades los rasgos del grupo, en cuanto a sus carencias y a la etapa predominante del ciclo de vida de las familias, lo relacionan con formas de subsistencia adoptadas ante la crisis, que llevan a incrementar la inasistencia escolar y afectan ciertas condiciones habitacionales; y también con etapas iniciales de conformación de la familia que, dadas las condiciones del país han impedido cierta "acumulación" en satisfactores de necesidades básicas. Este perfil lleva a proponer una denominación casi opuesta a la de Uruguay. Se percibe esta pobreza como transitoria o inestable ya que, de contar con niveles de ingreso apropiados es esta una etapa para salir de la pobreza, y en el caso de que disminuyan los ingresos, es un paso hacia la pobreza "total". Los supuestos aquí son de dos tipos, frente a las fases recesivas de la economía. De una parte que hay ciertos comportamientos en los hogares que los llevan a modificar, en plazos relativamente cortos su forma de vida, respecto a la satisfacción de sus necesidades básicas; y de otra, que en estas circunstancias los hogares jóvenes, tienen más dificultades para acceder a los satisfactores de NBI. Sobre esta base la hipótesis es la de que los pobres urbanos sólo por NBI están compuestos básicamente por dos subgrupos. De una parte, por aquellos hogares que adoptaron formas precarias de vida para enfrentar una situación previa de insuficiencia de ingresos, y que al verlos aumentados mantienen momentáneamente algunas de sus condiciones anteriores. Se trata de una situación transitoria o friccional. Y, en segundo lugar, por hogares de formación reciente. La base empírica que sustenta esta interpretación es la edad relativamente más joven de los jefes de hogar, el tipo y dinámica de las carencias que afectan los hogares (hacinamiento e inasistencia escolar las cuales manifiestan un aumento desde años atrás), la alta frecuencia de hogares con niños en este grupo.

En las áreas rurales peruanas la pobreza sólo por NBI no tiene las mismas características que la urbana. La carencia que más afecta al grupo es la falta de servicios adecuados. Tres cuartas partes de él está en esa situación. Su persistencia está, pues, asociada con el marginamiento de las zonas rurales y es concomitante con el atraso del campo.

Para el Gran Buenos Aires se ha planteado igualmente la presencia dentro del grupo de dos sectores, dependiendo de las carencias que los afectan: el de los hacinados, de una parte, y el del resto de carenciados, de otra. El primero está constituido por hogares de mayor tamaño, menores ingresos per cápita y tasas de actividad, y respecto a los jefes de hogar edades más jóvenes y más alto nivel educativo. Estos son considerados como pauperizados. "Frente a un deterioro en sus ingresos se habrían trasladado a otras viviendas ocupadas, por ejemplo la de sus padres, alcanzándoles sus ingresos para atender sus principales necesidades, pero sacrificando calidad de vida:

pasaron a vivir hacinados.”<sup>15</sup> Se trata, pues de una categoría de pobres en proceso de movilidad descendente, lo cual supone movimientos coyunturales en el índice de NBI. Y, el segundo grupo, el de los “carenciados”, no han logrado acceso a otros satisfactores “posiblemente porque el ingreso es insuficiente para ello o no han accedido al agua corriente porque dicha solución pasa por la acción del Estado”<sup>16</sup>. Es decir porque les falta la “acumulación” mencionada anteriormente, o por encontrarse marginados socialmente. “Otra posibilidad (...) es que simplemente por razones culturales estos hogares permanecen viviendo en tales condiciones”<sup>17</sup>, como es planteado por Kaztman.

A nivel nacional el rango de variación de la incidencia de esta pobreza en los hogares va desde el 11% de Colombia, hasta el 25% de República Dominicana; en la zonas urbanas desde 6.7% hasta 22.5%, también en Colombia y República Dominicana respectivamente; y en las rurales desde 11.3% hasta 27.5%, en Guatemala y de nuevo República Dominicana (cuadros 8.2 y 8.3). Sin embargo, no en todos los países se presenta una proporción mayor de esta pobreza en las áreas rurales. En Perú y Guatemala sucede lo contrario. En las áreas metropolitanas su incidencia tiende a ser más baja. En el conurbano bonaerense era en 1988 de 2.6%; en Montevideo (1986) de 3.5%; y en las siete ciudades colombianas (1990) de 2.4%.

Las variaciones que tiene el porcentaje de pobres urbanos sólo por NBI pueden ser relativamente grandes. Entre 1984 y 1986 en Montevideo se mantuvo casi constante, no obstante en el Conurbano bonaerense pasó de 23.1 en 1974, a 11.3% en 1980 y a 2.6 en 1988. Y, aunque con una tendencia a la baja, durante los años 80 presentó un ascenso entre 1982 y 1985 (de 6.7% a 7.6%). En las siete ciudades colombianas durante el quinquenio 86-90 redujo su nivel a la mitad, pasando de 4.8% a 2.4%. Este comportamiento parece ser demasiado dinámico como para que la hipótesis de la pobreza inercial lo explique totalmente. En estas ciudades la trayectoria que tiene expresa la tendencia a disminución de las NBI. En el Conurbano de Buenos Aires además de esta influencia se observa otra que promueve un flujo al interior de la pobreza. El aumento de su incidencia entre 1982 y 1985 tiene lugar al mismo tiempo que disminuye la pobreza por LP, y particularmente la pobreza por LP y NBI simultáneamente. De esta forma, se perfila un traslado de pobres “totales” a pobres por NBI únicamente, lo cual concuerda con lo planteado para las zonas urbanas del Perú. La cobertura en las satisfacción de necesidades básicas no “mercantiles” también está afectada por el contexto de crisis económica. En el caso de Buenos Aires el índice de NBI, durante los

15 *Ibid.* Minujín A. y Vinocur P. *o.c.* pág. 31.

16 *Ibid.* pág. 31. Es de notar que esta no es la interpretación de carenciados inerciales que hace Kaztman en el trabajo que se ha citado anteriormente.

17 *Ibid.*

80 se mueve, en general, en el mismo sentido que el de LP, aunque en una proporción distinta. No es inelástico, a los cambios en el nivel de los ingresos. Así pues, en ciertas circunstancias, un sector de antiguos pobres LP-NBI pasa a este grupo, al ver aumentados sus ingresos, y sin tener el "espacio" suficiente para acceder a los satisfactores de sus necesidades básicas.

Algunos elementos de caracterización de este grupo entre los distintos países son: la presencia de signos de integración al mercado laboral, como son tasas mayores de participación que las de los otros grupos de pobres (Bolivia urbana, Colombia rural, Guatemala, Montevideo, Gran Buenos Aires), tasas menores de desempleo en los jefes de hogar (Colombia urbano jefe) y baja participación en los trabajadores "cuenta propia" sin local (Montevideo); población en edades predominantemente activas (Gran Buenos Aires), jefes con edades menores que los otros pobres (Colombia urbana y rural, Perú urbano, Montevideo, Gran Buenos Aires), y con nivel educativo bajo (Montevideo, Bolivia urbana, Colombia urbana y rural); tamaño de hogar mayor al promedio (Colombia urbana y rural, Guatemala), baja presencia de niños menores de 5 años en el hogar (Colombia urbana y rural). Las características laborales son más variadas: en las áreas urbanas de Colombia y Bolivia predominan los trabajadores independientes, y en las rurales de Colombia los obreros agropecuarios.

Por el tipo de carencias que afectan estos pobres hay una gran diversidad. En las zonas urbanas de Perú los más altos niveles en los indicadores de NBI dentro del grupo son los de hacinamiento crítico (46.7%) e inasistencia escolar (43.3%); en las ciudades colombianas el hacinamiento crítico (71.5%) y la vivienda inadecuada (20.2%); en las ciudades de Bolivia es la ausencia de servicios básicos la carencia predominante (72.3%), seguida por la falta de vivienda adecuada (27.8%).

En las ciudades colombianas una proporción significativa de los jefes de hogar de este grupo son artesanos o pequeños empresarios (31%) y empleados domésticos o de los servicios personales (11%). El 46.8% de los jefes, en promedio durante el período 86-90, eran asalariados, y el 33.7% independientes y patronos. Durante el período aumenta el porcentaje de obreros de 23.4 en 1986 a 27.5% en 1990, y disminuye el de empleados administrativos y vendedores (de 11.3% a 5.3%). Se da, pues, una movilidad de tipo horizontal dentro de los sectores asalariados del grupo.

Este es un conglomerado de pobreza que además de la heterogeneidad a su interior, tiene magnitud y perfiles diferentes entre los países. Por tal motivo, quizás, se han presentado interpretaciones disímiles sobre su naturaleza, origen y composición. De acuerdo con los indicadores utilizados de NBI, su extensión depende de la cobertura de la infraestructura de servicios educativos, de agua y eliminación de excretas. No obstante, influyen en ella también las posibilidades y decisiones de los hogares respecto a la calidad y forma de ocupación de la vivienda, y de la asistencia de los niños a

los centros docentes. En este marco, y teniendo en cuenta la sensibilidad que tienen a cambios coyunturales, este grupo puede estar compuesto por segmentos más o menos permanentes de tipo inercial, o a causa de su marginamiento frente al acceso a los servicios, junto con estratos que provienen de la pobreza "total" en un proceso ascendente, o que se encontraban dentro de los no pobres y ajustan su forma de vida ante cambios en sus ingresos o en su composición, en un proceso descendente. En cada caso se requiere de una interpretación sobre su carácter, a partir de las condiciones de la coyuntura social, y de las particularidad que exhiben sus componentes. Sin embargo los grupos que parecen más proclives a pertenecer a este grupo son los sectores que viven al margen de los servicios públicos prestados por el Estado, y los de trabajadores de baja calificación y remuneración, que por condiciones de tipo familiar no son pobres por ingreso: porque hay un número elevado de ocupados en el hogar debido a la conformación etárea del mismo, o a la adopción de mecanismos de sobrevivencia. Los que están al margen de los servicios con su ampliación, van pasando al lado de los no pobres. Los otros están en el límite de la línea de pobreza y por ese motivo puede oscilar entre esta categoría y la de pobres "totales", sin generalmente tener la capacidad de pasar al grupo de no pobres.

### 12.3. LOS POBRES POR LP Y NBI.

Es este el núcleo de la pobreza y su expresión más severa. Esta pobreza es llamada crónica o total. Crónica, porque se considera que está constituida por un fenómeno persistente, con una larga historia, de muy difícil erradicación. Total, porque concentra la presencia de todas las carencias.

Su volumen aumenta, como se anotó anteriormente, con el de la pobreza en su conjunto. En Guatemala abarca al 47% de los hogares, en Perú al 36%, en República Dominicana al 31% y en Colombia al 23%. En las áreas rurales es el tipo de pobreza predominante y su incidencia alcanza valores notablemente mayores: 53%, 70%, 41% y 35% respectivamente para los países mencionados. Y en las urbanas tiene una más baja extensión: Bolivia 40%, Guatemala 38%, República Dominicana 20%, Perú 18% y Colombia 11% (cuadros 8.3 y 8.4).

Algunas características demográficas se repiten invariablemente en este grupo entre los distintos países y áreas observadas. Los tamaños de los hogares son mayores, la presencia de niños más frecuente, y la estructura etárea de la población en su conjunto, y de los jefes de hogar en particular tiende a ser más joven. Respecto a los otros indicadores se concentran en el grupo las condiciones más desfavorables, aún tomando como punto de referencia a los otros sectores de pobres: niveles educativos más bajos, altas tasas de desempleo.

En cuanto a las características laborales de los jefes de hogar se encuentran sobrerrepresentados en el grupo los trabajadores de la construcción (Gran Buenos Aires, áreas urbanas de Colombia y Bolivia), y los obreros y trabajadores independientes en áreas urbanas de Bolivia y Colombia.

Entre 1974 y 1988 la incidencia de esta pobreza sobre los hogares evolucionó en el Conurbano bonaerense entre 3.2% y 8.9%, pasando por 5.3% en 1980, 12.1% en 1982, 6.9% en 1985 y 10.4% en 1987. Como se ha señalado al tratar los otros tipos de pobreza, éste evoluciona principalmente siguiendo la pobreza por LP, aunque también con salidas y entradas hacia los pobres con NBI. Su movilidad en este transcurso no concuerda con la idea que evoca la denominación de pobreza "crónica". En las ciudades de Colombia entre 1986 y 1990 se mantiene dentro de niveles más estables, en torno al 8.5%, aunque con ciertas fluctuaciones en una tendencia al descenso. En este trascurso se presenta un aumento en la participación a su interior de los asalariados y una disminución en la de trabajadores independientes. De representar 51.9% los asalariados y 36.6% los independientes y patronos en 1986, en 1990 representaban 54.8% y 31.8% cada una de estas categorías ocupacionales. Esta evolución puede corresponder a un mejoramiento de ingresos de los cuenta propia, o a una disminución de los salarios. En cualquier caso los asalariados, en el conjunto de jefes de hogar, han tenido pérdidas en su posición relativa.

En términos de prioridades de acción este es el grupo que requiere de mayor atención, porque la insatisfacción de sus necesidades abarca más campos y es más intensa.

13.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES SOBRE LA POBREZA EN AMERICA LATINA

Una de las evidencias más claras que surgen del análisis efectuado en los capítulos relativos al análisis de la información sobre la pobreza no constituye precisamente una novedad: el impacto benéfico —posiblemente, el requisito ineludible— que tiene el crecimiento económico en el proceso de disminución de la pobreza. Lo acontecido durante el decenio de los setenta, testigo de una caída de la incidencia del fenómeno, es una muestra clara de esto y sugiere que esa tendencia positiva pudo haber estado presente desde los años cincuenta. A lo largo de todo este período, el mecanismo que habría operado parece haber sido el traslado del subempleo rural hacia las ciudades, donde esa expansión económica habría permitido absorber gran parte de la oferta adicional de trabajo que se volcaban a los centros urbanos. Como resultado, la pobreza se concentra hoy fundamentalmente en las zonas urbanas y no en el campo, tal cual acontecía lustros atrás. Esto es, se ha verificado un proceso de reducción de la importancia relativa de la pobreza conjuntamente con el traslado de la misma desde las zonas rurales a las urbanas.

Igualmente consistente con aquellos datos es lo observado durante los ochenta, cuando la crisis que afectó a la mayor parte de los países estuvo estrechamente ligada al crecimiento de la prevalencia de la pobreza por ingresos, que se observó durante la primera mitad de esa década.

Estos resultados, discutidos en el capítulo 11 confirmaban, desde otra perspectiva, otros alcanzados en el capítulo 8 al observar la estrecha asociación entre el nivel del PIB y la incidencia entre países. El hecho que el tamaño y evolución del ingreso nacional resulten relacionados con el nivel y evolución de la pobreza refleja que sólo una elevada productividad, una demanda de trabajo sostenida y el crecimiento de las remuneraciones, puede asegurar un proceso de superación de la pobreza.

Sin embargo, los mismos hallazgos informan que el avance logrado en el marco de una fase de expansión acelerada fue positivo pero modesto. A

pesar del rápido ritmo de crecimiento que mostró la economía latinoamericana durante la postguerra, podía calcularse (capítulo 8) que hacia 1980 cerca de 143 millones de personas vivían en condiciones de pobreza —el 41% de la población total— de los cuales más de 65 millones (el 19% del conjunto de personas que habitan la región) eran miembros de hogares cuyos ingresos eran insuficientes para adquirir la dieta alimenticia mínima.

Los escasos avances —posiblemente retrocesos en muchos casos— en materia de distribución del ingreso, así como la insuficiente capacidad para crear puestos de trabajo productivo, parecen ser las razones más significativas. Se argumentó en el capítulo 10 que las diferencias entre los ingresos de los pobres y el resto de la población se deben fundamentalmente a las brechas existentes en las remuneraciones que perciben los miembros ocupados de los hogares de uno y otro estrato. Si bien la reciente crisis puede explicar el más elevado desempleo abierto que se observa entre los miembros de los hogares pobres, este hecho no parece constituir la razón fundamental de la alta incidencia del fenómeno en la región.

Aun cuando no se logró evaluar con precisión las características de la inserción laboral, puede concluirse que la mayor participación en actividades no estructuradas —especialmente en los no jefes— permite entender parte de los menores ingresos que registran los miembros de los hogares pobres. Pero se observó también que los jefes de estas unidades se ubican como asalariados en proporciones similares a las que registran los pertenecientes al resto. Si bien se argumentó que es aquí donde la falta de precisión de las variables resulta particularmente significativa, este resultado puede deberse, en parte, a que se verifique entre los pobres una mayor presencia de los asalariados de establecimientos informales. Pero puede estar también aconteciendo que las condiciones del mercado de trabajo de los países de la región determinen niveles absolutos muy bajos para los salarios de las ocupaciones menos calificadas, que son seguramente las que desempeñan los activos de los hogares carenciados. Los escasos desarrollos de los sistemas de administración del trabajo permiten que los mínimos normativos —de por sí reducidos— no se cumplan en muchos casos. Esto constituye una muestra más de como las cuestiones de tipo institucional resultan elementos importantes en todo esfuerzo interpretativo de la realidad bajo análisis. Sin embargo, la posibilidad de que situaciones como esas acontezcan, resultan mayores cuando las condiciones objetivas del mercado de trabajo —su oferta excedente total, que no es sólo la que se deriva de observar el desempleo abierto— alcanzan la magnitud que registrada en muchos países de la región.

El análisis confirma también que no se presenta en todos los contextos sobrerrepresentación entre los pobres de jefes de la tercera edad o mujeres.

El panorama que enfrenta hoy la región para intentar la tarea de superar pobreza es particularmente preocupante. Más allá de las diferencias existente



entre países, las restricciones que soportan los aparatos productivos son de una magnitud tal que parece muy dificultoso volver a senderos de crecimiento como los conocidos hasta los setenta. Adicionalmente, en muchos casos existen problemas (la inflación, por ejemplo) que llevan a poner en práctica políticas particularmente contradictorias con los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de la población. Sumado a esto, existe un cierto renacimiento de las visiones más tradicionales acerca de la capacidad natural del crecimiento económicos para "derramar" beneficios.

Esto significa que el desafío de disminuir la pobreza implica avanzar sobre varios frentes. En primer lugar, resulta necesario volver a crecer a ritmos importantes, sin tal condición los avances que se logren en otras esferas serán solo efímeros. Sin embargo, este objetivo aparece como difícil de alcanzar. La inflación, y las medidas implementadas para superarla, así como las restricciones que impone la deuda externa —para mencionar sólo dos factores— actúan como trabas objetivas.

En segundo lugar, aún cuando la economía latinoamericana se ubique en un sendero de expansión económica, la experiencia de la postguerra señala que serán necesarios esfuerzos especialmente dirigidos a mejorar los aspectos redistributivos, a facilitar la creación de puestos de trabajos productivos y de ingresos razonables, y a aliviar la situación de los hogares con menores ingresos. Como particularmente relevante asoma el tema del empleo ya que es posible que un eventual proceso de crecimiento resulte, de no instrumentarse medidas específicas, escasamente demandante de trabajo productivo, especialmente en las primeras etapas. Otra de las dificultades se encuentra en que este tipo de medidas, como las específicamente de tipo social, irán enfrentando el proceso de reducción de los gastos públicos, que se verifica en muchos países.

Teniendo en cuenta especialmente esta última restricción —que reclama esfuerzos para hacer mucho más eficiente que hasta ahora el uso de los recursos destinados a la superación de la pobreza— se impone ir construyendo una visión más ajustada de las características del fenómeno. Con tal propósito se debe avanzar en el conocimiento cuantitativo y cualitativo de la realidad sobre la que se desea operar, reconociendo fundamentalmente el carácter heterogéneo de la pobreza y sus múltiples determinantes. Lo que ha acontecido en los años recientes puede constituir un buen ejemplo a favor de esta proposición. En efecto, debe recordarse que en el capítulo 11 se sugirió que el aumento observado en la cantidad absoluta y relativa de carenciados en los países latinoamericanos a lo largo de los ochenta, pudo haber llevado a hacer aún más variada la estructura de la pobreza ya que buena parte de ese incremento pudo haber tomado la forma de una pauperización. A esto se añade que junto con el aumento de la incidencia del fenómeno, definido según el criterio de la línea, y con caídas o estancamiento del PIB, el empleo y las remuneraciones se observan avances en algunos indicadores corres-

pondientes a diversas dimensiones sociales (educación, salud, vivienda, por ejemplo).

Aparece entonces también como muy necesaria la adopción de enfoques más amplios para caracterizar a la pobreza lo cual resulta relevante para avanzar en el análisis de las implicaciones tanto de la evolución económica que experimentan efectivamente los países, como de las políticas a implementar.

De otra parte el recorrido por las cifras sobre la pobreza en América Latina pone de presente la importancia de mantener un diagnóstico de conjunto sobre los países de la región a partir de metodologías comparables. Un análisis de la pobreza en América Latina y el Caribe permite descubrir relaciones y determinantes de la pobreza que difícilmente podrían verse en una perspectiva nacional. Las informaciones obtenidas con base en distintos enfoques metodológicos pueden integrarse en la perspectiva del MIP. Por ahora se cuenta con estadísticas preliminares basadas en él. Esta segunda parte del libro ha buscado hacer un balance del estado del arte sobre la aplicación de este método. Se han logrado rápidos avances a partir de trabajos experimentales en varios países. No obstante en este terreno también hay camino por recorrer, para hacer que los conocimientos cumplan un papel más eficiente para enfrentar de mejor forma el reto de superar la pobreza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DE LA II PARTE

- Altimir, O. "La dimensión de la pobreza en América Latina", *Cuadernos de la CEPAL* N°27. 1979.
- Altimir, O. "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", en *Revista de la CEPAL* N°13. 1981.
- Altimir, O. "Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980", en *Desarrollo Económico* N°100. 1986.
- Atkinson, A. "On the measurement of inequality", en *Journal of Economic Theory*. Vol 2. 1970.
- Bacha, E. "Más allá de la curva de Kuznets: crecimiento y cambios en las desigualdades", en Muñoz, G. (Comp) *Distribución del ingreso en América Latina*, Buenos Aires: El Cid. 1979.
- Boltvinik, J. "Hacia un indicador alternativo de desarrollo", en *Índice de progreso social. Una propuesta*. Caracas: PNUD (mimeo). 1989.
- Boltvinik, J. *Pobreza y necesidades básicas*. Caracas: PNUD. 1990.
- CEPAL/PNUD. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Santiago de Chile. 1990.
- DANE-PNUD-UNICEF. *La pobreza en Colombia*, Bogotá. 1988.
- García, A., Infante, R. y Tokman, V. *Deuda social*. Santiago: PREALC. 1988.
- INDEC. *La pobreza en el Conurbano Bonaerense*. Series Estudios N° 12, Buenos Aires. 1989.
- Kaztman, R. "La heterogeneidad de la pobreza en Montevideo: una aproximación bidimensional" en *Economía de América Latina* N° 18/19. 1989
- Kaztman, R. y Gerstenfeld, P. "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social" en *Revista de la CEPAL* N°41. 1990.
- Kuznets, S. "Economic growth and income inequality" en *American Economic Review* Vol.45. 1955.
- Kuznets, S. "Quantitative aspects of the economic growth of nations: VIII Distribution of income by size" en *Economic Development and Cultural Change* Vol.11. 1963.
- Livas, R. "México: dos sexenios de deterioro en el salario: 1977-1988" en *Economía de América Latina* N°18/19. 1989.
- Londoño, J. L. "Distribución nacional del ingreso en 1988: una mirada en perspectiva" en *Coyuntura Social*, Bogotá, FEDESARROLLO. 1990.
- Mesa Lago, C. "Financiamiento de la atención a la salud en América Latina y el Caribe, con focalización en el Seguro Social", *Serie Estudios de Seminarios del IDE*, Washington: Banco Mundial. 1989.
- PNUD/ Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza RLA/86/004, *Desarrollo sin Pobreza*, Bogotá. 1990.
- PNUD RLA/86/004. *La pobreza en Perú*, Bogotá. 1990.
- PNUD RLA/86/004. *La pobreza en Venezuela*, Bogotá. 1990.

- PNUD RLA/86/004. *Pobreza, Violencia y Desigualdad: Retos para la nueva Colombia*, Bogotá. 1991.
- ⑥ PREALC. *Mercado de trabajo en cifras; 1950-80*. Santiago:Prealc. 1982.
- Ramos, J. "Urbanización y mercado de trabajo", en *Revista de CEPAL* N° 24. 1984

**Tercera Parte:**  
**BRECHAS EN LA SATISFACCION**  
**DE LAS NECESIDADES BASICAS EN AMERICA LATINA \***

*Oscar Fresneda*  
*Luis A. Beccaria*

- Para la elaboración de esta tercera Parte se contó con el apoyo de José Luis Suárez y de Elsa Patricia Manrique. A cargo de la economista Manrique estuvo la revisión final de las cifras, la recopilación de los datos del capítulo 17 y su presentación definitiva. Se contó, además, con la colaboración especial de UNICEF, CELADE y CEPAL en distintas fases, y con el aporte de información de UNESCO, PREALC, y la unidad conjunta FAO/CEPAL.

*Esta tercera y última parte del libro aborda el fenómeno de la pobreza en América Latina bajo otra óptica. Intenta señalar el alcance que tiene la insatisfacción de ciertas necesidades básicas de la población, extendiendo el análisis iniciado en capítulos anteriores sobre el tipo de carencias que afectan a los pobres. Se desarrolla así un enfoque sectorial de las necesidades básicas insatisfechas, con el cual se obtiene una visión sobre déficit sociales en términos de la magnitud que representa el esfuerzo para alcanzar ideales colectivos de justicia social. Con esta perspectiva se presenta una cuantificación de las brechas en la satisfacción de necesidades esenciales que son objeto de las políticas 'sociales', independientemente del modelo para ponerlas en práctica. Se tratan las relativas a los dominios de vivienda, educación, salud y nutrición, que por estar vinculadas a satisfactores específicos se consideran como 'sectoriales'. También son tomadas en cuenta bajo la denominación de 'brechas generales' algunas carencias que dependen de una gama más amplia de factores, u otras que constituyen elementos relacionados con las fuentes del bienestar (desempleo, salarios mínimos legales). Para las brechas en vivienda y sus servicios, educación y servicios de salud se establece igualmente una estimación de los recursos necesarios para cerrarlas o disminuirlas significativamente en el curso de la presente década. Con este propósito se consideran las tendencias con que han evolucionado y una previsión sobre su comportamiento futuro. Además se analiza la magnitud, evolución y composición del gasto social de los gobiernos centrales de la región, como expresión de la forma como se ha respondido a las condiciones creadas por la crisis de los ochenta.*

*El capítulo 14 contiene un recuento de los elementos conceptuales y metodológicos que guiaron el estudio de la estimación de brechas en la satisfacción de necesidades básicas. El 15 trata sobre las brechas sectoriales, el 16 sobre las generales y el 17 sobre el gasto social.*

14.

## ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS Y RESUMEN DE RESULTADOS

### 14.1. ELEMENTOS CONCEPTUALES

Las brechas en la satisfacción de las necesidades básicas se definen como la distancia entre la situación observada y una norma que intenta incorporar las valoraciones predominantes en América Latina. Estas valoraciones corresponden, a su vez, con las aspiraciones y con las tradiciones culturales. La norma indica un deber ser, señala un derrotero, un ideal a conseguir. La cuantificación de las brechas no implica, sin embargo, hacer formulaciones prescriptivas. Requiere sí describir, interpretar, y fijar límites observables a las prescripciones existentes<sup>1</sup>. Para los fines de este trabajo, las normas se han determinado teniendo en consideración especialmente los acuerdos y declaraciones de organizaciones y conferencias internacionales, y en particular las de los países de la región. Allí se plasman, de alguna forma, los anhelos de las naciones sobre mínimos necesarios para una vida digna.

Al poner en evidencia, de esta forma, las carencias sociales de América Latina se intenta promover un compromiso conjunto de los gobiernos y de distintas instancias de la sociedad civil, para superarla. La noción de déficit y el análisis de la realidad bajo su óptica, se encuentran asociados con la motivación de que es preciso emprender acciones para alcanzar una situación mejor. Las normas que sirven de pauta para determinar las brechas en la satisfacción de las necesidades básicas pretenden tener un alcance universal. Postulan que es derecho de todos los seres humanos el acceso a un mínimo de condiciones con las cuales pueden tener una existencia como tales. Esta vocación democrática del concepto de déficit lo convierte, dentro de las representaciones mentales y de las motivaciones sociales, en una

1 Véase a este respecto el texto de Amartya Sen del capítulo 2 de este libro.

medida de trayecto a recorrer<sup>2</sup>. Su superación adquiere el carácter de imperativo moral. Y el *statu quo* el de algo injusto: es un asunto de justicia que todos los miembros de la especie humana accedan a lo que declara la norma. De justicia en general, pero también de justicia distributiva. Cuando la situación que es atribuible a todos, sólo es poseída por algunos, es preciso revisar críticamente los factores de asignación de los ingresos, de los bienes y los servicios.

La brecha se refiere ante todo a un estado existencial físico, psíquico o social. Expresa una situación o resultado que se proclama no sólo conveniente sino necesario como mínimo para todos. Sin embargo, la brecha en los distintos contextos históricos y sociales, también puede ser expresada en términos

2 Esta idea también ha sido presentada por A. Sen en su texto *Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas* que forma parte del libro *Índice de Progreso Social, Una alternativa para evaluar el desarrollo* (Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza -PNUD/RLA 86/004, Santafé de Bogotá, 1991):

"Hay dos maneras de comparar el desempeño con base en cualquier indicador: 1) comparar niveles de logro y 2) comparar los niveles de déficit en relación con un máximo previamente establecido. Ambas generarían el mismo ordenamiento; v.gr. si A muestra un logro superior a B, entonces A tendrá también un menor déficit que B. En este sentido, los dos son equivalentes y, se podría argüir que, en vista de que el nivel máximo establecido puede ser arbitrario, el enfoque del déficit es, en esencia, más problemático sin ninguna ventaja compensatoria."

"Sin embargo, el ordenamiento de niveles no es la única manera de efectuar comparaciones. En ocasiones nos interesan las mejorías porcentuales, esto es, el ritmo de crecimiento. Así se expresa generalmente el progreso en el PNB per cápita. En términos de mejorías porcentuales, la perspectiva de logro alcanzado se comporta de manera distinta que la de reducción del déficit: Es posible que a medida que se vaya alcanzando el máximo natural de la variable de logro (si ésta tiene uno), resulte más difícil obtener las mejorías adicionales. En la práctica, es mucho difícil elevar la esperanza de vida de 65 a 75 años, que de 40 a 50, ya que ésta última puede conseguirse con cambios simples como la erradicación de la malaria, el uso de vacunas contra el tétano y contra otras enfermedades fácilmente prevenibles."

"En términos de cambio absoluto, ambos resultados reflejan la misma mejoría: una adición de 10 años a la esperanza de vida. No obstante, en la escala de mejorías porcentuales, el incremento *más fácil*, de 40 a 50 años, parece *mayor* (un incremento del 25%) que el aumento, *más difícil*, de los 65 a 75 años (un incremento del 15%). Ciertamente es ésta una manera equivocada de comparar. De otro lado, si comparamos la reducción en el déficit, la transformación más difícil aparecerá con un porcentaje mayor. Si consideramos que 80 años es el máximo de esperanza de vida nacional, entonces un cambio de 40 a 50 años constituye una disminución del déficit del 25% (reducción de la brecha de 40 años a 30 años); mientras que el cambio de 65 a 75 años será una mejoría del 67% (de una brecha de 15 a una de 5 años). Esta es ciertamente una comparación bien encaminada."

"La perspectiva del déficit tiene otra ventaja motivacional: nuestra crítica a los malos resultados se relaciona con nuestra convicción de que es factible alcanzar una situación mucho mejor, y dentro de esta óptica, es fundamental el concepto de déficit respectó a un nivel aceptable. En efecto, la noción de carencia, que se manifiesta bajo múltiples formas (incluyendo los elementos constitutivos básicos de la "pobreza"), invoca la idea de que no se ha alcanzado un valor designado (que representa adecuación, aceptabilidad o viabilidad)."

"El enfoque del déficit posee, pues, méritos tanto en las dimensiones de lo comprensivo como del énfasis. Constituye, sin duda, una parte de la visión del progreso social como la eliminación sistemática de las fallas sociales".



de carencias instrumentales o de proceso; de factores que faltan para llegar al estado que se busca universalizar. De esta forma los indicadores para cuantificar las brechas pueden ser de distinto tipo<sup>3</sup>:

-Indicador de Satisfacción o Resultado: como captación directa de un estado que corresponde a un nivel de satisfacción de la necesidad básica.

-Indicador de Proceso: como expresión de una acción instrumental que es el camino para satisfacer la necesidad.

-Indicador de Recurso o de Satisfactor: como expresión de la satisfacción a través del insumo que se requiere para ello.

Estas tres perspectivas -insumo, proceso y resultado- tienen un encadenamiento en la lógica y en la realidad. En cada una de ellas pueden expresarse las brechas de insatisfacción, lo que supone que las normas generales pueden concretarse en términos de proceso y de recursos. Así, por ejemplo, la norma de educación básica, tiene una expresión particular en cada período de la historia de una formación social determinada. A esa norma puede asignarse un patrón de comportamiento acorde con el resultado propuesto para el proceso (universalización de la asistencia a la educación primaria, alfabetización para los adultos). Y sobre él es factible estimar los insumos requeridos para alcanzar la norma o disminuir la brecha.

Sería de gran utilidad contar con las tres perspectivas para cada tipo de necesidad básica. De esa forma se podría evaluar no solo si los medios previstos o requeridos han sido provistos, sino también si se han convertido en acciones o procesos hacia la población, y, de otra parte, si esos medios han producido los resultados esperados en términos de bienestar. Además, se tendría la oportunidad de hacer una evaluación de eficacia y eficiencia a través del análisis de la relación medios-proceso-resultados, en una secuencia temporal. Ya que en la mayor parte de los casos no fue posible hacer esto por limitaciones en la información, se buscó para cada necesidad una medida de déficit en referencia al acceso a satisfactores esenciales, que según el contexto ecológico y cultural, y los modelos de atención prevalecientes tienen expresión en términos de recursos.

Los indicadores que manifiestan inmediatamente el grado de satisfacción son los más apropiados para medir el estado de carencia en la sociedad. No obstante, con fines prácticos se reemplaza el enfoque acerca del estado o situación, por la de objetos o acciones que tienen como función social la satisfacción de la necesidad. Cuando se toma en cuenta el proceso se está al nivel de las actividades que llevan al resultado. Y si se consideran los in-

3 En relación con este tema véase:

UNESCO, *The Use of Socio-economic indicators in development planning*, París, 1976. Naciones Unidas. Oficina Estadística. *Indicadores sociales: Directrices Preliminares y Series ilustrativas*. Nueva York, 1974.

Naciones Unidas. Oficina Estadística. *Manual de Indicadores Sociales*. Nueva York, 1989.

sumos, aunque se tiene el inconveniente de que no todos ellos están unívocamente asociados como satisfactores a una necesidad, se facilita la estimación del esfuerzo requerido, en términos de recursos y costos, para trascender el estado de carencia.

El análisis del contenido de la norma nada dice sobre el plazo en el cual pueda cerrarse la brecha ni sobre la forma de hacerlo. Las necesidades básicas tienen una expresión histórica y su satisfacción universal supone un proceso que no siempre es lineal, ni sin altibajos. El momento en el cual las sociedades plantean requerimientos sobre el nivel de vida de sus miembros señala que hay bases para pensar que esos anhelos son posibles de materializar. No supone, sin embargo, formular un plazo ni establecer un plan para lograrlo.

Cuando se toman en cuenta las posibilidades, la competencia y contradicciones de intereses entre grupos para la asignación de recursos, cobra sentido el concepto de meta. Es ella el objetivo de la norma colocado en el tiempo, dentro de un plazo, visto tras la lente de las posibilidades, de la limitación de recursos, de la conciliación de los compromisos de los poderes políticos y de las contradicciones sociales. Por eso la meta no está siempre al nivel de la norma. Puede encontrarse en un nivel inferior, sin que por eso se renuncie a alcanzarla en una etapa posterior.

En este trabajo se parte del supuesto de que para el conjunto de América Latina existe un substrato común normativo, un marco valorativo semejante, que permite una evaluación global de sus déficit sociales con la misma medida. Por el contrario, sobre las metas, se considera en algunos casos, que son diferentes por tipo de país, dada la diversidad de situaciones y de capacidades.

Las metas siempre hacen relación con un estado o situación futura de bienestar al que se aspira llegar. No obstante, también pueden formularse respecto al proceso por el que se considera necesario pasar para este propósito, o con los insumos del proceso. En estos casos es preciso contar con una estimación de las etapas o recursos que en condiciones normales y con un manejo eficiente, son indispensables para obtener el estado deseado, o considerado posible. De esta forma, se traduce la meta situacional a condiciones operativas para lograr el cambio. Y al juicio moral de la norma, se añaden las consideraciones técnicas sobre la forma de conseguirlas.

En la exposición se hace un recuento de los indicadores utilizados, y se relacionan con la necesidad básica que buscan expresar y con la meta a la cual se encuentran vinculados. Para la selección y definición de los indicadores se buscó que expresaran niveles agudos de privación.

En el proceso de definición de los indicadores, la disponibilidad de información constituyó una restricción central. Para varios temas significativos no existen datos suficientemente confiables, o sólo abarcan a unos pocos países. Además, los indicadores no son siempre estrictamente com-

parables en términos internacionales, tanto en la forma de manifestación del fenómeno, como en las definiciones y prácticas empleadas para la recolección y procesamiento de los datos. Si bien en los comentarios correspondientes a cada tema se señalan algunos de estos problemas, en el Anexo Metodológico se efectúa una discusión algo más detallada, incluida la referente a los métodos y fuentes empleados.

La noción de esfuerzo adicional tiene un sentido especial en este tema. Está constituida por las acciones adicionales que se requieren para cubrir la diferencia entre la tendencia objetiva en la satisfacción de las necesidades básicas y la meta. En otras palabras constituye la empresa de llevar la brecha de su nivel proyectado, según las tendencias históricas de evolución, al nivel programado de acuerdo con el cálculo de posibilidades y los compromisos adoptados. También puede expresarse como los costos que tales acciones demandan. Aquellos recursos complementarios con los cuales las necesidades básicas de los carenciados pueden ser cubiertas para alcanzar la meta en el plazo definido.

El costo de cerrar la brecha no es solo el que corresponde al Estado. Abarca el esfuerzo que, de acuerdo con los patrones predominantes, corresponde a los rubros que pueden ubicarse dentro del gasto social público (inversión y funcionamiento) y de la inversión privada. No obstante, se ha evitado presuponer una asignación particular para cubrirlos, aunque en ciertos temas existen modelos de atención que implican determinadas formas de distribuir las cargas.

El gráfico 14.1 ilustra, bajo la forma de un diagrama de flujo, las etapas que se ha tratado de seguir en el análisis de las brechas en la satisfacción de necesidades básicas: especificación del marco conceptual, diagnóstico, pronóstico y finalmente, propuesta de estrategia y cálculo del esfuerzo. A su vez, cada una de éstas etapas cuenta con varios pasos que permiten desarrollarlas adecuadamente. De otra parte, el gráfico 14.2 señala la interrelación entre los conceptos básicos que son tomados en cuenta para aplicar este análisis dinámico.

De esta forma, a la situación de pobreza presentada anteriormente se añade, en primer lugar, un *diagnóstico* sobre brechas sectoriales y sobre aspectos parciales del nivel de vida de la población. Se busca así determinar la situación y tendencias de evolución de ciertas carencias particulares. Adicionalmente, a partir de este componente inicial se expone un *pronóstico* o previsión acerca de su comportamiento probable hasta finalizar el siglo de los fenómenos en cuestión. Luego, se fijan algunas metas cuantitativas a alcanzar y se establece el orden de magnitud del esfuerzo adicional que alcanzarlas demandaría<sup>4</sup>.

4 Este esquema de análisis fue seguido en el trabajo "Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000". (COPLAMAR, México D.F., 1982).

Gráfico 14.1  
**ESQUEMA DE ANALISIS DE BRECHAS EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**

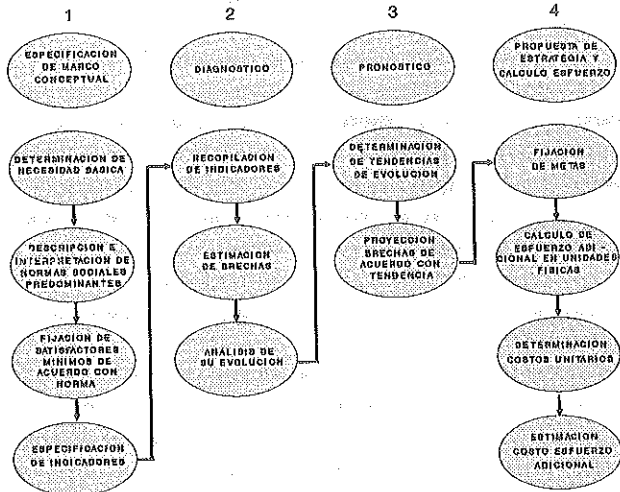
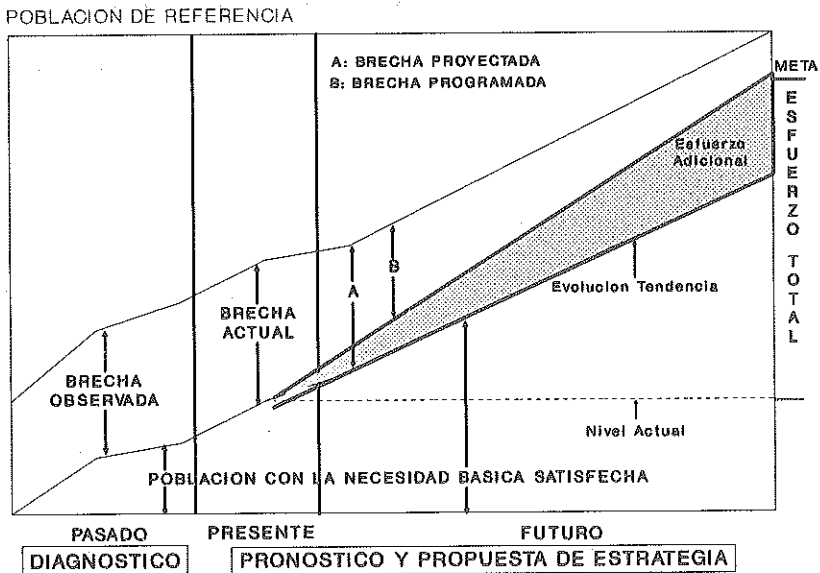


Gráfico 14.2  
**CONCEPTOS EN EL ANALISIS DE BRECHAS EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**



Los indicadores a que se hace referencia provienen de publicaciones oficiales de los países, de las agencias de Naciones Unidas y de procesamientos especiales de Censos de Población y Encuestas de Hogares, cuyos archivos se encuentran en CEPAL y CELADE. En determinadas circunstancias las cifras difieren, no obstante, de las estadísticas nacionales, en razón del tratamiento homogéneo que se dio a la información para adecuarla con fines de comparabilidad internacional.

El ejercicio que se hace para estimar los costos de los ítem más significativos de los déficit sociales partió de determinar, en primer lugar, el esfuerzo en términos de unidades adicionales a cubrir (personas, familias, viviendas) y, utilizando un precio unitario, se pasó a calcular el costo monetario del esfuerzo. Se ha asumido, con el ánimo de simplificación, costos iguales para todos los países, sin considerar diferencias de precios y sin tomar en cuenta paridades de poder adquisitivo de los países, los rendimientos decrecientes en la inversión a medida que las brechas van siendo menores. Sobre estas bases las cifras sólo intentan dar una aproximación al esfuerzo, presentar un orden de la magnitud que podría tener el esfuerzo, para dar bases al compromiso de mejorar las condiciones de los pobres.

Para estos análisis se constituyeron tres grupos de países de acuerdo con los niveles que exhibían en la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza y en distintos indicadores de insatisfacción de necesidades básicas<sup>5</sup>. Los grupos quedaron constituidos así:

- Grupo I: Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela. Este grupo presenta la situación social más favorable.
- Grupo II: Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú. Es el más populoso y representa la situación intermedia.
- Grupo III: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. Este grupo comprende los países más pobres, aunque en términos de habitantes es el más pequeño.

Dentro del conjunto de necesidades básicas cuya satisfacción requiere de un esfuerzo productivo, se consideran aquí las brechas relativas a vivienda, educación, salud y nutrición. Además de estas brechas, que por estar vinculadas a satisfactores específicos se relacionan como 'sectoriales', también son consideradas bajo la denominación de 'brechas generales' algunas carencias que dependen de una gama más amplia de factores, u otras que consti-

5 Los grupos han sido definidos de forma tal que cada uno incluya los países que guardan una mayor similitud entre sí en lo que hace a los valores de los indicadores seleccionados. Para este efecto se partió de los resultados de un proceso estadístico con la técnica del 'análisis de conglomerados' (cluster analysis). Los grupos resultantes fueron modificados levemente ya que la posición de algunos países parecía estar influenciada por la situación extremadamente buena o mala en uno o dos indicadores.

tuyen elementos asociados globalmente con el bienestar: muertes evitables, desempleo o niveles de salarios.

Para cada uno de estos temas se intentó seguir un esquema similar en la exposición. Se parte de especificar el alcance de la necesidad básica y el satisfactor mínimo que requiere, tanto en términos conceptuales como operacionales. A continuación se presentan los datos estadísticos de los países sobre el período 1970-1990. Con este fin se consultaron las fuentes disponibles de información. El ejercicio se completa con la estimación conjetural de la brecha para 1990 y el año 2000, por grupos de países, y con la cuantificación del esfuerzo para el abatimiento o disminución de la brecha. Este cálculo se hace en términos de personas o unidades físicas y, para algunos casos, también en unidades monetarias, acogiendo ciertas opciones de metas y precios. El pronóstico se basa en la consideración de las tendencias probables de evolución de los fenómenos, y del crecimiento demográfico esperado.

## 14.2. RESUMEN DE METAS PROPUESTAS Y RESULTADOS

La presentación de los déficit tratados en esta parte del libro ha sido hecha con el fin de fundamentar el compromiso de los países para su superación.

En esta perspectiva, las normas y metas adoptadas se han operacionalizado de forma que puedan contrastarse con cuantificaciones de la realidad social, y así poner en evidencia tanto las brechas para la satisfacción de las necesidades básicas, como el esfuerzo para cerrarlas, y poder hacer un seguimiento de su evolución futura.

Los capítulos posteriores contienen una exposición más detallada sobre cada tema. Aquí, se hace un resumen sobre las metas y el costo de alcanzarlas, para los sectores de vivienda, educación y salud.

Las metas que se presentan para ser alcanzadas durante la década de los 90 reflejan las que fueron aprobadas por los países en la II Conferencia Regional sobre la Pobreza celebrada en Quito en noviembre de 1990, aunque no tienen exactamente la misma formulación operativa. Estas metas son:

- Abatimiento total, al finalizar el siglo, del problema habitacional de la población más carenciada, lo cual implica lograr un abrigo digno para cada núcleo familiar en cuanto a materiales estables y seguros, espacio suficiente, acceso al agua potable, condiciones higiénicas y servicio eléctrico.
- Escolarización universal de los niños en edad de educación primaria, con lo cual se logrará que una mayor parte de ellos termine ese nivel de educación.
- Reducción substancial del analfabetismo absoluto y funcional de la población adulta, en proporciones diferentes de acuerdo con la edad y el tipo de país; para el conjunto de la región disminuir la tasa total de anal-

fabetismo en un 60%, de forma que los analfabetos absolutos representen menos de 4%, y la tasa de analfabetismo funcional (personas que aprendieron a leer y escribir y no completaron la educación primaria) disminuya a la mitad de su nivel actual.

- Extensión de la cobertura de servicios de atención a la salud a toda la población de la región<sup>6</sup>.

Del análisis de la información existente se obtienen las cifras siguientes, que ilustran el grado de insatisfacción de las necesidades básicas en América Latina y el esfuerzo adicional en unidades físicas para alcanzar las metas (cuadro 14.1 y gráfico 14.3):

- 23.5% de las viviendas de la región están afectadas por hacinamiento crítico o tienen materiales inadecuados; para que al finalizar el siglo todos los latinoamericanos tengan una habitación digna, se requiere construir el equivalente a 16.2 millones de unidades de vivienda, como esfuerzo adicional.
- Una cuarta parte del stock de viviendas de la región carecen de servicio adecuado de agua, 34% no tienen sistema adecuado de eliminación de excretas, y al 19% le falta energía eléctrica; abatir estas brechas durante el decenio implica dar acceso a agua sana a 27.7 millones de viviendas, sistemas adecuados de eliminación de excretas a 36.1 millones, y ampliar la cobertura del servicio eléctrico a 18.6 millones.
- El 14% de los niños en edad escolar de referencia no asisten a la escuela primaria; darles educación a ellos y a quienes de acuerdo con las tendencias tampoco asistirán, representa ampliar en 10.7 millones los alumnos regulares de la primaria en el transcurso de la década.

6 La II Conferencia Regional sobre Pobreza aprobó en su Declaración Final, como compromiso de los países asistentes, metas similares a las enunciadas anteriormente. Las relativas a educación, salud y vivienda adoptadas tienen la formulación siguiente:

"(...) b) Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos (se determinará para cada país el grupo de edades apropiado) hasta la mitad de los niveles existentes en 1990, haciendo hincapié en la alfabetización femenina hacia el año 2000.

c) Lograr que por lo menos el 80% de los niños en edad de asistir a la escuela tengan acceso a la educación básica y terminen la enseñanza primaria. Además otorgar atención preferente a la educación pre-primaria, promoviendo la extensión significativa de la cobertura preescolar.

d) Extensión de la cobertura de servicios de salud a toda la población de la Región, a través del desarrollo de los sistemas integrados locales de salud, que promuevan la participación de las comunidades enfatizando las acciones preventivas y privilegiando la estrategia de atención primaria de salud. (...)

f) Proponerse alcanzar la superación total del problema habitacional de la población más carenciada, lo cual implica lograr un abrigo digno para cada núcleo familiar en cuanto a materiales estables y seguros, espacio suficiente, acceso al agua potable, condiciones higiénicas y alumbrado eléctrico, dando prioridad en los países que así lo consideren, a programas de vivienda productiva"

*Declaración de Quito, Capítulo II, numeral 11.*

## Cuadro 14.1

## AMÉRICA LATINA

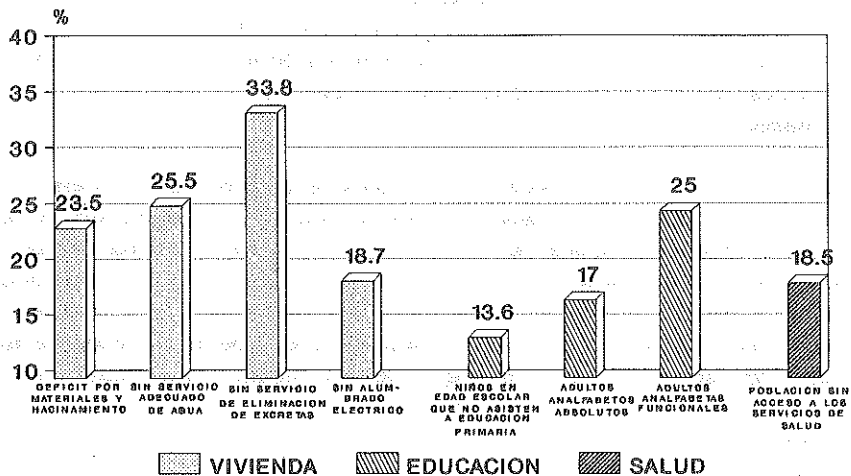
## BRECHAS EN LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS, METAS PARA SU ABATIMIENTO O DISMINUCIÓN DURANTE LA DÉCADA DE LOS 90 Y COSTOS DE ALCANZAR ESAS METAS

TIPO DE BRECHA		MAGNITUD DE LA BRECHA EN 1990		META A LOGRAR AL AÑO 2000		COSTO FINANCIERO DE ALCANZAR LA META
SECTOR	DIMENSION	(%)	Millones de viviendas	ESFUERZO ADICIONAL A REALIZAR	RESULTADO A OBTENER	US\$ MILLONES
Vivienda	Materiales inadecuados	23.5	20.8	Construcción de 16.2 millones de viviendas equivalentes.	Superación de aspectos más críticos del déficit.	96,871.3
	Sin servicio de agua adecuado	25.5	22.6	Dotar de agua sana a 27.7 millones de viviendas.	Superación de los aspectos más críticos del déficit.	15,969.2
	Sin servicio adecuado de eliminación de excretas	33.8	29.9	Dotar de servicios adecuados a 36.1 millones de viviendas.	Superación de los aspectos más críticos del déficit.	13,007.1
	Sin alumbrado eléctrico	18.7	16.6	Dotar de energía eléctrica a 18.6 millones de viviendas.	Abalanzamiento total del déficit.	21,054.4
Total vivienda						146,902.0
Educación	Inasistencia infantil a la educación primaria	13.6	9.3	Ampliar en 10.7 millones de alumnos los alumnos regulares.	Escolarización universal.	8,859.4
	Analfabetismo absoluto de adultos	17.0	47.5	Alfabetizar y dar educación primaria a 34.4 millones de adultos.	Disminución significativa del analfabetismo absoluto y funcional.	10,315.8
	Analfabetismo funcional de adultos	25.0	71.3	Dar educación primaria a 61.5 millones de adultos.	Completar educación primaria a grupos significativos de adultos.	12,290.5
Total educación						31,465.7
Salud	Personas sin acceso a los servicios de salud	18.5	81.1	Ampliar cobertura de servicios de salud a 98.7 millones de personas.	Extensión a toda la cobertura de los servicios de salud.	52,014.0
	Total general					230,381.7

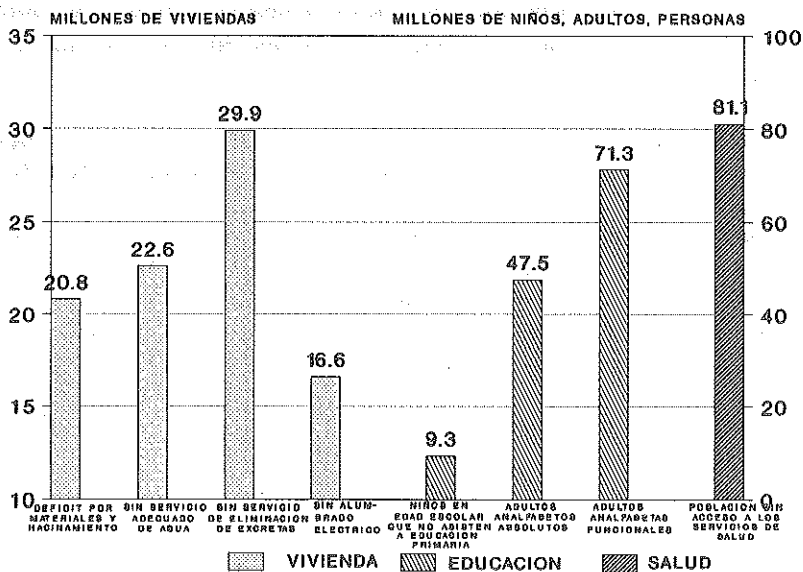
Fuente: Cuadros 15.10, 15.11, 15.20, 15.24 y 15.34



Gráfico 14.3  
**BRECHAS EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**  
**AMERICA LATINA - 1990**  
**A) VALORES RELATIVOS**



**B) BRECHAS ABSOLUTAS**



Fuente: Cuadro 14.1

- 17% de los adultos son analfabetos absolutos y 25% adicionales no han completado la educación primaria; para cumplir las metas sobre este contingente poblacional se requiere dar educación a 95.8 millones de personas adicionales.
- Los servicios de salud no llegan al 18.5% de la población; para obtener una cobertura total de estos servicios al año 2000, es preciso ampliar la capacidad de los recursos y de los derechos de acceso actuales a 98.7 millones de personas que de acuerdo con las tendencias actuales estarán al margen de ellos.

El abatimiento de los aspectos más críticos de las brechas de vivienda, servicios básicos, salud y educación primaria infantil, y la disminución de la brecha de educación básica de adultos en el curso de la última década del siglo representa un esfuerzo considerable pero no tan grande como podría pensarse *a priori*. La estimación de los costos que tales tareas tendrían, no pretende dar una medida precisa del esfuerzo sino, ofrecer un orden de magnitud. Con tal perspectiva, el logro de las metas enunciadas sería de aproximadamente US \$ 230 mil millones. Este valor se discrimina, por sectores sociales así (cuadro 14.2 y gráfico 14.4):

- cerca de 63%, 147 mil millones, corresponden a vivienda y sus servicios (el 42% corresponde al déficit por materiales y hacinamiento de vivienda, 22% a servicios de agua, drenaje y alumbrado eléctrico);
- 14%, US \$31.5 mil millones, a educación primaria regular y de adultos.
- y el 22% restante, esto es US \$52 mil millones, estaría destinada a servicios de salud.

Los países que se encuentran en la situación intermedia (grupo II) demandarían alrededor del 67% de éstos recursos, debido a que Brasil y México se ubican en este grupo.

La totalidad de esta cifra de US\$ 230 mil millones representa cerca del 57% del monto de la deuda externa latinoamericana en 1988, lo que insinúa una magnitud significativa pero no inalcanzable en el mediano plazo.

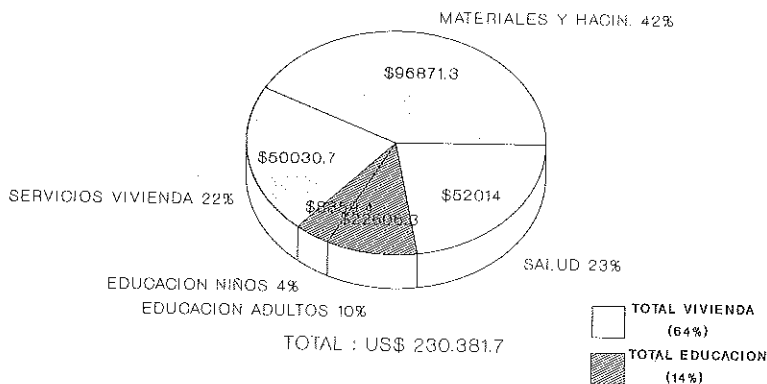
Estos valores divididos entre la población proyectada para América Latina en 1995, representa una suma per cápita aproximada de US\$ 480 para los próximos 10 años, lo que supone US\$ 48 per cápita por año. Cabe señalar que una porción importante de esta cifra corresponde a inversión privada en vivienda, que requiere de políticas públicas y entre ellas, de apoyo crediticio.

**Cuadro 14.2**  
**COSTOS DE ABATIR O DISMINUIR DURANTE LA DECADA DE LOS 90**  
**LAS BRECHAS EN LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS**  
**DE LA VIVIENDA Y SUS SERVICIOS, EDUCACION PRIMARIA,**  
**ALFABETIZACION Y SERVICIOS DE SALUD (Millones de US\$).**

	TOTAL	VIVIENDA Y SUS SERVICIOS			EDUCACION			SALUD
		TOTAL	MATERIALES	SERVICIOS	TOTAL	NINOS	ADULTOS	
TOTAL	230,381.7	146,902.0	96,871.3	50,030.7	31,465.7	8,859.4	22,606.3	52,014.0
%	100.0	63.8	42.0	21.7	13.7	3.8	9.8	22.6
GRUPO I	22,773.1	15,247.1	9,899.5	5,347.6	3,673.2	540.1	3,133.1	3,852.8
%	100.0	67.0	43.5	23.5	16.1	2.4	13.8	16.9
GRUPO II	153,620.4	95,119.6	60,604.0	34,515.6	21,768.7	6,145.5	15,623.2	36,732.1
%	100.0	61.9	39.5	22.5	14.2	4.0	10.2	23.9
GRUPO III	53,988.2	36,535.3	26,367.8	10,167.5	6,023.8	2,173.8	3,850.0	11,429.1
%	100.0	67.7	48.8	18.8	11.2	4.0	7.1	21.2

Fuente: Cuadros 15.10, 15.11, 15.20, 15.24 y 15.30.

**Gráfico 14.4**  
**DISTRIBUCION DE COSTOS DE ABATIR O DISMINUIR**  
**LAS BRECHAS EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**  
**(Millones de US\$)**



Fuente: Cuadro 14.2.

15.

## BRECHAS SECTORIALES EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS

### 15.1. LA VIVIENDA Y SUS SERVICIOS.

#### 15.1.1 Las necesidades básicas de vivienda y sus satisfactores.

Los seres humanos necesitan de un espacio acondicionado que les ofrezca protección frente al medio exterior, posibilidades de higiene adecuada, privacidad y ciertas comodidades. La vivienda es el satisfactor de ese conjunto de requerimientos.

La vivienda adecuada y segura ha sido reconocida universalmente como un derecho humano básico y esencial para la realización de las aspiraciones humanas. El problema de la vivienda tiene un carácter multidimensional. Está relacionado con diversos y primordiales aspectos de la vida humana. Por este motivo las condiciones que debe cumplir toda solución habitacional son de diversa índole: "una vivienda adecuada significa algo más que disponer de un techo sobre la cabeza: significa disponer de un lugar íntimo adecuado, un espacio adecuado, una seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."<sup>1</sup>

La superación de la brecha en la satisfacción de las necesidades habitacionales demanda de esfuerzos más considerables y persistentes que otras necesidades básicas. Aún en los países con mayor desarrollo se tienen limitaciones para cubrir los requerimientos mínimos de vivienda de toda la población. Cerca de 1000 millones de habitantes del planeta carecen aún de una vivienda apropiada. Es el bien durable de los hogares cuya adquisición demanda de esfuerzos mayores y tiene un costo considerablemente más elevado que los restantes satisfactores esenciales.

1 HABITAT, HS/C11/3/, No.9, 1988, p. 11.

Sobre estas bases, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la iniciación de una estrategia mundial de la vivienda hasta el año 2000, que incluye un plan de acción para su aplicación, vigilancia y evaluación. El objetivo principal que se le ha otorgado es el de estimular la adopción de medidas orientadas a facilitar a todas las personas una vivienda adecuada al comenzar el nuevo milenio. De cierta forma los análisis y la propuesta para la superación de la brecha habitacional en América Latina y el Caribe, detallan algunos aspectos de esa estrategia.

Las condiciones de suficiencia de las viviendas, para cumplir sus funciones esenciales, varían de un país a otro, y entre las regiones ecológicas y culturales al interior de ellos. No obstante, es posible fijar ciertos criterios operativos semejantes que en forma aproximada den cuenta de la dimensión del déficit en sus aspectos más críticos. En este punto la disposición de información que permita cierta comparabilidad es un condicionante que limita significativamente el alcance de los indicadores y la cobertura del diagnóstico.

Dentro de estas restricciones, se han definido varios indicadores que permiten considerar apropiada una vivienda desde diversas perspectivas. Una solución habitacional adecuada no se define exclusivamente por sus dimensiones y la calidad de la construcción. La vivienda debe también tener acceso a una serie de servicios básicos: agua potable, infraestructura sanitaria, electricidad. Así pues, las características tomadas en cuenta son:

- i) La adecuación de la vivienda en cuanto a su capacidad locativa o densidad de ocupación se capta en la relación de personas por cuarto. El hacinamiento o sobreocupación implica la insatisfacción de la necesidad de privacidad, independencia y el riesgo de promiscuidad. La norma operativa fija esta situación en las viviendas con más de tres personas por cuarto. Se trata de un criterio poco exigente, sobre todo para los medios urbanos, pero que ha venido siendo utilizado en distintos países, con resultados diferenciadores significativos. Se consideró, pues, para efectos del cálculo de la extensión de los aspectos más críticos del déficit, que la vivienda requeriría de densidades internas de ocupación menores. No obstante, se hicieron algunos ejercicios alternativos de estimación con indicadores de mayor exigencia: más de dos personas por cuarto, y tres y más personas por cuarto.
- ii) Respecto a la capacidad de prestar protección, abrigo y aislamiento frente al medio externo, y de brindar también ciertas comodidades, el criterio seleccionado consulta los materiales de paredes, que deben ser estables y duraderos, y los de los pisos que deben tener algún tipo de recubrimiento.
- iii) La vivienda adecuada ha de estar dotada de agua potable o sana para satisfacer las necesidades de alimentación y cumplir con las funciones higiénicas y de aseo personal. Con el fin de determinar la capacidad de las

viviendas sobre este tema se distinguen los requerimientos para las zonas urbanas y rurales. Para las primeras se considera que, dada la densidad de personas por área, es indispensable contar con acueducto o agua entubada dentro de la vivienda, o con agua de pozo de segunda napa. Para las rurales se fija un criterio más laxo. La carencia crítica abarca a las viviendas cuya dotación de agua se hace recurriendo a ríos, quebradas, acequias o agua lluvia.

- iv) El servicio de drenaje también se estima imprescindible, y se fijan igualmente criterios diferentes para las áreas urbanas y rurales. Para los medios urbanos se requiere contar con sistema de evacuación por medio de alcantarillado o fosa séptica. En el campo se admiten como aceptables otros sistemas: pozo negro, letrina.
- v) Como último criterio se coloca el acceso a la energía eléctrica. Este servicio en las condiciones predominantes de América Latina es necesario para la iluminación del hogar y para poner en funcionamiento equipos que proporcionan cierto *comfort*.

Las dimensiones habitacionales captadas consideran sólo la unidad de vivienda aislada, dejando de lado la infraestructura urbanística y social complementaria. Además, en general se cuenta únicamente con datos que señalan separadamente las distintas dimensiones que sirven para determinar las condiciones de las viviendas, dificultándose así la estimación del déficit habitacional.

La evaluación de este fenómeno resulta sumamente delicada y controvertida aún cuando se estuviese trabajando en un sólo país. Muestra de ello es la disparidad de estimaciones que suelen disponerse para algunos de ellos. Cuando se intenta efectuar comparaciones internacionales, los problemas se multiplican. Por lo tanto, los cálculos que aquí se presentan deben entenderse como brindando un orden de magnitud del fenómeno.

Con este propósito, se seleccionaron indicadores que permitieran captar dimensiones particulares especialmente críticas y ofrecieran la posibilidad de evitar duplicaciones en el cómputo. Respecto a los materiales y hacinamiento de la vivienda se creó una tipología que comprende cuatro categorías: 1. Viviendas a reponer o que deben reemplazarse (con materiales perecederos o no permanentes en paredes); 2. Viviendas que requieren mejoramiento (con materiales adecuados o permanentes en las paredes y piso de tierra); 3. Viviendas a ampliar (con materiales adecuados en paredes y pisos pero en hacinamiento crítico); 4. Viviendas aceptables o adecuadas. En el caso de los servicios de agua, drenaje y electricidad, se agrupan dicotómicamente las viviendas en las categorías de servicios adecuados e inadecuados<sup>2</sup>.

2 En el Anexo de la tercera parte del libro se detallan las definiciones adoptadas para clasificar las viviendas en éstas categorías en relación a cada país.

### 15.1.2. Elementos de diagnóstico sobre la situación habitacional en América Latina.

Las cifras disponibles sobre calidad física de las viviendas relativas a la primera parte de los 80, muestran un panorama desigual, pero preocupante en gran parte de los países de la región y especialmente en las áreas rurales.

El estado del parque de viviendas correspondiente a 16 países latinoamericanos se puede apreciar en el cuadro 15.1. La información allí contenida proviene de los censos y las encuestas de hogares que han posibilitado llegar a la tipología establecida. Tomando las cifras para el período más reciente, se advierte que de ese conjunto de naciones, que concentran más del 90% del total de hogares de la región, Brasil y las pertenecientes al grupo I (exceptuando Panamá) presentan porcentajes de viviendas inadecuadas (a reponer y a mejorar) menores al 13%; Colombia, Ecuador, México y Panamá, tienen niveles entre 22 y 35%; y las del grupo III se sitúan por encima del 50%.

A estos contrastes se añaden los que existen entre las zonas urbanas y rurales. Se registraban proporciones menores al 8% de viviendas urbanas inadecuadas en los países del primer grupo y Brasil. Los restantes del segundo se situaban entorno al 15%, y los del tercero entre 23 y 37%. En las zonas rurales, las proporciones de viviendas inadecuadas son considerablemente mayores situándose, en todos los casos, entre dos y cuatro veces por encima de las urbanas. En el grupo III están cerca al 80%, y en el grupo I promedian el 30%.

Respecto a la situación de hacinamiento en el cuadro 15.2 se observa que, aún empleando la norma poco exigente de más de tres personas por cuarto, en siete países de los 12 relacionados para mediados de los ochenta la proporción de viviendas hacinadas<sup>3</sup> es superior al 20%. Las diferencias entre países y entre las áreas urbana y rural, sigue los patrones comentados para el caso de la proporción de viviendas con materiales inadecuados. Es de resaltar que la distancia entre lo urbano y lo rural es para esta variable menos marcada, lo que evidencia que el problema de la sobreocupación de las viviendas tiene un peso significativo en las ciudades. De otra parte, en el mismo cuadro se incluyen medidas opcionales del hacinamiento para algunos de los países. Como puede apreciarse el indicador es bastante sensible a pequeños cambios. Para Venezuela, de 15.6% con la especificación de más de tres personas por cuarto, pasa a 24.8% definiéndolo en términos de tres o más personas por cuarto, y a 38.3% si se consideran los hogares con más de dos personas por cuarto. Tendencia semejante se presenta en Bolivia. Y aunque en otros casos no fue posible llegar a medir la incidencia del indicador en

3 Como se señala en el cuadro 15.2, en varios países las cifras corresponden a la proporción de hogares y no de viviendas.

sus tres opciones, su comportamiento podría ser similar en países como Brasil, Colombia y México. Esto significa que la estimación del déficit habitacional, al corresponder en esta dimensión con una variante conservadora, podría estar subevaluando su magnitud.

También se llevaron a cabo cálculos sobre el llamado déficit 'cuantitativo', que se obtiene de la diferencia entre el número de hogares y el de viviendas (cuadro 15.3). Las cifras recabadas no permiten sacar conclusiones generalizables para el conjunto de la región. Sin embargo, al parecer el fenómeno de la vivienda compartida por varios hogares tiene, en general, una relativamente baja incidencia (inferior al 6%), exceptuando a México donde en 1980 más del 10% de los hogares requerían de una vivienda individual, si se acepta que esta es una norma generalizable. De todas formas, la falta de información para la mayor parte de países, y el análisis de las cifras, que parecen no corresponder a criterios homogéneos, impidió tomar en consideración este fenómeno. A pesar de ello, en cierta forma este tipo de déficit expresa una faceta particular del hacinamiento, que probablemente tiene una asociación con el que se ha tratado en el indicador anteriormente mencionado.

En el cuadro 15.4 se ha estimado el total de viviendas deficitarias, desde la perspectiva de materiales y hacinamiento, que existirían hacia 1990 en toda la región. Para ello se partió de las cifras arriba comentadas, que se extrapolaron teniendo en cuenta la tendencia observada durante los setenta y los ochenta. Se consideró que la situación de los países sin datos disponibles era similar a la del promedio de los países pertenecientes a su mismo Grupo, que sí tenían información. Además para estimar el volumen absoluto del déficit se tuvieron en cuenta para este ejercicio las proyecciones poblacionales elaboradas por CELADE, con base en las cuales se calcularon los hogares y viviendas.

Ya que es frecuente que una vivienda inadecuada, desde el punto de vista de sus características constructivas, también presente hacinamiento crítico, el volumen de viviendas cuya condición de habitabilidad es deficiente es menor que la suma de las viviendas hacinadas, y las que requieren reposición o mejoramiento. Para determinar la magnitud de la intersección entre estas categorías, y evitar doble cuenta, se procesaron especialmente encuestas de hogares y censos de población de algunos países. Con base en sus resultados se hizo un estimativo de las viviendas que sólo tenían hacinamiento crítico, y de esta forma se llegó a una cifra proyectada del déficit habitacional.

El déficit físico se mide de dos formas. La primera consiste en determinar el número de viviendas afectadas por alguno de los tipos de inadecuación de materiales, o por hacinamiento. La segunda tiene utilidad cuando se busca precisar el esfuerzo que demanda la superación de la brecha. No requiere los mismos recursos, ni tiene los mismos costos reponer totalmente una vivien-



Cuadro 15.1  
**AMERICA LATINA**  
**VIVIENDAS PARTICULARES POR AREA URBANA Y RURAL**  
**SEGUN TIPOLOGIA DE CALIDAD DE LOS MATERIALES**  
**CON QUE HAN SIDO CONSTRUIDAS**  
**1970 - 1985**

PAISES POR GRUPOS Y TIPOS DE VIVIENDA	1970 1/			1980 - 1985 2/		
	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
Argentina						
A reponer				5.6	4.8	10.3
A mejorar				5.9	2.8	22.8
Aceptables				88.5	92.4	66.9
Total				100.0	100.0	100.0
Costa Rica						
A reponer				4.4	3.9	4.8
A mejorar				4.8	1.0	8.2
Aceptables				90.8	95.1	87.0
Total				100.0	100.0	100.0
Cuba						
A reponer				5.3	2.9	13.4
A mejorar				5.0	2.7	13.1
Aceptables				89.7	94.4	73.5
Total				100.0	100.0	100.0
Chile						
A reponer	4.5	3.0	9.5	2.3	1.7	5.2
A mejorar	15.6	11.2	30.6	8.1	4.7	24.9
Aceptables	79.9	85.8	59.9	89.6	93.6	69.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Panama						
A reponer	19.1	1.3	36.7	12.1	1.1	25.4
A mejorar	15.6	3.2	27.9	10.7	2.7	20.8
Aceptables	65.3	95.5	35.4	77.2	96.2	53.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Uruguay						
A reponer				0.9	0.8	1.3
A mejorar				1.5	0.5	9.1
Aceptables				97.6	98.7	89.6
Total				100.0	100.0	100.0
Venezuela						
A reponer o a mejorar 3/				12.1	7.7	32.5
Aceptables				87.9	92.3	67.5
Total				100.0	100.0	100.0
Brasil 4/						
A reponer				7.0	3.3	18.8
A mejorar				4.8	2.3	12.7
Aceptables				88.2	94.4	68.5
Total				100.0	100.0	100.0

Cuadro 15.1  
**AMERICA LATINA**  
**VIVIENDAS PARTICULARES POR AREA URBANA Y RURAL**  
**SEGUN TIPOLOGIA DE CALIDAD DE LOS MATERIALES**  
**CON QUE HAN SIDO CONSTRUIDAS**  
**1970 - 1985**

Conclusión

PAISES POR GRUPOS Y TIPOS DE VIVIENDA	1970 1/			1980 - 1985 2/		
	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
Colombia						
A reponer				10.4	5.4	21.9
A mejorar				12.1	4.3	29.7
Acceptables				77.5	90.3	48.4
Total				100.0	100.0	100.0
Ecuador						
A reponer	28.4	15.1	37.6	18.6	11.6	25.5
A mejorar	21.0	6.1	31.3	16.3	4.2	28.5
Acceptables	50.6	78.8	31.1	65.1	84.2	46.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
México						
A reponer	9.9	7.1	12.9	8.9	4.4	18.1
A mejorar	33.6	8.1	62.0	19.4	8.9	61.5
Acceptables	56.5	84.0	25.1	71.7	86.7	40.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Perú						
A reponer	22.6	14.1	33.8	10.4	6.4	16.8
A mejorar	38.5	25.0	55.4			
Acceptables	38.9	60.1	10.8			
Total	100.0	100.0	100.0			
Bolivia						
A reponer				31.0	12.7	49.5
A mejorar				19.7	10.3	29.4
Acceptables				49.3	77.0	21.1
Total				100.0	100.0	100.0
El Salvador						
A reponer				27.4	22.9	32.2
Guatemala						
A reponer	34.9	13.3	46.6	27.9	11.0	35.4
A mejorar	33.5	26.2	37.4	37.6	25.3	43.1
Acceptables	31.6	60.5	16.0	34.5	63.7	21.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Honduras						
A reponer	71.2	53.4	79.0	51.0	36.2	61.3

<sup>1</sup>Perú: 1972; Guatemala: 1973; Ecuador y Honduras: 1974.

<sup>2</sup>Argentina, Panamá y México: 1080; Cuba y Guatemala: 1981; Chile y Ecuador: 1982; Costa Rica: 1984; Uruguay, Colombia, Perú y El Salvador: 1985; Venezuela: 1986; Brasil: 1987; Bolivia y Honduras: 1988.

<sup>3</sup>Incluye vivienda a mejorar

<sup>4</sup>En 1987 se refiere a condiciones habitacionales de los hogares.

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de los datos de los Censos Nacionales y las encuestas de hogares.

AMERICA LATINA  
VIVIENDAS EN HACINAMIENTO CRITICO: MEDIDAS ALTERNATIVAS 1970 - 1985

PAISES	CON MAS DE TRES PERSONAS X CUARTO						3 Y MAS P X C			MAS DE 2 PERSONAS		
	1970 1/		1980 2/		1985 3/		1985 3/		1985 3/		1985 3/	
	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
G Argentina				8.5	7.3	15.3				19.4		
R Costa Rica 4/							3.9	2.5	5.1		11.3	7.5 14.8
U Cuba	5.2	5.3	4.5	1.9	2.2	1.4						
P Chile	7.8			5.5	4.4	11.2						
O Panama	21.6	17.2	25.9	21.3	16.0	27.8						
Uruguay	2.3	2.2	3.1	3.0	2.9	3.4					3.6	3.7 2.7
I Venezuela 4/				11.6	9.8	21.7	15.6	13.9	23.7	24.8	22.2	35.1 38.3 35.5 49.5
G Brasil 4/							12.6	12.5	13.7			33.4 32.8 40.2
R Colombia	25.0	20.9	25.3				12.8	11.1	16.6	19.0	16.8	23.8
U Ecuador				22.2	16.2	28.1			11.0			
P Mexico 4/				32.8	26.7	45.4	29.7	25.7	40.9			46.8 42.6 58.7
O Peru 4/	27.6	22.0	34.9	23.2	19.3	30.2	25.8	18.5	39.7			41.7 32.8 56.1
II												
G Bolivia							19.5			29.2		38.2
R El Salvador							39.0	27.0	52.5			
U Guatemala 4/				50.2	34.4	58.5	41.7	40.2	66.2			75.1 61.1 83.4
P Honduras							33.6	22.9	41.3			
O Nicaragua							34.8	28.0	41.6			
Paraguay 4/												57.7 45.7 67.7
III R. Dominicana							22.2	14.5	30.2			

1/1972; Perú; 1973; Colombia

2/1975; Uruguay; 1981; Cuba, Guatemala y Venezuela; 1982; Chile y Ecuador

3/1982; Paraguay; 1984; Costa Rica; República Dominicana; 1986; Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela; 1987; Brasil; 1988; Bolivia, Ecuador y Honduras

4/Se refiere a hogares

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de los datos de los Censos Nacionales y la encuestas de hogares

## DEFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA (Miles)

PAIS	AÑO	NACIONAL				URBANO				RURAL			
		HOGARES	VIVIENDAS	DEFICIT	%	HOGARES	VIVIENDAS	DEFICIT	%	HOGARES	VIVIENDAS	DEFICIT	%
G COSTA RICA	1964	513.4	500.8	12.6	2.5	243.5	237.5	6.0	2.5	270.0	263.3	6.7	2.5
	1970	2,022.3	1,927.9	94.5	4.7	1,304.5	1,254.9	49.6	3.8	717.8	672.9	44.9	6.3
R CUBA	1981	2,412.5	2,363.4	49.1	2.0	1,704.8	1,657.3	47.5	2.8	707.7	706.1	1.6	0.2
	1982	2,466.6	2,455.1	11.5	0.5	2,066.1	2,058.5	7.6	0.4	400.5	396.6	3.9	1.0
U PANAMA	1980	366.1	364.7	1.4	0.4	202.4	201.3	1.1	0.5	163.7	163.4	0.3	0.2
	1981	2,710.8	2,708.7	2.1	0.1	2,300.3	2,298.6	1.7	0.1	410.5	410.1	0.4	0.1
I BRASIL	1970	18,554.4	17,643.4	911.0	4.9	10,904.3	10,283.4	620.9	5.7	7,650.1	7,360.0	290.1	3.8
	1980	26,806.7	25,293.4	1,513.3	5.6	18,904.3	17,819.2	1,085.1	5.7	7,902.4	7,474.2	428.2	5.4
	1986	33,059.9	31,121.3	1,938.6	5.9								
G COLOMBIA	1973	3,598.5	3,177.0	421.4	11.7	2,255.9	1,859.4	396.5	17.6	1,342.6	1,317.7	24.9	1.9
	1982	1,572.3	1,576.4	0.0	0.0	779.5	787.2	0.0	0.0	792.8	789.2	3.6	0.5
U MEXICO	1970	9,081.2	8,286.4	794.8	8.8	3,764.4	4,864.2	0.0	0.0	5,316.8	3,422.2	1,894.6	35.6
	1980	13,446.7	12,074.6	1,372.1	10.2	9,081.7	8,172.5	909.2	10.0	4,365.0	3,902.2	462.9	10.6
I PERU	1972	2,771.6	2,659.5	112.1	4.0	1,594.1	1,503.3	90.8	5.7	1,177.5	1,156.1	21.3	1.8
	1981	3,436.3	3,563.6	0.0	0.0	2,198.4	2,199.1	0.0	0.0	1,237.8	1,364.6	0.0	0.0
G GUATEMALA	1981	1,151.9	1,102.3	49.6	4.3								
	1981	327.7	323.3	4.4	1.4	276.1	272.0	4.1	1.5	51.6	51.3	0.4	0.7

AMERICA LATINA ESTIMACION DEL DEFICIT HABITACIONAL ACTUAL POR MATERIALES  
Y HACINAMIENTO SEGUN GRUPOS DE PAISES Y AREAS URBANA Y RURAL 1990

GRUPO	VIVIENDAS CON MATERIALES INADECUADOS O HACINADAS										DEFICIT POR	
	HACINAMIENTO					A REPONER					HACINAMIENTO	
	Numero (miles)	%	Numero (miles)	%	Numero (miles)	A MEJORAR (3)	A AMPLIAR (Solo hacinamiento) (4)	TOTAL	(5) = (2)+(3)+(4)	EN UNIDADES EQUIVALENTES DE VIVIENDA	Numero (miles)	%
TOTAL	11,111.1	12.6	7,981.3	9.0	8,586.2	9.7	4,192.7	4.7	20,760.2	23.5	13,672.0	15.5
Urbano	5,981.7	9.2	2,853.1	4.4	3,072.7	4.7	3,179.8	4.9	9,105.6	14.0	5,449.4	8.4
Rural	5,129.4	22.1	5,128.2	22.1	5,513.5	23.8	1,012.9	4.4	11,654.6	50.2	8,222.6	35.4
GRUPO I	1,197.9	6.3	869.6	4.6	692.3	3.6	704.6	3.7	2,266.5	11.9	1,450.6	7.6
Urbano	863.1	5.4	463.5	2.9	239.7	1.5	604.2	3.8	1,307.4	8.2	784.8	4.9
Rural	334.8	10.8	406.1	13.1	452.6	14.6	100.4	3.2	959.1	30.9	665.9	21.5
GRUPO II	6,842.4	11.2	5,014.7	8.2	5,597.8	9.2	2,781.0	4.6	13,393.5	22.0	8,740.6	14.4
Urbano	4,162.8	9.2	1,945.7	4.3	2,217.2	4.9	2,164.7	4.8	6,327.5	14.0	3,775.8	8.3
Rural	2,679.6	17.2	3,069.1	19.7	3,380.6	21.7	616.3	4.0	7,066.0	45.4	4,964.8	31.9
BRASIL	652.0	2.0	2,869.0	8.8	1,396.0	4.3	296.1	0.9	4,561.1	14.0	3,665.7	11.2
Urbano	504.0	2.0	1,009.0	4.0	504.0	2.0	262.1	1.0	1,775.1	7.0	1,348.4	5.3
Rural	148.0	2.0	1,860.0	25.0	892.0	12.0	34.0	0.5	2,786.0	37.4	2,317.3	31.1
MEXICO	4,302.5	26.8	1,229.8	7.7	2,672.1	16.6	1,742.8	10.8	5,644.6	35.1	3,146.7	19.6
Urbano	2,597.3	22.0	590.3	5.0	1,180.0	10.0	1,350.6	11.4	3,120.9	26.4	1,630.5	13.8
Rural	1,705.2	40.0	639.5	15.0	1,492.1	35.0	392.2	9.2	2,523.7	59.2	1,516.2	35.6
RESTO	1,887.9	15.6	916.0	7.6	1,529.7	12.7	742.0	6.1	3,187.8	26.4	1,928.2	16.0
Urbano	1,061.5	12.9	346.4	4.2	533.2	6.5	552.0	6.7	1,431.5	17.5	796.9	9.7
Rural	826.4	21.3	569.6	14.7	996.6	25.7	190.1	4.9	1,756.3	45.3	1,131.3	29.2
GRUPO III	3,070.8	36.0	2,097.0	24.6	2,296.1	26.9	707.1	8.3	5,100.2	59.8	3,480.7	40.8
Urbano	955.8	23.9	443.9	11.1	615.8	15.4	411.0	10.3	1,470.7	36.8	888.8	22.2
Rural	2,115.0	46.7	1,653.1	36.5	1,680.3	37.1	296.1	6.5	3,629.5	80.1	2,591.9	57.2

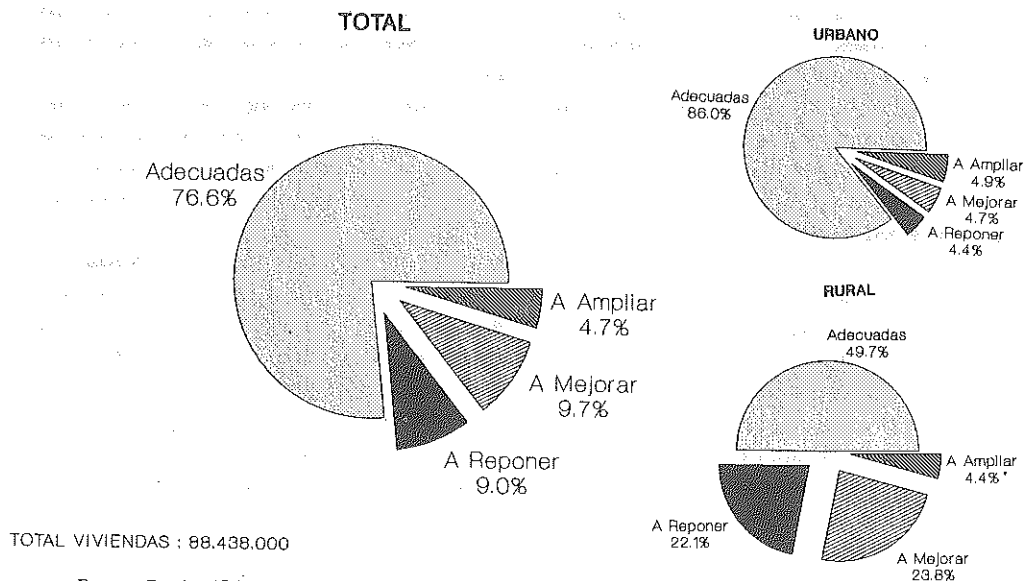
Fuente: Cálculos de los autores con base en Censos Nacionales y Encuestas de Hogares

da, que mejorarla, o que ampliarla. El déficit en unidades equivalentes de vivienda considera esa circunstancia y hace una equivalencia en viviendas completas de los distintos aspectos del déficit<sup>4</sup> (cuadro 15.4).

Se llega así a que en 1990, más del 23% de las viviendas están afectadas por algún tipo de inadecuación de sus materiales o se encontraban hacinadas, lo que equivalía a cerca de 21 millones de viviendas. De este total, 8 millones deberían considerarse en un estado tal que reclamaría reubicar a los hogares que en ellas viven, en nuevas unidades, mientras que 8.6 millones deberían mejorarse, y 4.2 millones ampliarse. La situación es más grave en el área rural, que registra un 50% de viviendas afectadas por estos fenómenos, con 11.7 millones de viviendas (gráfico 15.1).

El Grupo III es el que muestra el panorama más grave con una incidencia promedio de inadecuación del 60%. De cualquier forma, el grueso de las viviendas deficitarias se localizan en los países del Grupo II, que reúne a México y Brasil los dos países más extensos y populosos de Latinoamérica.

Gráfico 15.1  
SITUACION DE LA VIVIENDA EN 1990  
VIVIENDAS ADECUADAS, INADECUADAS Y HACINADAS



4 Las equivalencias utilizadas para este cálculo fueron : viviendas a reponer : 1 unidad equivalente de vivienda; viviendas a ampliar: 1/2 unidad equivalente de vivienda; viviendas hacinadas: 1/3 unidad equivalente de vivienda.

En este Grupo se hallan 13.4 millones de los 20.8 millones de unidades a mejorar, reponer o ampliar (gráfico 15.2).

Tomando como medida la unidad equivalente de vivienda, la magnitud del déficit es de 13.7 millones, que representan 15.5% del número de las viviendas existentes en la región. Esta proporción alcanza 8.4% en las ciudades y 35.4 en las áreas rurales. Es de notar que aunque el 74 % de las viviendas son urbanas, el déficit de vivienda se encuentra mayoritariamente en las poblaciones campesinas. En cuanto a su distribución por grupos de países, el grupo II representa más del 60%, como lo muestra el gráfico 15.3. Esta participación se debe a los altos requerimientos de Brasil y México, los cuales aportan más de las dos terceras partes del total. El Grupo III, a pesar de su baja población relativa, presenta un déficit absoluto que duplica el del grupo I y que en términos relativos supera en más de 10 puntos el del 'resto' del Grupo II.

Respecto al servicio de agua potable a mediados de la década pasada, se muestra en el cuadro 15.5 la proporción de viviendas con una sistema inadecuado para acceder a ella<sup>5</sup>. En siete de los países considerados hacia mediados de los ochenta, más del 20% de las viviendas no disponen de una provisión adecuada de agua y sólo dos registran una proporción inferior al 20%. La situación resulta claramente más deficiente en las áreas rurales. Aun en países con una incidencia media de esta deficiencia, se observa un panorama insatisfactorio en estas zonas.

Si bien durante los 70 se habrían logrado avances significativos en algunos países (Brasil, Perú, Cuba, Ecuador o Panamá, por ejemplo) la mejoría parece haber sido menor en los 80 según se desprende de los datos disponibles y también a juzgar por lo acontecido con la cantidad de conexiones a la red pública<sup>6</sup>.

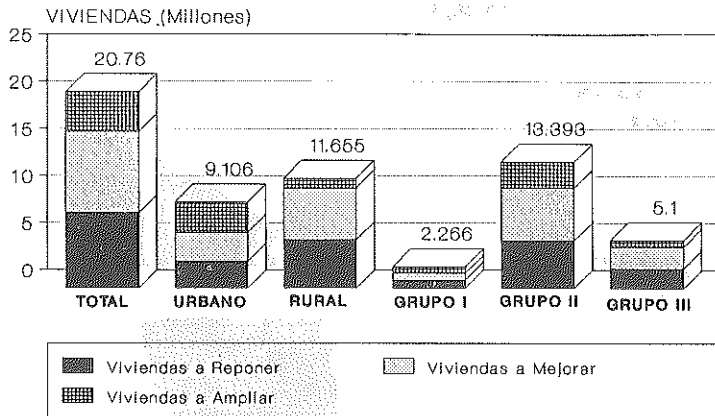
En función de este comportamiento y de la tendencia observada, se estimó la proporción y cantidad de viviendas que no tendrían provisión adecuada de agua potable hacia 1990 (cuadro 15.8). En el conjunto de la región, el número de unidades habitacionales en esta situación en 1990 es de 22.6 millones, lo que representa una incidencia del 26%.

En cuanto a la cobertura de sistemas adecuados para la eliminación de excretas la situación aparece más apremiante que en el caso de agua (cuadro 15.6). Más de la mitad de los países considerados tenían hacia 1985 más del 40% de sus viviendas sin sistema adecuado y sólo Argentina y Uruguay registraban una proporción inferior al 20%. En el cuadro 15.8, donde se incluye la estimación al 90 para el conjunto de la región, se observa que el 34%

5 En el Anexo de esta parte del libro se encuentra la definición de vivienda sin servicios adecuados de agua y eliminación de excretas para cada país.

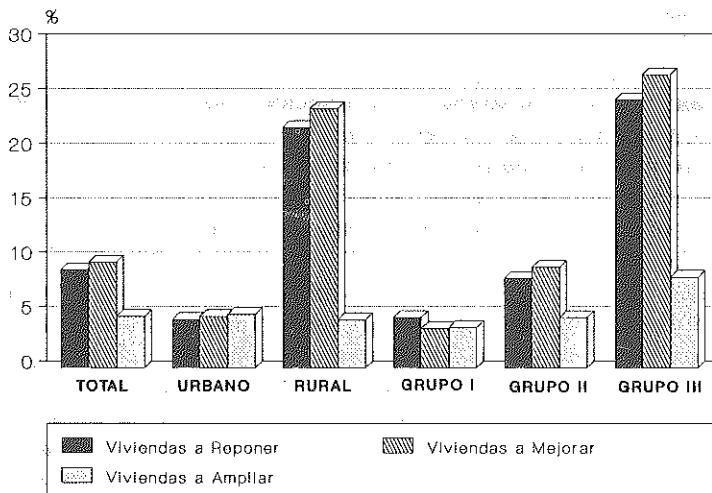
6 Véase CEPAL, 1990. Abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental en América Latina y el Caribe con posterioridad a la carta de Punta del Este. Documento LC/G 1591.

**Gráfico 15.2**  
**BRECHAS DE VIVIENDAS POR INADECUACIÓN DE MATERIALES Y HACINAMIENTO EN 1990**



A Reparar : paredes de mat. Inadecuados  
 A Mejorar : con pisos de tierra  
 A Ampliar : hacinadas

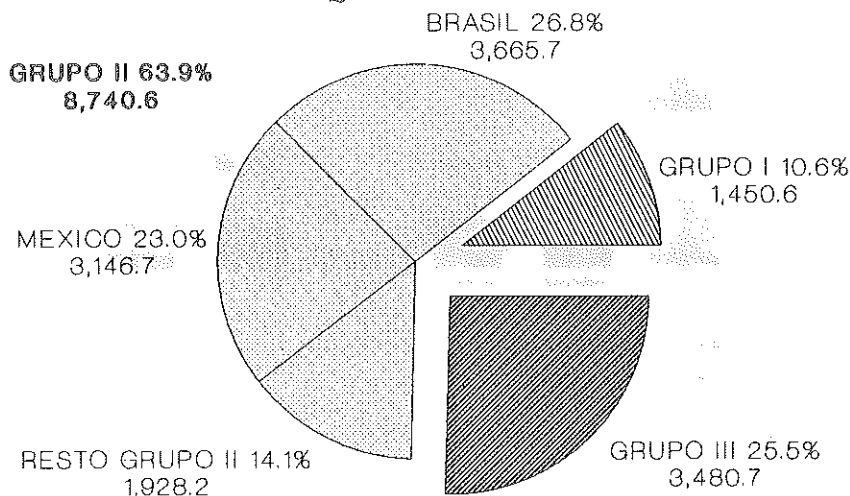
**BRECHAS RELATIVAS**



Fuente: Cuadro 15.4



Gráfico 15.3  
**DEFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO POR MATERIALES  
 Y HACINAMIENTO EN 1990**  
**UNIDADES EQUIVALENTES DE VIVIENDA**



Fuente: Cuadro 15.4

de todas las viviendas mostraban una situación insatisfactoria respecto a esta dimensión, porcentaje que era del 25 para las zonas urbanas y del 57 para las rurales. En general, entonces, resultaría necesario incorporar sistemas adecuados a cerca de 30 millones de viviendas. La incidencia en los Grupos II y, especialmente III, resultan muy altas en promedio, aUn respecto a la población urbana.

El último servicio cuya disponibilidad ha sido evaluada es la energía eléctrica. Sobre este tema se aprecia que las diferencias entre países no resultan tan marcadas tanto en las zonas urbanas como en las rurales. En las áreas urbanas de la mayoría de los países –aún algunos del Grupo III– se ha logrado una difusión importante de ese servicio, notándose un avance en los setenta, que prosiguió, en algunos casos, durante el decenio siguiente (cuadro 15.7). La población rural, sin embargo, continúa sin disponer del servicio en una muy amplia proporción; a excepción de Costa Rica y Venezuela, el porcentaje de viviendas sin electricidad es siempre superior al 50%.

En el cuadro 15.8 se estimó que en 1990 existen en América Latina 16.6 millones de viviendas sin servicio eléctrico, de las cuales 12.8 millones se ubican en las áreas rurales y 11 en el Grupo II.

Cuadro 15.5  
**AMERICA LATINA**  
**VIVIENDAS CON FUENTES DE AGUA INADECUADAS**  
**SEGUN GRUPOS DE PAISES Y AREAS URBANA Y RURAL**  
**1970-1985**

PAISES	1970 1/			1980 2/			1985 3/		
	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
G Argentina				11.6	9.0	26.2		4.4	
R Chile	10.1	4.7	28.2	10.8	5.4	37.9			
U Costa Rica							11.5	12.9	10.2
P Cuba	31.7	35.9	23.9	16.8	15.0	20.9			
O Panama	60.6	54.5	66.5	33.9	28.4	40.7			
I Uruguay	30.1	25.5	54.7				6.3	6.2	7.2
Venezuela				35.4	30.7	61.7			
G Brasil 4/	64.1	56.9	74.2	35.3	36.1	33.4	22.5	21.3	26.4
R Colombia	50.1	13.9	66.2		12.6		22.1	10.9	47.6
U Ecuador	47.6	55.5	35.0	35.0	40.7	37.0			
P Mexico	54.4	46.0	66.2	43.3	35.3	60.1			
O Peru	67.1	56.5	81.1		39.2		41.5	28.6	66.2
II									
G Bolivia 6/				63.3	74.5	55.7	55.9	68.3	43.5
R El Salvador							39.1	27.0	52.6
U Guatemala 5/				29.8	29.9	29.7	28.7	25.2	30.6
P Honduras	45.1	60.7	37.9						
O Nicaragua							31.0	21.4	40.5
III R. Dominicana								53.3	

<sup>1</sup>Perú: 1972; Colombia: 1973; Honduras: 1974; Uruguay: 1975.

<sup>2</sup>Bolivia: 1976; Cuba, Venezuela, Colombia, Perú y Guatemala: 1981; Chile y Ecuador: 1982

<sup>3</sup>Costa Rica: 1984; Perú: 1985/86; Colombia y Guatemala: 1986/87; Brasil: 1987; Argentina, Bolivia y Honduras: 1988

<sup>4</sup>En 1987 se refiere a hogares

<sup>5</sup>En 1986/87 se refiere a hogares

<sup>6</sup>En 1988 se refiere a hogares.

Fuentes: Cálculos de los autores sobre la base de los Censos Nacionales y las Encuestas de Hogares

Cuadro 15.6  
**AMERICA LATINA**  
**VIVIENDAS CON SISTEMAS INADECUADOS DE ELIMINACION DE**  
**EXCRETAS SEGUN GRUPOS DE PAISES Y AREAS URBANA Y RURAL**  
**1970 - 1985**

PAISES	1970 1/			1980 2/			1985 3/		
	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
G   Argentina				16.1	15.8	18.1		15.7	
R   Chile				24.8	29.1	3.4			
U   Costa Rica							7.6	8.7	6.5
P   Panama	39.9	26.0	53.3	26.8	28.2	25.1			
O   Uruguay	47.6	52.3	22.4				8.1	6.6	21.6
I   Venezuela 4/				25.8	16.1	55.9		7.7	
G   Brasil 5/	63.5	53.7	77.3	44.7	38.1	60.4	36.5	33.2	47.2
R   Colombia	52.3	24.3	91.8				40.1	19.2	87.3
U   Ecuador	70.1	39.4	91.2	48.5	12.4	84.5			
P   Mexico				48.2	28.1	90.3			
O   Peru	77.5	61.6	98.5				50.0	29.5	91.1
II									
G   Bolivia 7/				85.7	65.9	99.2	68.7	50.6	87.1
R   El Salvador							42.7	50.1	34.4
U   Guatemala 6/				57.1	50.9	59.8	48.9	45.0	51.2
P   Honduras	83.4	70.7	89.4				55.8	47.3	61.9
O   Nicaragua								44.6	
III   Paraguay				65.5	48.5	80.2			
R. Dominicana								30.0	

<sup>1</sup>Perú: 1972; Colombia: 1973; Honduras: 1974; Uruguay: 1975.

<sup>2</sup>Bolivia: 1976; Venezuela y Guatemala: 1981; Chile y Ecuador: 1982

<sup>3</sup>Costa Rica: 1984; Perú: 1985/86; Colombia y Guatemala: 1986/87; Brasil: 1987; Argentina, Bolivia y Honduras: 1988

<sup>4</sup>En 1986 se refiere a hogares

<sup>5</sup>En 1986/87 se refiere a hogares

<sup>6</sup>En 1988 se refiere a hogares.

Fuentes: Cálculos de los autores sobre la base de los Censos Nacionales y las Encuestas de Hogares

Cuadro 15.7  
**AMERICA LATINA**  
**VIVIENDAS SIN SERVICIO ELECTRICO**  
**SEGUN GRUPOS DE PAISES Y AREAS URBANA Y RURAL**  
**1970 - 1985**

PAISES	1970 1/			1980 2/			1985 3/		
	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
G   Argentina				13.2	5.4	55.6			
R   Chile	19.1	7.4	58.4	15.3	5.2	65.9			
U   Costa Rica							16.8	1.1	30.9
P   Cuba	29.3	1.9	80.4	17.1	1.4	54.3			
O   Panama	48.1	11.6	84.2	34.2	7.5	67.0			
I   Uruguay	19.3	10.6	66.2				14.6	8.3	63.5
Venezuela 4/				11.4	4.6	49.7	5.0	0.8	22.4
G									
R   Brasil 5/	54.7	25.6	95.2	33.5	12.6	83.6	15.4	3.6	53.0
U   Colombia	41.0	20.9	80.8				21.8	5.3	59.4
P   Ecuador				37.9	7.5	68.4		2.3	
O   Mexico	41.1	19.3	72.2	21.8	11.2	44.0			
II   Perú	67.9	45.7	97.3	54.3	28.4	97.4			
G   Bolivia				60.6	23.2	83.7	40.7	8.3	73.5
R   El Salvador							34.3	7.7	64.0
U   Guatemala	75.0	34.9	96.9	64.9	23.7	83.3			
P   Honduras	75.0	32.9	94.5				60.3	21.5	88.3
O   Nicaragua							39.1	7.7	70.5
III   Paraguay				61.2					
R. Dominicana				39.3	10.6	70.6			

<sup>1</sup>Perú: 1972; Colombia y Guatemala: 1973; Honduras: 1974; Uruguay: 1975.

<sup>2</sup>Bolivia: 1976; Cuba, Venezuela, Perú y Guatemala: 1981; Chile y Ecuador: 1982

<sup>3</sup>Costa Rica: 1984; Perú: 1985/86; Venezuela: 1986; Colombia: 1986/87; Brasil: 1987; Ecuador, Bolivia y Honduras: 1988

<sup>4</sup>En 1986 se refiere a hogares

<sup>5</sup>En 1987 se refiere a hogares

Fuentes: Cálculos de los autores sobre la base de los Censos Nacionales y las Encuestas de Hogares

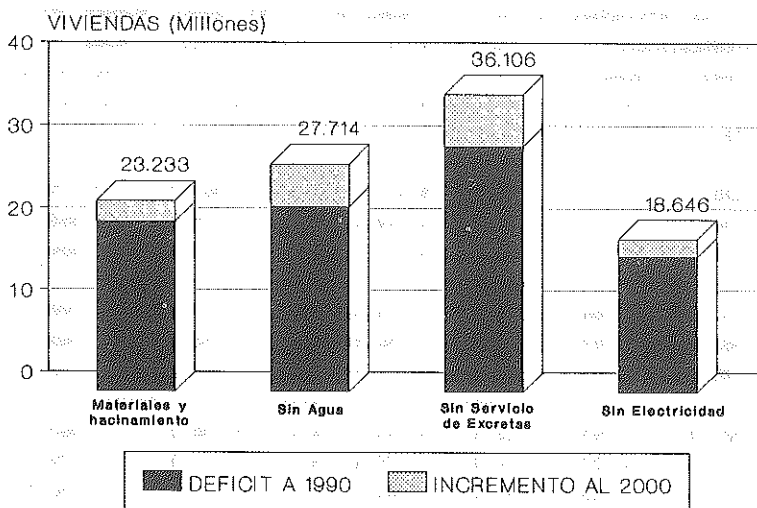
AMERICA LATINA  
ESTIMACION DEL DEFICIT HABITACIONAL ACTUAL Y AL AÑO 2000  
DE LOS SERVICIOS DE AGUA, ELIMINACION DE EXCRETAS Y ENERGIA ELECTRICA  
SEGUN GRUPOS DE PAISES Y AREAS URBANA Y RURAL

GRUPO	VIVIENDAS CON SERVICIO DE AGUA INADECUADO				VIVIENDAS CON SERVICIO INADECUADO DE ELIMINACION DE EXCRETAS				VIVIENDAS SIN ALUMBRADO ELECTRICO			
	1990		INCREMENTO ESPERADO EN LA DECADA (miles)		1990		INCREMENTO ESPERADO EN LA DECADA (miles)		1990		INCREMENTO ESPERADO EN LA DECADA (miles)	
	Numero (miles)	%	Actual + Incremento (miles)	%	Numero (miles)	%	Actual + Incremento (miles)	%	Numero (miles)	%	Actual + Incremento (miles)	%
TOTAL	22,582.0	25.5	5,131.9	27,713.9	29,865.0	33.8	6,240.9	36,105.9	16,561.0	18.7	2,085.5	18,646.5
Urbano	13,694.0	21.0	4,659.2	18,353.2	16,569.0	25.4	5,542.1	22,111.1	3,743.0	5.7	1,265.4	5,008.4
Rural	8,888.0	38.3	472.7	9,360.7	13,296.0	57.3	698.7	13,994.7	12,818.0	55.2	820.1	13,638.1
GRUPO I	2,713.0	14.2	418.9	3,131.9	3,187.0	16.7	552.0	3,739.0	1,889.0	9.9	185.4	2,074.4
Urbano	1,787.0	11.2	364.3	2,151.3	2,513.0	15.7	512.3	3,025.3	510.0	3.2	104.0	614.0
Rural	926.0	29.9	54.7	980.7	674.0	21.7	39.8	713.8	1,379.0	44.5	81.4	1,460.4
GRUPO II	16,375.0	26.9	3,526.7	19,901.7	22,169.0	36.4	4,299.1	26,468.1	10,975.0	18.0	3,073.8	12,048.8
Urbano	10,106.0	22.3	3,425.2	13,531.2	12,209.0	27.0	4,138.0	16,347.0	2,777.0	6.1	941.2	3,718.2
Rural	6,269.0	40.2	101.4	6,370.4	9,960.0	63.9	161.1	10,121.1	8,198.0	52.6	132.6	8,330.6
GRUPO III	3,494.0	41.0	1,138.2	4,632.2	4,509.0	52.9	1,389.7	5,898.7	3,697.0	43.4	826.3	4,523.3
Urbano	1,801.0	45.0	869.7	2,670.7	1,847.0	46.2	891.9	2,738.9	456.0	11.4	220.2	676.2
Rural	1,693.0	37.4	316.6	2,009.6	2,662.0	58.8	497.8	3,159.8	3,241.0	71.5	606.1	3,847.1

Fuentes: Cálculos de los autores sobre la base de los Censos Nacionales y las Encuestas de Hogares

En ese mismo cuadro se ofrece además un cálculo de la brecha esperada para los tres servicios, durante la década de los 90. El estimativo del incremento de la brecha se hace sobre el supuesto de que se mantienen las proporciones del déficit en el aumento neto de viviendas. El déficit total para cada servicio es la suma del déficit actual más el incremento esperado (gráfico 15.4).

Gráfico 15.4  
DEFICIT ABSOLUTOS DE VIVIENDAS INADECUADAS,  
HACINADAS Y SIN SERVICIOS 1990 - 2000



Fuente: Cuadros 15.4 y 15.8

### 15.1.3. Pronóstico metas y esfuerzo sobre el problema de la vivienda.

El cuadro 15.9 contiene una estimación del déficit habitacional esperado, por materiales y hacinamiento, para el año 2000, en términos de unidades de vivienda a construir, también bajo el supuesto de que se mantendrá la estructura presente de la brecha en las áreas urbanas y rurales. En el cálculo conjetural simplificado que se hace, el déficit futuro es igualmente, la sumatoria de las unidades faltantes en la actualidad -13.7 millones- más los 2.5 millones de unidades adicionales que aumentarían el faltante en los 10 años próximos. De esta forma, se estima en 16.1 millones de unidades de vivienda el déficit habitacional relativo a materiales y hacinamiento que habría que tratar al año 2000 si no se hace un esfuerzo adicional para su tratamiento.

Cuadro 15.9  
**AMERICA LATINA**  
**ESTIMACION DEL DEFICIT HABITACIONAL POR MATERIALES Y**  
**HACINAMIENTO AL AÑO 2000 SEGUN GRUPOS DE PAISES Y**  
**AREAS URBANA Y RURAL**

GRUPO	1990					INCREMENTO ESPERADO		DEFICIT
	DEFICIT ACTUAL					DE VIVIENDAS		HABITACIONAL
	VIVIENDAS EXISTENTES (miles)	Viviendas con Mat. Inadec. o Hacina- das		Unidades de Vi- vienda Faltantes		1990 - 2000		Actual mas
			Numero (miles)	%	Numero (miles)	%	Requeridas (miles)	Deficitarias (miles)
(1)	(2)		(3)		(4)	(5)	(6) = (3)+(5)	
TOTAL	88,438.0	20,760.2	23.5	13,672.0	15.5	21,807.0	2,473.2	16,145.2
Urbano	65,230.0	9,105.6	14.0	5,449.4	8.4	20,525.0	1,868.9	7,318.2
Rural	23,208.0	11,654.6	50.2	8,222.6	35.4	1,282.0	604.3	8,827.0
GRUPO I	19,083.0	2,266.5	11.9	1,450.6	7.6	3,441.0	199.3	1,649.9
Urbano	15,983.0	1,307.4	8.2	784.8	4.9	3,258.0	160.0	944.7
Rural	3,100.0	959.1	30.9	665.9	21.5	183.0	39.3	705.2
GRUPO II	60,827.0	13,393.5	22.0	8,740.6	14.4	15,588.0	1,360.0	10,100.7
Urbano	45,248.0	6,327.5	14.0	3,775.8	8.3	15,336.0	1,279.7	5,055.5
Rural	15,579.0	7,066.0	45.4	4,964.8	31.9	252.0	80.3	5,045.1
BRASIL	32,682.0	4,561.1	14.0	3,665.7	11.2	8,225.0	439.4	4,105.1
Urbano	25,242.0	1,775.1	7.0	1,348.4	5.3	8,225.0	439.4	1,787.7
Rural	7,440.0	2,786.0	37.4	2,317.3	31.1	0.0	0.0	2,317.3
MEXICO	16,069.0	5,644.6	35.1	3,146.7	19.6	4,088.0	586.8	3,733.5
Urbano	11,806.0	3,120.9	26.4	1,630.5	13.8	3,986.0	550.5	2,181.0
Rural	4,263.0	2,523.7	59.2	1,516.2	35.6	102.0	36.3	1,552.5
RESTO	12,076.0	3,187.8	26.4	1,928.2	16.0	3,275.0	347.5	2,275.7
Urbano	8,200.0	1,431.5	17.5	796.9	9.7	3,125.0	303.7	1,100.6
Rural	3,876.0	1,756.3	45.3	1,131.3	29.2	150.0	43.8	1,175.0
GRUPO III	8,528.0	5,100.2	59.8	3,480.7	40.8	2,778.0	913.9	4,394.6
Urbano	3,999.0	1,470.7	36.8	888.8	22.2	1,931.0	429.2	1,318.0
Rural	4,529.0	3,629.5	80.1	2,591.9	57.2	847.0	484.7	3,076.6

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de los países.

Por su parte, el cuadro 15.10 contiene un estimativo en tres opciones, del esfuerzo -físico y en costos monetarios- que se requeriría para abatir o disminuir estas brechas en la satisfacción de las necesidades habitacionales. La primera tendiente a acabar los aspectos más críticos del déficit, que son captados por los indicadores, en la presente década. La segunda a mantener su nivel absoluto, esto es a tratar sólo las nuevas demandas. Y la última a disminuir la brecha en un 50%. Para estos cálculos se partió de considerar que la solución de vivienda mínima, incluyendo terreno, materiales y mano de obra (y sin tomar en cuenta el costo de servicios de agua, drenaje y energía eléctrica) era, en promedio, de US \$6.000<sup>7</sup>. El valor de superar totalmente estas brechas (opción de meta 1) sería, con base en estas consideraciones, de US \$96.871 millones. En la segunda sería de US\$ 14.839 millones y en la tercera de US \$48.436 millones. Es interesante el cambio en la composición del costo según las diferentes opciones; mientras que en la primera y tercera, la inversión en el sector rural representa más del 50% del total, en la segunda no alcanza el 30%. El gráfico 15.5 ilustra los resultados a nivel agregado, destacando el esfuerzo adicional a realizar para cada una de las metas.

En aras de la simplicidad, el cuadro 15.11 recoge únicamente los resultados del abatimiento total de los diferentes déficit de servicios básicos de la vivienda, cuyos valores agregados se ilustran en el gráfico 15.6<sup>8</sup>.

El acelerado proceso de urbanización, unido a débiles políticas de planeación urbana en la región latinoamericana, generó un déficit considerable de estos servicios en las ciudades. Es así como en los servicios de agua y eliminación de excretas, los costos urbanos demandan más del 80% del total de los recursos que demanda este déficit. El caso del servicio de energía eléctrica es diferente, ya que los costos urbanos no alcanzan el 30% del costo total; esto se puede explicar en parte por la inexistencia de sustitutos adecuados de este servicio en el sector rural.

7 Este costo unitario se estimó en el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, con el apoyo de HABITAT, partiendo de consultar información de distintos países, para una vivienda estándar de 60 m<sup>2</sup>.

8 Los costos unitarios para la instalación de los servicios de agua, eliminación de excretas y electricidad fueron calculados igualmente en el Proyecto Regional. Para este fin se tomaron costos diferenciales para las zonas urbanas y rurales y se asumió que la extensión de los servicios se daba en iguales proporciones con soluciones convencionales y con alternativas tecnológicas de menor costo. Los costos utilizados se especificaron en US\$:

SERVICIO	URBANO	RURAL	UNIDAD
Agua	\$ 150	\$ 50	Per cápita
Eliminación de Excretas	\$ 100	\$ 30	Per cápita
Energía	\$ 800	\$ 1.250	Vivienda.



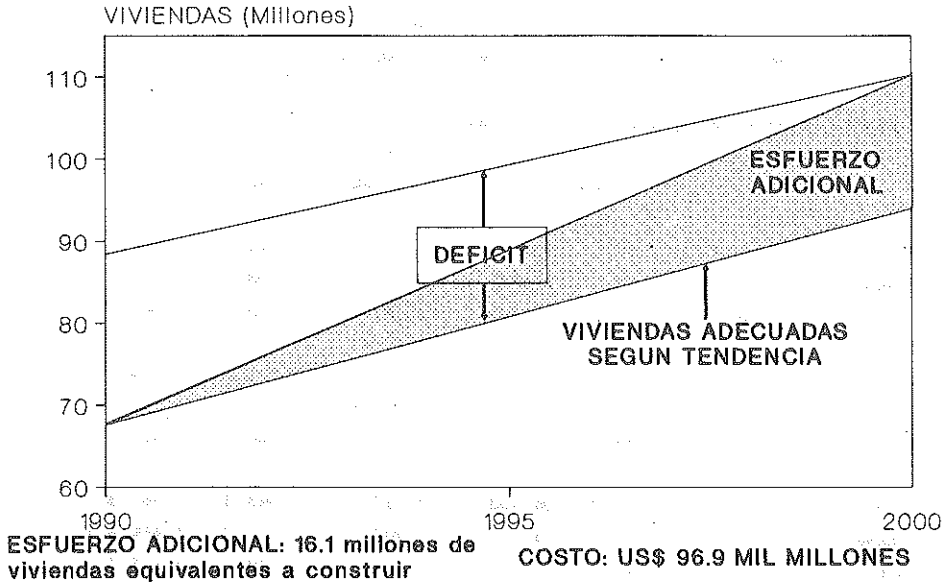
**AMERICA LATINA**  
**METAS Y ESFUERZOS ALTERNATIVOS PARA TRATAR EL DEFICIT HABITACIONA**  
**FOR MATERIALES Y HACINAMIENTO EN LA DECADA DE LOS 90, SEGUN GRUPOS DE PAISES**  
**AREAS URBAN Y RURAL**

GRUPO	META 1 : ACABAR EL DEFICIT AL AÑO 2000				META 2 : MANTENER BRECHA AL NIVEL ABSOLUTO				META 3 : DISMINUIR BRECHA ABSOLUTA EN UN 50%			
	Miles de viviendas a const.		Costo US\$ Millones		Miles viv. Falta		% Deficit		ESFUERZO		ESTADO FINAL AL 2000	
	Miles de viviendas a const.	Costo US\$ Millones	Miles viv. Falta	% Deficit	Miles de viviendas a const.	Costo US\$ Millones	Miles de viviendas a const.	% Deficit	Miles de viviendas a const.	Costo US\$ Millones	Miles viv. Falta	% Deficit
TOTAL	16,145.2	96,871.3	2,473.2	14,839.4	13,872.0	12.4	8,072.6	48,435.6	8,072.6	48,435.6	8,072.6	7.3
Urbano	7,318.2	43,909.5	1,868.9	11,213.3	5,449.4	6.4	3,659.1	21,954.7	3,659.1	21,954.7	3,659.1	4.3
Rural	8,827.0	52,961.8	604.3	3,626.1	8,222.6	33.6	4,413.5	26,480.9	4,413.5	26,480.9	4,413.5	18.0
GRUPO I	1,649.9	9,899.5	199.3	1,195.7	1,650.6	6.4	825.0	4,949.8	825.0	4,949.8	825.0	3.7
Urbano	944.7	5,668.4	160.0	959.8	784.8	4.1	472.4	2,834.2	472.4	2,834.2	472.4	2.5
Rural	705.2	4,231.1	39.3	235.9	665.9	20.3	352.6	2,115.6	352.6	2,115.6	352.6	10.7
GRUPO II	10,100.7	60,604.0	1,360.0	8,160.3	8,740.6	11.4	5,050.3	30,302.0	5,050.3	30,302.0	5,050.3	6.6
Urbano	5,095.5	30,333.2	1,279.7	7,679.4	3,775.8	6.2	2,527.8	15,166.6	2,527.8	15,166.6	2,527.8	4.2
Rural	5,045.1	30,270.8	80.3	481.9	4,964.8	31.4	2,522.6	15,135.4	2,522.6	15,135.4	2,522.6	15.9
BRASIL	4,105.1	24,630.4	439.4	2,636.1	3,665.7	9.0	2,052.5	12,315.2	2,052.5	12,315.2	2,052.5	5.0
Urbano	1,787.7	10,726.3	439.4	2,636.1	1,348.4	4.0	893.9	5,363.2	893.9	5,363.2	893.9	2.7
Rural	2,317.3	13,904.1	0.0	0.0	2,317.3	31.1	1,158.7	6,952.0	1,158.7	6,952.0	1,158.7	15.6
MEXICO	3,733.5	22,400.9	586.8	3,520.7	3,146.7	15.6	1,866.7	11,200.5	1,866.7	11,200.5	1,866.7	9.3
Urbano	2,181.0	13,086.0	550.5	3,303.0	1,630.5	10.3	1,090.5	6,543.0	1,090.5	6,543.0	1,090.5	6.9
Rural	1,552.5	9,314.9	36.3	217.7	1,516.2	34.7	776.2	4,657.5	776.2	4,657.5	776.2	17.8
RESTO	2,275.7	13,654.1	347.5	2,084.9	1,928.2	12.6	1,137.8	6,827.1	1,137.8	6,827.1	1,137.8	7.4
Urbano	1,100.6	6,603.9	303.7	1,822.3	796.9	7.0	530.3	3,301.9	530.3	3,301.9	530.3	4.9
Rural	1,175.0	7,050.3	43.8	262.7	1,131.3	28.1	587.5	3,525.1	587.5	3,525.1	587.5	14.6
GRUPO III	4,394.6	26,367.8	913.9	5,483.5	3,480.7	30.8	2,197.3	13,185.9	2,197.3	13,185.9	2,197.3	19.4
Urbano	1,318.0	7,907.9	429.2	2,575.1	888.8	15.0	659.0	3,953.9	659.0	3,953.9	659.0	11.1
Rural	3,076.6	18,459.9	484.7	2,908.4	2,591.9	48.2	1,538.3	9,229.9	1,538.3	9,229.9	1,538.3	28.6

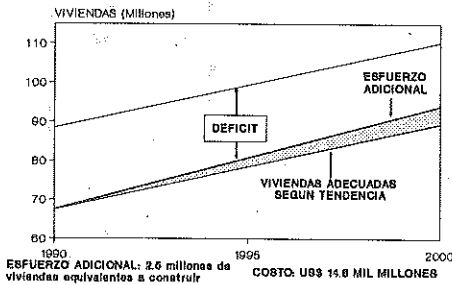
Gráfico 15.5

**METAS Y ESFUERZOS ALTERNATIVOS PARA TRATAR EL DEFICIT HABITACIONAL POR MATERIALES Y HACINAMIENTO EN LOS 90.**

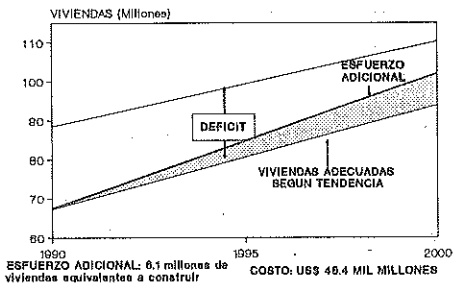
**META 1: Acabar el déficit al año 2000**



**META 2: Mantener Brecha Nivel 1990**



**META 3: Disminuir Brecha en un 50%**



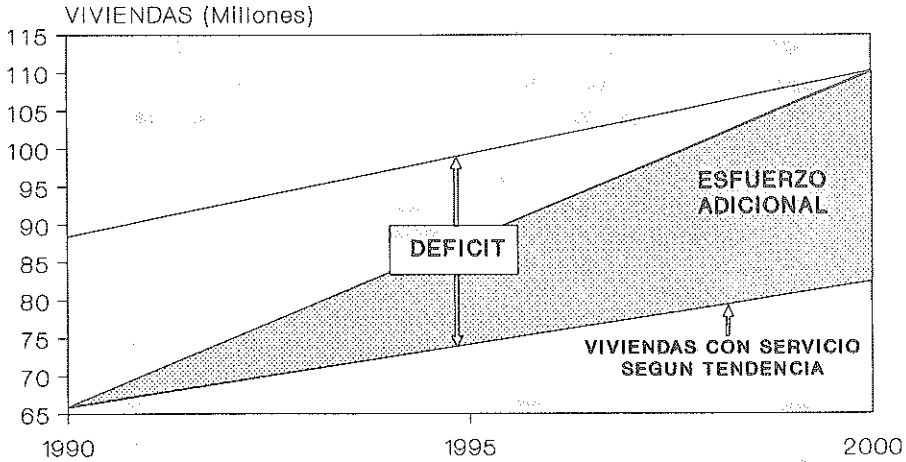
Fuente: Cuadro 15.10.

Cuadro 15.11  
**AMERICA LATINA ESFUERZO PARA ABATIR LOS DEFICIT  
 DE SERVICIOS HABITACIONALES EN LA DECADA DE LOS 90  
 SEGUN GRUPOS DE PAISES Y AREAS URBANA Y RURAL**

GRUPO	SERVICIO DE AGUA		SERVICIO DE ELI- MINACION DE EXCRETAS		SERVICIO ELECTRICO	
	Viviendas	Costo	Viviendas	Costo	Viviendas	Costo
	a dotar	US\$ Millones	a dotar	US\$ Millones	a dotar	US\$ Millones
TOTAL	27,713.9	15,969.2	36,105.9	13,007.1	18,646.5	21,054.4
Urbano	18,353.2	13,425.5	22,111.1	10,721.8	5,008.4	4,006.7
Rural	9,360.7	2,543.7	13,994.7	2,285.2	13,638.1	17,047.7
GRUPO I	3,131.9	1,631.5	3,739.0	1,399.4	2,074.4	2,316.7
Urbano	2,151.3	1,371.6	3,025.3	1,285.9	614.0	491.2
Rural	980.7	259.9	713.8	113.5	1,460.4	1,825.5
GRUPO II	19,901.7	11,559.9	26,468.1	9,567.9	12,048.8	13,387.8
Urbano	13,531.2	9,817.5	16,347.0	7,907.0	3,718.2	2,974.6
Rural	6,370.4	1,742.3	10,121.1	1,660.9	8,330.6	10,413.3
BRASIL	4,536.9	2,258.2	6,731.0	1,914.2	6,137.2	6,918.6
Urbano	2,676.9	1,767.7	3,011.0	1,325.6	1,673.2	1,338.6
Rural	1,860.0	490.5	3,720.0	588.6	4,464.0	5,580.0
MEXICO	7,354.7	4,581.3	7,438.9	2,736.6	3,324.2	3,445.0
Urbano	4,736.5	3,799.3	3,947.3	2,110.8	1,578.4	1,262.7
Rural	2,618.2	782.0	3,491.6	625.7	1,745.8	2,182.2
RESTO	12,796.0	4,720.4	19,634.0	4,917.2	4,728.0	3,024.3
Urbano	9,092.0	4,250.5	13,974.0	4,470.6	670.0	373.3
Rural	3,704.0	469.8	5,660.0	446.5	4,058.0	2,651.0
GRUPO III	4,632.2	2,777.8	5,898.7	2,039.8	4,523.3	5,349.9
Urbano	2,670.7	2,236.3	2,738.9	1,529.0	676.2	541.0
Rural	2,009.6	541.5	3,159.8	510.8	3,847.1	4,808.9

Fuente Cálculos de los autores con base en información de los países.

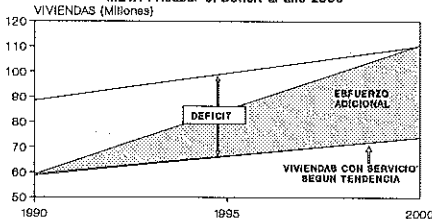
Gráfico 15.6  
**ESTIMACION DE LA BRECHA DEL SERVICIO DE AGUA  
 Y DEL ESFUERZO PARA ABATIRLA**  
 Meta: Acabar el déficit al año 2000



ESFUERZO ADICIONAL: 28 MILLONES  
 DE CONEXIONES  
 COSTO : US\$ 16 MIL MILLONES

**ESTIMACION DE LA BRECHA DEL SERVICIO DE  
 ELIMINACION DE EXCRETAS Y DEL ESFUERZO  
 PARA ABATIRLO**

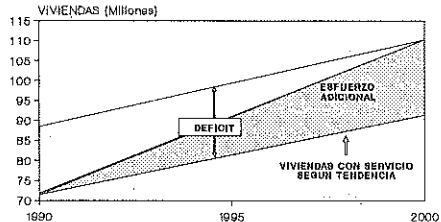
META : Acabar el Déficit al año 2000



ESFUERZO ADICIONAL : 36 MILLONES  
 DE CONEXIONES  
 COSTO : US\$ 13 MIL MILLONES

**ESTIMACION DE LA BRECHA DEL SERVICIO  
 ELECTRICO Y DEL ESFUERZO PARA ABATIRLA**

META : Acabar el Déficit al año 2000



ESFUERZO ADICIONAL : 19 MILLONES  
 DE CONEXIONES  
 COSTO : US\$ 21 MIL MILLONES

Fuente: Cuadros 15.8 y 15.11

El monto y la composición final del costo de cerrar la brecha habitacional en América Latina por los conceptos considerados, se estima en US \$147 mil millones que equivalen a cerca del 35% de la deuda externa nominal de la región (cuadro 15.12). Dos tercios de estos costos corresponden a los com-

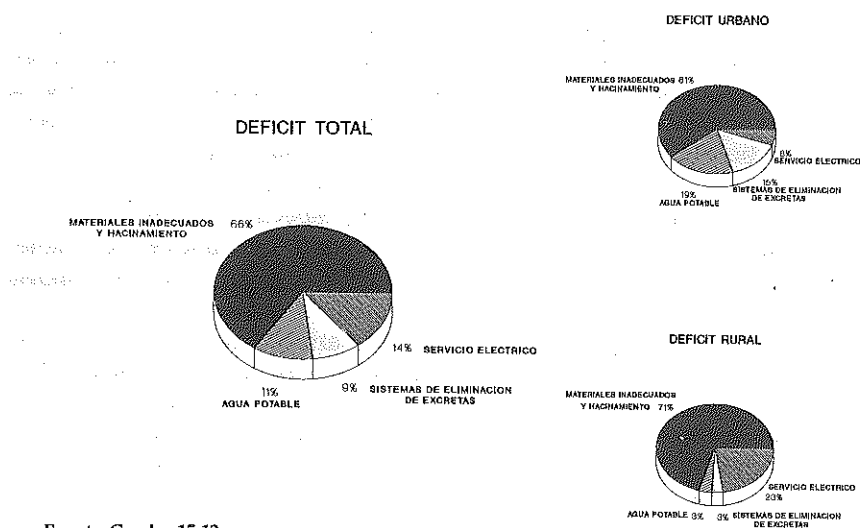
Cuadro 15.12  
**COSTO TOTAL DE LA SUPERACION DE LOS DIFERENTES  
 DEFICIT HABITACIONALES ACTUALES Y ESPERADOS  
 DURANTE LA DECADA DE LOS 90 (Millones de US\$)**

	TOTAL MILLONES US\$ (1+2+3+4)	DEFICIT DE MATERIALES Y HACINAMIENTO (1)	DEFICIT DE AGUA POTABLE (2)	DEFICIT DE SISTEMAS DE ELIMINACION DE EXCRETAS (3)	DEFICIT DE SERVICIO ELECTRICO (4)
TOTAL	146,902.0	96,871.3	15,969.2	13,007.1	21,054.4
%	100.0	65.9	10.9	8.9	14.3
Urbano	72,063.6	43,909.5	13,425.4	10,721.9	4,006.8
%	100.0	60.9	18.6	14.9	5.6
Rural	74,838.4	52,961.8	2,543.7	2,285.2	17,047.7
%	100.0	70.8	3.4	3.1	22.8
GRUPO I	15,247.1	9,899.5	1,631.5	1,399.4	2,316.7
%	100.0	64.9	10.7	9.2	15.2
Urbano	8,817.1	5,668.4	1,371.6	1,285.9	491.2
%	100.0	64.3	15.6	14.6	5.6
Rural	6,430.0	4,231.1	259.9	113.5	1,825.5
%	100.0	65.8	4.0	1.8	28.4
GRUPO II	95,119.6	60,604.0	11,559.8	9,567.9	13,387.9
%	100.0	63.7	12.2	10.1	14.1
Urbano	51,032.3	30,333.2	9,817.5	7,907.0	2,974.6
%	100.0	59.4	19.2	15.5	5.8
Rural	44,087.3	30,270.8	1,742.3	1,660.9	10,413.3
%	100.0	68.7	4.0	3.8	23.6
GRUPO III	36,535.3	26,367.8	2,777.8	2,039.8	5,349.9
%	100.0	72.2	7.6	5.6	14.6
Urbano	12,214.2	7,907.9	2,236.3	1,529.0	541.0
%	100.0	64.7	18.3	12.5	4.4
Rural	24,321.1	18,459.9	541.5	510.8	4,808.9
%	100.0	75.9	2.2	2.1	19.8

Fuente: Cuadro 15.4 y 15.11.

ponentes de estructura física y sobreocupación de las viviendas, 14% al servicio eléctrico, 11% al servicio de agua y 9% a la eliminación de excretas. La estructura de costos varía entre las zonas urbanas y rurales, como se anotó anteriormente. Mientras que en las ciudades los servicios de agua y drenaje corresponden a un tercio de los costos, en la rural sólo llegan a 6.5%. Por el contrario el servicio eléctrico en las áreas urbanas es de 5.5% y en las rurales de 23% (gráfico 15.7).

Gráfico 15.7  
**PARTICIPACION DE LOS COSTOS  
 PARA LA SUPERACION DEL DEFICIT HABITACIONAL**



Fuente: Cuadro 15.12.

## 15.2. LA EDUCACION

### 15.2.1. La educación básica y sus satisfactores

La Declaración Universal de los Derechos Humanos considera que toda persona tiene derecho a la educación, y que la enseñanza elemental debe ser obligatoria y gratuita. Estos principios han sido adoptados por los países de América Latina y del Caribe y han recibido una alta valoración dentro de ellos. Su aplicación ha recaído históricamente en el Estado y, si bien no se ha logrado aún llevarlos a la práctica en forma cabal, ha venido demandando importantes recursos.

El marco de delimitación del mínimo educativo, desde un punto de vista normativo, se encuentra en el principio de obligatoriedad de la educación primaria. No obstante, la definición concreta de la enseñanza indispensable, tanto en términos de duración como de contenidos curriculares, tiene particularidades dentro de cada contexto nacional. En algunos casos las reglamentaciones internas señalan la educación "básica" como un nuevo nivel que integra las anteriores primaria y secundaria. A fin de lograr comparabilidad en los criterios de evaluación acerca del grado en que la población satisface la necesidad de educarse, y al mismo tiempo respetar las especificidades de los aparatos escolares, se adopta como criterio del mínimo educativo requerido el haber aprobado la educación primaria, según las reglamentaciones de cada país.

Esto llevó a observar a dos grupos de la población: (i) los que tienen las edades durante las cuales se desarrolla normalmente la escolaridad primaria (que se denomina "edades de referencia"), y (ii) el de aquellos que han superado esas edades. Para los primeros se analiza su asistencia a centros de educación formal, esto es si cumplen con el proceso que les permite acceder a la educación necesaria. La no asistencia escolar en esas edades es una de las brechas a cerrar. Con relación a los adultos se tiene en cuenta si han aprobado la totalidad de la educación primaria, especificando el estado más crítico de esta situación, el analfabetismo absoluto, y la situación de quienes habiendo aprendido a leer y escribir no han terminado la educación primaria (analfabetismo funcional).

La tasa de analfabetismo absoluto es una variable que caracteriza sólo parcialmente el nivel de carencia en la educación básica de la población. La proporción de adultos que no han aprobado la primaria es una medida complementaria necesaria a pesar de que presenta inconvenientes dadas las diferencias existentes entre países en cuanto a la duración en años de la escolaridad primaria. No obstante, con ella es posible completar un panorama razonable de la brecha en la satisfacción de las necesidades educativas básicas.

En la construcción de estos indicadores, los datos sobre analfabetismo absoluto se tomaron de UNESCO, y los de nivel educativo de los adultos, de los censos de población. A partir de ellos se han efectuado distintas estimaciones para 1990 y para el año 2000.

### 15.2.2 Elementos de diagnóstico sobre la cobertura de la educación básica en América Latina.

Las tasas de asistencia a la educación primaria han venido aumentando progresivamente en América Latina en las últimas décadas. No obstante, hacia fines de los ochenta, el 16% de los niños en edad escolar no asistían a

establecimientos educativos (cuadro 15.13). Este grado de escolarización era menor pero no muy distante que al de, por ejemplo, Europa<sup>9</sup>.

Para 1990 puede estimarse que 9.3 millones de niños, de los 68 millones en edad escolar que existen en América Latina, no concurren a centros educativos (cuadro 15.14 y gráfico 15.8). El promedio regional encubre diferencias importantes entre naciones. Mientras que en 1990 en el Grupo I de países la no asistencia es del 5% en el Grupo I de países, asciende al 25% en el III. Más aun, al finalizar los 80, pueden encontrarse países con valores en este indicador, de aproximadamente el 40% (Haití y Guatemala) o del 30% (R. Dominicana, El Salvador). Un caso significativo, dado su tamaño, es el de Brasil: con una tasa del 23% contribuye con casi el 60% del total de niños no asistentes.

De otra parte las tasas brutas de asistencia (cuadro 15.15) expresan que los factores cualitativos de la oferta y demanda educativas tienen una incidencia importante sobre la cobertura. Existe, en la mayoría de los países, un número más elevado de alumnos que los que correspondería tener, si todos los niños en edad escolar asistieran a la escuela. La capacidad instalada es, pues, más que suficiente para cubrir las demandas de los alumnos en esas edades. Este fenómeno expresa el efecto de la entrada tardía a la enseñanza primaria de un contingente de niños, y también el de la repetencia. Con la disminución de las altas proporciones de repetición en la educación primaria y aumentando la retención, la universalización de la educación primaria completa sería un hecho en la mayor parte de los países de América Latina. De cualquier forma, algunos exhiben una tasas brutas que no alcanzan al 100%. El caso más relevante a este respecto es de nuevo Brasil. En ellos es necesario un esfuerzo cuantitativo y no sólo cualitativo. Y, por otra parte, no parece factible que en el futuro inmediato se produzca una reducción drástica de la matrícula en 'extraedad' ya que corresponde a situaciones no sólo internas de los sistemas escolares, sino también a la cultura y condiciones materiales de vida de los hogares.

El Cuadro 15.16 incluye los valores de la tasa de analfabetismo absoluto para las personas con 15 años y más. Según ellos, hacia fines de los ochenta, cerca del 17% de los adultos de la región eran iletrados. La tasa había alcanzado 20 años atrás el 24%, y durante la década pasada se mantuvo casi sin modificación a nivel global, pero disminuyó casi 5 puntos el grupo III y aumentó ligeramente en el II (gráfico 15.9).

Las proporciones de personas de 15 y más años, por grupos de edad, que no han completado el nivel primario se encuentran en el cuadro 15.17. Las

<sup>9</sup> A juzgar por la tasa de asistencia de los niños de 6 a 11 años, la cual es calculada por UNES-  
CO para todas las regiones del mundo. Este no es el concepto que se incluye en el cuadro  
15.13, que se refiere a la asistencia en los tramos de edad en los cuales la educación primaria  
es normal. Véase Anexo de esta tercera parte.



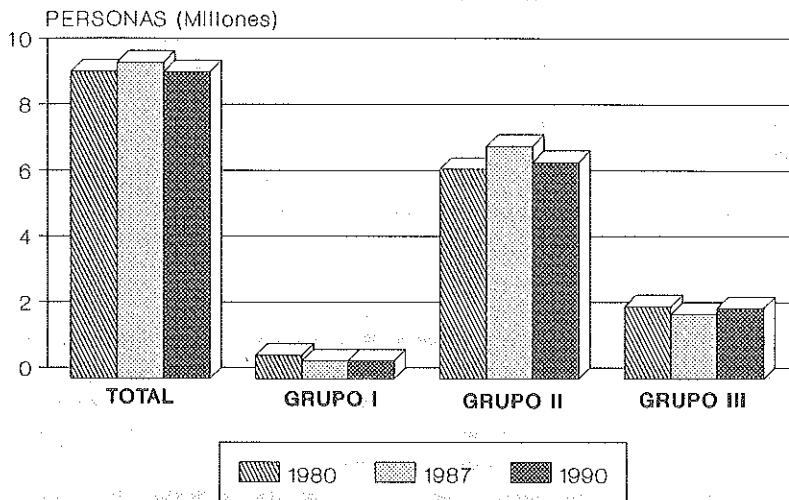
Cuadro 15.13  
PERSONAS EN EDAD ESCOLAR DE REFERENCIA  
QUE NO ASISTEN A LA EDUCACION PRIMARIA

PAISES	1980		1987	
	Tasa (%)	Personas (miles)	Tasa (%)	Personas (miles)
Argentina	6	221	-	0
G Costa Rica	9	30	14	55
R Cuba	3	42	1	9
U Chile	2	40	11	216
P Panama	12	38	10	33
O Uruguay	9	28	10 1/2	33
Venezuela	14	326	8 1/2	215
I				
Total Grupo I	7	725	8	561
G				
R Brasil	19	4343	23 1/2	5844
U Colombia	30	1051	19	732
P Ecuador			6	93
O Mexico	5	638	2	255
Peru	13	361	5	155
II				
Total Grupo II	15	6,392	15	7,078
Bolivia	20	232	16	228
G Guatemala	42	477	38 1/2	424
R El Salvador	36	401	29	366
U Haiti	59	497	39 1/2	366
P Honduras	24	156	11	87
O Nicaragua	26	124	23	135
Paraguay	13	65	15 1/2	88
III R. Dominicana	29	273	29	287
Total Grupo III	39	2,225	26	1,980
TOTAL	16	9,342	16	9,620

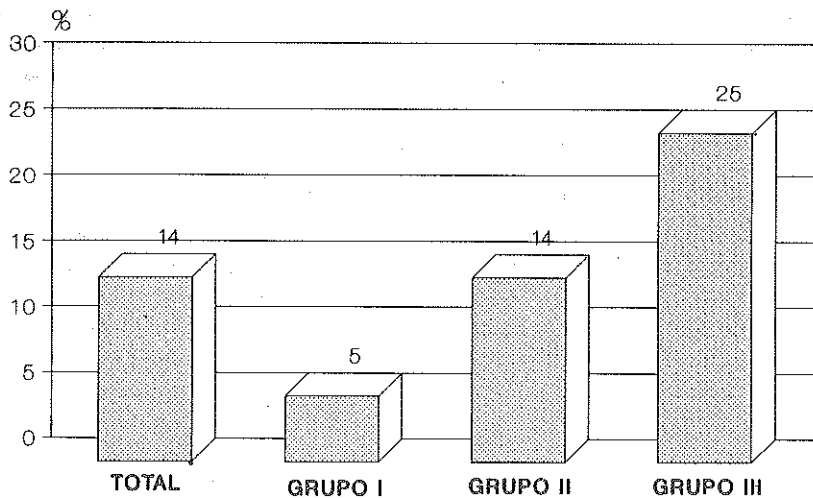
<sup>1</sup>1986

Fuente: UNESCO (Oficina Regional para Latinoamérica) y CELADE.

Gráfico 15.8  
**PERSONAS EN EDAD ESCOLAR DE REFERENCIA  
 QUE NO ASISTEN A LA EDUCACION PRIMARIA  
 POR GRUPOS DE PAISES**



**TASA DE INASISTENCIA ESCOLAR  
 DE LA POBLACION EN EDAD DE REFERENCIA  
 POR GRUPOS DE PAISES EN 1990**



Fuente: Cuadros 15.13 y 15.14.

Cuadro 15.14  
**NIÑOS EN EDAD ESCOLAR QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA**  
**SITUACION A 1990 (En miles)**

	Niños en edad escolar	Alumnos	No asistentes	
			Número	%
Total Región	68.426	59.098	9.312	14
Grupo I	11.434	10.874	560	5
Grupo II	48.410	41.816	6.594	14
Grupo III	8.581	6.407	2.174	25

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de UNESCO Y CELADE.

cifras provienen de los últimos censos de población y de algunas encuestas de hogares. En términos generales muestran la penetración progresiva de la terminación de la primaria a medida que el grupo etáreo es más joven. Los indicadores más preocupantes se presentan en el grupo III, mientras que los grupos I y II muestran situaciones similares.

Para 1990 puede calcularse que el 25% de las personas adultas no han completado el nivel primario. El cuadro 15.18 muestra una estimación para 1990 de la distribución de la población adulta según condición de alfabetismo absoluto y de acuerdo a si ha o no completado la educación primaria. El gráfico 15.10 ilustra éstos resultados según grupos de países. La composición de América Latina está altamente influenciada por el grupo II, debido a su gran población. La participación de los analfabetas absolutos y de los adultos con primaria incompleta (analfabetas funcionales), aumenta al pasar del grupo I al II y del II al III, hasta alcanzar en este último las elevadas cifras de 33 y 42% respectivamente.

### 15.2.3. Pronóstico, Metas y Esfuerzo sobre la educación básica.

Tal como se aprecia en el cuadro 15.19, de mantenerse las tasas actuales de asistencia, hacia el año 2000 la cantidad de niños latinoamericanos que no concurrirían a la escuela se puede calcular en 10.7 millones, cifra que representa el esfuerzo adicional para lograr la universalización de la educación primaria en el año 2000. De este mismo cuadro surge que los sistemas escolares deberían tener capacidad de recibir, hacia fines del siglo, un total de 76.8 millones de niños en edad escolar y a 20.3 millones de personas en extraedad, lo que significa aumentar los cupos existentes en 1990 para 17.7 millones de niños en edad escolar y para 4.8 niños en otras edades (esfuerzo total).

Gráfico 15.15  
**TASAS BRUTAS DE ASISTENCIA AL NIVEL PRIMARIO (Porcentajes)**

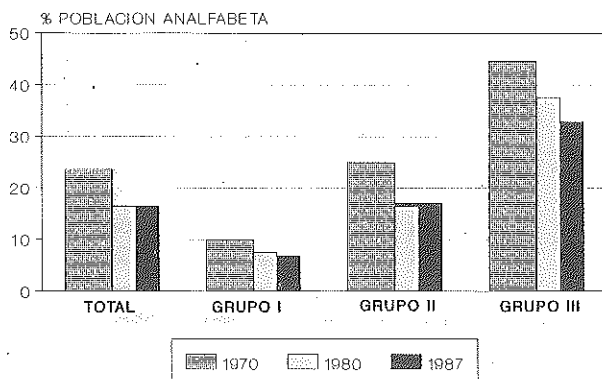
PAISES	1980	1987
Argentina	106	115
G Costa Rica	107	103
R Cuba	107	106
U Chile	112	102
P Panama	106	107
O Uruguay	106	109
Venezuela	109	110
I		
Total Grupo I	108	111
G Brasil	99	95
R Colombia	128	122
U Ecuador	113	114
P Mexico	117	119
O Peru	114	117
II		
Total Grupo II	108	106
Bolivia	87	97
Guatemala	71	80
G El Salvador	74	79
R Haiti	67	93
U Honduras	95	103
P Nicaragua	99	99
O Paraguay	103	101
R. Dominicana	114	131
III		
Total Grupo III	86	97
TOTAL	105	106

Fuente: UNESCO (Oficina Regional para Latinoamérica)

Cuadro 15.16  
ANALFABETISMO EN LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS  
1970 - 1987

PAISES	1970		1980		1987		
	Tasa (%)	Personas (miles)	Tasa (%)	Personas (miles)	Tasa (%)	Personas (miles)	
I							
G	Argentina	7.4	1,252	6.1	1,205	5.1	1,105
R	Costa Rica	11.6	671	7.4	549	6.3	111
U	Cuba					3.4	264
P	Chile	11.0	102	8.9	124	7.4	639
O	Panamá	18.7	1,004	12.9	852	10.7	154
	Uruguay	6.1	351	5.5	486	5.0	111
	Venezuela	23.5	194	15.3	178	12.1	1,348
I	Total Grupo I	10.0	3,574	7.5	3,394	6.8	3,732
II							
G	Brasil	33.8	3,899	25.5	4,055	21.6	19,568
R	Colombia	19.2	5,376	12.2	4,805	11.1	2,173
U	Ecuador	25.8	14,281	16.5	12,463	12.9	751
P	México	25.8	1,905	16.0	1,611	12.7	6,392
O	Perú	27.5	909	18.1	833	14.0	1,731
II	Total Grupo II	25.0	26,370	16.3	23,767	17.1	30,615
III							
G	Bolivia	36.8	1,044	30.0	1,122	25.4	959
R	Guatemala	54.0	680	44.2	805	45.7	2,089
U	El Salvador	42.9	823	38.0	928	32.7	878
P	Haití	78.7	1,941	65.0	2,047	59.8	2,186
O	Honduras	43.1	1,004	37.0	1,217	31.2	793
	Nicaragua	42.5	450			13.9	260
	Paraguay	19.9	275	12.3	236	9.7	225
III	R. Dominicana	33.0	863	31.4	996	24.6	1,009
	Total Grupo III	44.6	7,080	37.6	7,351	32.9	8,399
	TOTAL	23.6	37,024	16.4	34,512	16.5	42,746

Gráfico 15.9  
ANALFABETISMO EN LA POBLACION DE QUINCE AÑOS Y MAS



Fuente: Cuadro 15.16

Cuadro 15.17  
PROPORCION DE LA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS  
QUE NO HA COMPLETADO EL NIVEL PRIMARIO (Porcentajes)

PAISES	año de referencia	15 a 19 años	20 a 39 años	40 años y mas	TOTAL
G   Argentina	1980	20.7	21.0	38.7	29.0
R   Cuba	1981	6.1	16.3	45.4	26.5
U   Chile	1982	31.5	26.8	29.5	26.5
P   Panama	1980	10.6	15.9	30.7	20.6
O   Uruguay	1985	7.6	10.5	34.0	23.5
I   Venezuela	1985	13.9	15.7	28.9	19.6
-----					
G   Brasil	1980	20.7	23.3	27.7	24.3
R   Colombia	1985	23.6	26	39	29.6
U   Ecuador	1980	17.5	24.2	10.4	18.5
P   Mexico	1980	21.5	30.6	42.1	32.5
O   Peru	1981				17.5
II					
-----					
G   Guatemala	1986	28.9	29.5	29.3	29.4
.   Paraguay	1982	34.8	41.9	51.7	43.8
III   R. Dominicana	1981	74.8	52.0	41.8	53.6

Fuente: Estimaciones de los autores con base en datos de Censos de Población y Encuestas de Hogares de los países.

Cuadro 15.18

PROPORCION DE POBLACION DE 15 Y MAS AÑOS, ANALFABETA  
Y CON PRIMARIA INCOMPLETA, POR GRUPOS DE PAISES 1990

	Aprendieron Lectura y Escritura			Total
	Analfabetos Absolutos	Primaria incompleta	Primaria completa	
Total región	17	25	58	100
Grupo I	7	23	70	100
Grupo II	18	24	58	100
Grupo III	33	42	25	100

Fuente: Cálculos de los autores con base en los censos de población, UNESCO y CELADE.

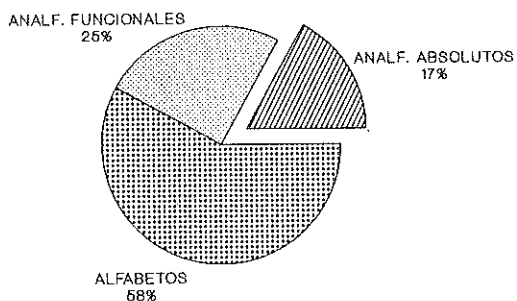
Podría pensarse que una disminución en la repitencia y el ingreso tardío a la escuela a través de una adecuación cualitativa de la oferta, y un mejoramiento en los niveles y forma de vida de la demanda podría permitir hacer frente al aumento necesario de la matrícula para reducir la brecha de acceso, sin incrementar en la misma proporción el volumen de los recursos empleados en los servicios educativos. No obstante, al incremento de matriculados en edad escolar es preciso añadir 4.8 millones de alumnos en otras edades. Aún suponiendo un mejoramiento en la eficiencia interna de la escuela, es preciso considerar esta matrícula adicional ya que las previsiones se basan en la consideración de una incorporación de absentistas en edad escolar durante la década. Se requieren pues 22.5 millones de alumnos adicionales durante los próximos 10 años para completar, al comenzar el nuevo siglo, la universalización de la educación primaria regular, de los cuales sólo 10.7 representan el esfuerzo adicional, si se conservan las tendencias actuales (gráfico 15.11).

El efecto de la repitencia e ingreso tardío se puede apreciar en los costos de operación diferenciales para cada una de las opciones consideradas en ese cuadro. Partiendo de que el costo unitario promedio de operación por alumno-año para América Latina se estima en US \$ 100, y que la brecha se irá disminuyendo progresivamente en un décimo anual durante la próxima década hasta cerrarla definitivamente al año 2000, el esfuerzo total por funcionamiento sería de US \$ 12.200 millones de dólares. De este total el 21.3%, 2.600 millones corresponden a los alumnos en extraedad (cuadro 15.20).

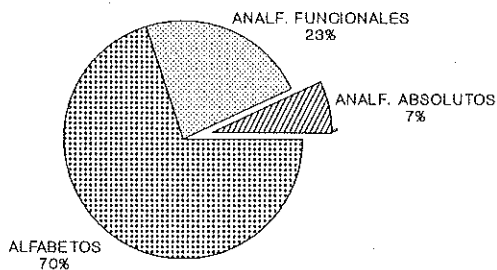
En lo que respecta a la inversión, se estima que para satisfacer el incremento de demanda de 22.5 millones de alumnos (partiendo de un costo promedio de US \$ 317 por alumno adicional, y de que la mitad de ellos serán atendidos en locales que funcionen dos turnos) se tendría que estos costos

Gráfico 15.10  
**ANALFABETISMO ABSOLUTO Y FUNCIONAL - 1990**

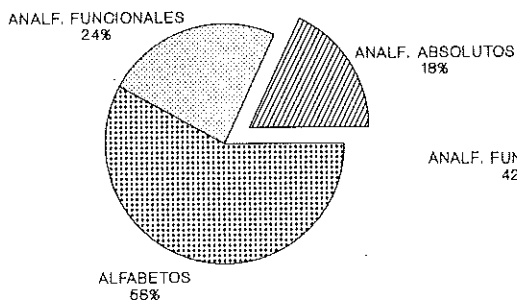
**TOTAL AMERICA LATINA**



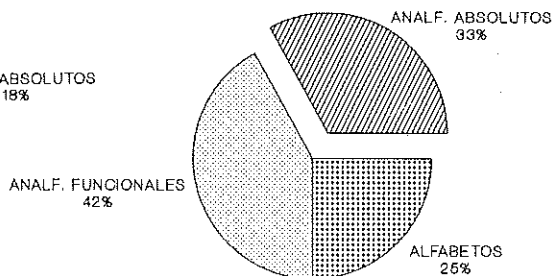
**GRUPO I**



**GRUPO II**



**GRUPO III**



Fuente: Cuadro 15.18.

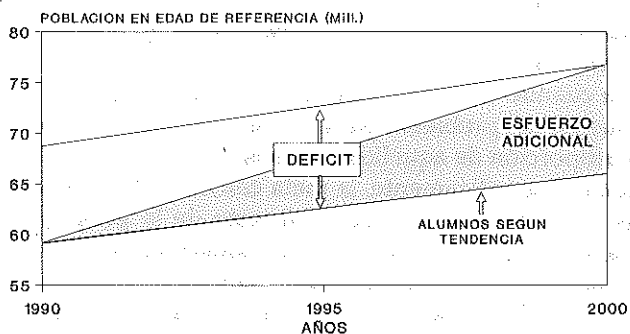


**ESFUERZO PARA LOGRAR LA META DE COBERTURA UNIVERSAL DE LA EDUCACION PRIMARIA**  
(Miles de personas)

	TOTAL AMERICA LATINA			GRUPO I			GRUPO II			GRUPO III		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000	1990	1995	2000
<b>TOTAL ALUMNOS</b>												
1. Manteniendo tasas de asistencia de 1990												
Total	74,624	180,938	86,428	14,206	15,065	15,707	52,169	56,235	59,559	8,269	9,838	11,162
En edad de referencia	59,098	163,057	66,098	10,875	11,461	11,868	41,816	44,387	46,206	6,407	7,209	8,024
En extra-edad	15,526	17,881	20,330	3,331	3,604	3,839	10,353	11,848	13,353	1,862	2,429	3,138
2. Para lograr universalización de asist.												
al año 2000												
Total	85,684	197,094			15,363	16,347		59,575	66,899		10,746	13,848
En edad de referencia	67,803	176,764			11,759	12,508		47,727	53,546		8,317	10,710
En extra-edad	17,881	20,330			3,604	3,839		11,848	13,353		2,429	3,138
<b>ALUMNOS ADICIONALES PARA LOGRAR UNIVERSALIZACION DE ASISTENCIA AL AÑO 2000</b>												
1. ESFUERZO TOTAL												
Total	11,060	22,470			1,157	2,141		7,406	14,730		2,497	5,599
En edad de referencia	8,705	17,666			884	1,633		5,911	11,730		1,910	4,303
En extra-edad	2,355	4,804			273	508		1,495	3,000		587	1,296
2. ESFUERZO ADICIONAL												
Total	4,746	10,666			298	640		3,340	7,340		1,108	2,686
En edad de referencia	4,746	10,666			298	640		3,340	7,340		1,108	2,686

Fuente: Cálculos de los autores con base en cuadros 15.14 y 15.18.

**Gráfico 15.11**  
**ESTIMACION DE LA BRECHA EDUCACIONAL EN**  
**ASISTENCIA ESCOLAR Y ESFUERZO PARA ABATIRLA**



ESFUERZO ADICIONAL: 10.7 MILL. ALUMNOS  
 COSTO: US\$ 9 MIL MILLONES

Fuente Cuadro 15.19.

**Cuadro 15.20**  
**ESTIMACION DE COSTOS DE OPERACION E INVERSION**  
**PARA LOGRAR LA META DE COBERTURA UNIVERSAL**  
**DE EDUCACION PRIMARIA (Millones de US\$)**

	ESFUERZO TOTAL			ESFUERZO ADICIONAL		
	OPERACION	INVERSION	TOTAL	OPERACION	INVERSION	TOTAL
<b>TOTAL REGION</b>	12,213.3	7,123.0	19,336.3	5,478.3	3,381.1	8,859.4
Edad de referencia	9,611.4	5,600.1	15,211.5	5,478.3	3,381.1	8,859.4
Extra-edad	2,601.9	1,522.9	4,124.8			
<b>GRUPO I</b>	1,225.9	678.7	1,904.6	337.2	202.9	540.1
Edad de referencia	937.5	517.7	1,455.2	337.2	202.9	540.1
Extra-edad	288.4	161.0	449.4			
<b>GRUPO II</b>	8,110.2	4,669.4	12,779.6	3,818.7	2,326.8	6,145.5
Edad de referencia	6,466.0	3,718.4	10,184.4	3,818.7	2,326.8	6,145.5
Extra-edad	1,644.2	951.0	2,595.2			
<b>GRUPO III</b>	2,877.2	1,774.9	4,652.1	1,322.4	851.5	2,173.9
Edad de referencia	2,207.9	1,364.1	3,572.0	1,322.4	851.5	2,173.9
Extra-edad	669.3	410.8	1,080.1			

Fuente: Cálculos de los autores con base en el Cuadro 15.19.

llegarían a US \$ 7.120 millones. De esa suma la proporción correspondiente a los alumnos en extraedad sería también de 21%<sup>10</sup>.

De otra parte, de acuerdo con el cuadro 15.21, se estima que en 1990 47,5 millones de personas de 15 años y más son analfabetas absolutos. Desde el punto de vista de las metas que podrían plantearse, no parece razonable considerar la alfabetización de esa totalidad de personas. Una hipótesis más atendible –aún cuando también implica un esfuerzo significativo– es buscar el total abatimiento del problema para las personas más jóvenes y considerar que sólo una proporción de aquellos con más edad sería sujeto de programas de alfabetización. Específicamente, la meta considera educar a todas las personas menores de 20 años. En cuanto al resto de la población, el objetivo depende de la situación de cada país; para aquellos que registraban valores muy altos de analfabetismo (Guatemala, El Salvador, Bolivia, R. Dominicana, Honduras y Haití) se consideró reducirlo a la mitad para las personas de 20 años y más. Para los países con tasas intermedias (los del Grupo II, más Paraguay, Nicaragua y Venezuela), se planteó reducir a cero la tasa de aquellos entre 20 y 39 años y a la mitad la de los mayores. Finalmente, para los países restantes, que muestran tasas bajas, la meta de eliminar totalmente el analfabetismo se extendió a todos los grupos de edad.

En el mismo cuadro se muestra la cantidad de personas a alfabetizar que se derivan de considerar esas metas. El total es de 34.4 millones de los cuales 24.5 millones corresponde a los países del Grupo II (a su vez, dentro de ellos, Brasil contribuye con 16 millones).

De otra parte, de acuerdo con las tendencias observadas hacia 1990 existirían aproximadamente 71 millones de personas que aprendieron a leer y escribir y no han completado la escolaridad primaria (cuadro 15.22). Como en el caso del analfabetismo absoluto, no se ha planteado la meta de que todos ellos sean sujetos de programas de educación para adultos. Se consideró aquí como razonable tratar de lograr que en los países del Grupo III se eduquen todos los menores de 25 años, a la mitad de aquellos entre 25 y 39 años y a la cuarta parte del resto. Para las naciones que se incluyen en los dos restantes, el objetivo sería que completen el nivel primario todos aquellos con menos de 25 años, el 70% de los que se encuentran entre 25 y 40 años y la mitad del resto.

El cuadro 15.22 muestra que el logro de esta meta implica educar en la década a 46.4 millones de personas. De ese total, 31 millones corresponden a

10 Los costos unitarios que dan base a los cálculos del valor de cerrar la brecha de asistencia escolar fueron tomados de: 1) El de operación por alumno año de publicaciones de la UNESCO-OREAL (Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe No. 18, Abril de 1989). 2) El costo de inversión, de estudios efectuados para México por COPLAMAR en un trabajo inédito: *Planta Física para la satisfacción de las Necesidades Esenciales -I. Educación*, versión preliminar, Noviembre de 1982, elaborado bajo la dirección Julio Boltvinik, por Eduardo Peña, con asesoría de Alejandro Unikel.

Cuadro 15.21  
**PERSONAS ANALFABETAS ABSOLUTAS EN 1990 Y A ALFABETIZAR**  
(Miles)

	15 a 19 años	20 a 40 años	40 años y más	TOTAL
TOTAL DE LA REGION				
Numero de analfabetos en 1990	3,178	17,865	26,478	47,521
Personas a alfabetizar para alcanzar las metas	3,178	17,061	14,148	34,386
% Personas a Alfabetizar	100.0	95.5	53.4	72.4
GRUPO I				
Numero de analfabetos en 1990	156	1,172	2,705	4,034
Personas a alfabetizar para alcanzar las metas	156	1,172	2,310	3,637
% Personas a Alfabetizar	100.0	100.0	85.4	90.2
GRUPO II				
Numero de analfabetos en 1990	1,952	14,793	19,564	34,309
Personas a alfabetizar para alcanzar las metas	1,952	14,793	9,732	24,478
% Personas a Alfabetizar	100.0	100.0	49.7	71.3
GRUPO III				
Numero de analfabetos en 1990	1,068	3,901	4,209	9,178
Personas a alfabetizar para alcanzar las metas	1,068	3,096	2,107	6,271
% Personas a Alfabetizar	100.0	79.4	50.1	68.3

Fuente: Estimaciones de los autores con base en información de los países.

Cuadro 15.22  
**PERSONAS ALFABETAS DE 15 AÑOS Y MAS  
 CON NIVEL PRIMARIO INCOMPLETO. 1990**  
**TOTAL Y CANTIDAD A EDUCAR PARA CUMPLIR LAS METAS (Miles)**

	15 a 24 años	25 a 40 años	40 años y más	TOTAL
TOTAL DE LA REGION				
Numero de alfabetos con primaria incompleta	16,096	22,884	32,356	71,336
Personas a educar para alcanzar las metas	16,096	14,975	15,297	46,368
% Personas a Educar	100.0	65.4	47.3	65.0
GRUPO I				
Numero de alfabetos con primaria incompleta	2,092	3,572	7,689	13,389
Personas a educar para alcanzar las metas	2,092	2,494	3,845	8,431
% Personas a Educar	100.0	69.8	50.0	63.0
GRUPO II				
Numero de alfabetos con primaria incompleta	9,873	15,292	21,137	46,302
Personas a educar para alcanzar las metas	9,873	10,471	10,569	30,913
% Personas a Educar	100.0	68.5	50.0	66.8
GRUPO III				
Numero de alfabetos con primaria incompleta	4,131	4,020	3,530	11,679
Personas a educar para alcanzar las metas	4,131	2,010	883	7,024
% Personas a Educar	100.0	50.0	25.0	60.1

Fuente: Estimaciones del autor con base en información de los países.

países del Grupo II (a Brasil 14 millones) y 7 millones a los del Grupo III. Al total de este contingente es preciso añadir aquellos que durante la década van a desertar sin terminar la primaria, aunque se supone que las tasas de retención van a mejorar progresivamente, cuyo número se estima en 15.1 millones de personas.

El resultado al año 2000, de cumplir estas metas sería la de reducir la tasa de analfabetismo absoluto a un nivel cercano al 4% y la del analfabetismo funcional al 13. Esto representa que la proporción de analfabetas absolutos se disminuiría en 80%, la de analfabetas funcionales en 50%, y la del conjunto de los dos fenómenos en 60%. En términos absolutos el número de personas afectadas por ellos sería menor a la mitad de las actualmente existentes.

Para llegar a estimar un orden de magnitud de los costos de alfabetización y educación de adultos, se partió de que se requiere en promedio de tres años de educación por analfabeta absoluto para que accedan a los conocimientos otorgados por el nivel primario, y de dos para los restantes que no completaron la primaria. Además se supuso que dada la capacidad instalada de los sistemas escolares, los costos de inversión en centros docentes son cercanos a cero. Sobre estas bases, también asumiendo costos de operación similares a los de la educación infantil, y que las metas se irán alcanzando progresivamente en los próximos diez años, se presenta en el cuadro 15.23 el cálculo de esfuerzo monetario de llevar a una proporción importante de adultos a terminar su educación primaria<sup>11</sup>.

De la información presentada en este último cuadro, vale la pena resaltar la proporción de recursos demandados por el grupo II; nuevamente su participación es elevada, representado casi US\$ 16 mil millones de un total de US\$ 23 mil millones, es decir casi el 70%. Estas cifras se trasladan al cuadro 15.24 al igual que las de universalización de la educación primaria, en busca de un estimativo del esfuerzo adicional demandado por la brecha educacional. Se encontró que son necesarios cerca de US\$ 31 mil millones adicionales, de los cuales más del 70% se destinan a los adultos. El gráfico 15.12 muestra las participaciones por conceptos y grupos de países; cabe resaltar el bajo porcentaje requerido en inversión por razones ya mencionadas.

11 No se tienen en cuenta en este cálculo los cursos existentes de educación de adultos en la región, por carecerse de información; tampoco las ineficiencias de la educación de adultos en términos de abandonos.

Cuadro 15.23  
**CALCULO DE COSTOS PARA CUMPLIR METAS DE  
 ALFABETIZACION Y EDUCACION BASICA PARA LOS ADULTOS  
 AL AÑO 2000 (Millones de US\$)**

	TOTAL	SITUACION A 1990		PERSONAS ADICIONALES 1990-2000
		ANALFABETAS ABSOLUTOS	ANALFABETAS FUNCIONALES	
		TOTAL	22,606.3	
GRUPO I	3,133.1	1,091.1	1,686.2	355.8
GRUPO II	15,623.2	7,343.4	6,182.6	2,097.2
GRUPO III	3,850.0	1,881.3	1,404.8	563.9

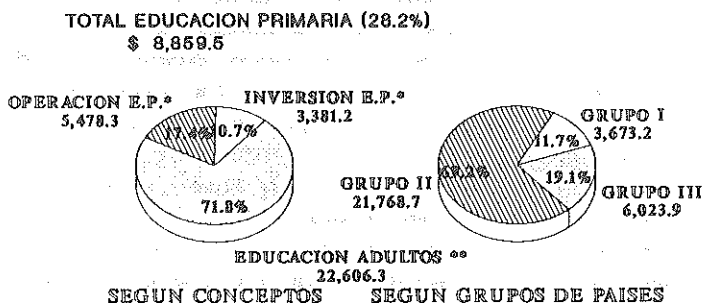
Fuente: Estimaciones de los autores con base en UNESCO y CELADE.

Cuadro 15.24  
**COSTO DEL ESFUERZO ADICIONAL PARA LOGRAR METAS  
 DE UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION PRIMARIA  
 (Millones de US\$)**

		UNIVERSALIZACION EDUCACION PRIMARIA		
		TOTAL	OPERACION	INVERSION
		TOTAL AMERICA LATINA	8,859.5	5,478.3
	%	100.0	61.8	38.2
GRUPO I		540.1	337.2	202.9
	%	100.0	62.4	37.6
GRUPO II		6,145.5	3,818.7	2,326.8
	%	100.0	62.1	37.9
GRUPO III		2,173.9	1,322.4	851.5
	%	100.0	60.8	39.2

Fuente: Cuadro 15.20.

Gráfico 15.12  
**COSTO DEL ESFUERZO PARA LOGRAR METAS  
 DE UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION BASICA**  
 (Millones de US\$)



\*E.P.: Educación Primaria

\*\* Alfabetización y educación primaria

Fuente: Cuadro 15.24

### 15.3. LOS SERVICIOS BASICOS DE SALUD

#### 15.3.1 La salud básica y sus satisfactores.

Se ha planteado, en lo que hace a esta dimensión, contar con una serie de indicadores que informen sobre el grado de atención que recibe la población. La razón que ha llevado a esto es doble. Por un lado, los indicadores de morbilidad no existen prácticamente en la región. Y por el otro, resulta necesario contar con información sobre cobertura de servicios con el fin de calcular los esfuerzos que deberían realizarse para mejorar la situación sanitaria.

Los indicadores que se incluyen son de tres tipos: (i) los que expresan el estado de salud de la población; (ii) los que muestran directamente el acceso que la población tiene a ciertos servicios básicos; (iii) la disponibilidad de algunos recursos críticos con que cuenta cada país para la atención de la salud. Existe indudablemente una relación entre ellos.

#### 15.3.2 Elementos de diagnóstico.

Los indicadores del primer tipo sugieren cuál es el estado de salud de la sociedad. Ya que su comportamiento expresa el efecto de una gama amplia



de factores que sobrepasa el alcance de los servicios de salud, son presentados y analizados en el siguiente capítulo. Se trata de los indicadores de esperanza de vida y muertes evitables.

Dentro de los indicadores de disponibilidad de recursos, el cuadro 15.25 muestra la cantidad existente por número de habitantes, de médicos, enfermeros y camas por hospital. Las cifras se disponen sólo hasta mediados de los ochenta, pero no parece haber habido modificaciones importantes con posterioridad, sino por el contrario, la consolidación de algunas tendencias.

En lo referente a médicos, en la región existían en 1984 casi 11 profesionales por cada 10 mil habitantes. Esta cifra puede considerarse suficiente ya que usualmente se reconoce que un valor adecuado es el de 9 médicos por cada 10 mil personas. Los contrastes entre grupos de países son, sin embargo, marcados. Mientras que Haití tiene 1.6 médicos por 10 mil habitantes, en Argentina esta relación alcanza 27.

En el caso de los enfermeros, la situación es diferente ya que América Latina muestra una peor dotación respecto a lo que se verifica en naciones más desarrolladas, con el agravante que ha venido disminuyendo. En 1984 el valor era de 11.9 por 10 mil habitantes. Si se fija la norma en 18 enfermeros con base en la situación de países más adelantados, resulta que sólo 4 naciones de la región la superan, aún cuando sobre este tema un exceso de médicos puede compensar el déficit de enfermeros. Debe aclararse que para hacer más comparables las cifras entre países en el cálculo de los indicadores se consideran en conjunto a los enfermeros propiamente dichos (estos es, diplomados) y a los auxiliares de enfermería.

En lo que hace a camas de hospital, se advierten también deficiencias. En este caso, la situación de países con buenos sistemas sanitarios sugiere una norma de 1.9 camas por mil habitantes. En el cuadro 15.25 se observa que se ha registrado un descenso en la disponibilidad de este recurso entre mediados de los 70 y mediados de los ochenta, tendencia que parece haber continuado posteriormente.

El cuadro 15.26 contiene la estimación de los déficit relativos de médicos, enfermeros y camas de hospital, respecto a las normas a que se ha hecho referencia anteriormente. Se ofrece igualmente un promedio simple de estos déficits parciales de recursos, con lo que se intenta una ilustración gruesa sobre cuál puede ser la proporción del déficit global en servicios de salud<sup>12</sup>. Si la cantidad de estos tres recursos fundamentales expresan adecuadamente la cobertura del sistema de salud sobre la población, se puede afirmar que

12 Esta forma de llegar a un orden de magnitud sobre la cobertura de servicios de salud, así como las normas sobre médicos, enfermeros y camas por habitante fueron aplicadas en el trabajo de COPLAMAR Necesidades esenciales en México. Salud. Siglo XXI, México, 1982. Estas normas consisten en contar, como mínimo, con un médico por 1117 habitantes, un enfermero por 559 habitantes y una cama de hospital por 531 habitantes.

Cuadro 15.25  
**AMERICA LATINA**  
**RECURSOS DEDICADOS A LA ATENCION DE LA SALUD**  
**SEGUN GRUPOS DE PAISES 1974 - 1984**

PAISES	Médicos cada			Enfermeros cada			Camas de hospital		
	10.000 habitantes			10.000 habitantes			cada 1.000 hab.		
	1974	1980	1984	1974	1980	1984	1974	1980	1984
G Argentina	21.2	26.7	27.0	16.3	14.0	10.3	5.4	5.4	5.4
R Costa Rica	6.6	7.2	10.1	26.9	27.4	21.5	3.8	3.1	2.9
U Cuba	8.9	15.6	19.1	25.6	27.5	35.5	4.2	4.0	6.1
P Chile	4.5	6.0	8.0	23.0	23.9	25.8	3.6	3.6	2.9
O Panama	7.0	9.1	10.4	22.0	29.2	24.7	3.2	3.9	3.6
Uruguay	12.0	18.8	19.3	19.3	14.0	10.0	5.7	5.2	5.0
I Venezuela	11.0	11.7	14.3	23.3	25.6	16.2	2.9	2.7	2.7
G Brasil	6.4	8.7	9.3	10.8	14.5	8.4	3.8	3.8	3.6
R Colombia	4.8	6.0	8.4	12.4	11.3	8.5	1.9	1.7	1.8
U Ecuador	4.7	9.0	11.5	12.3	14.6	15.4	2.1	2.0	1.9
P México	8.0	8.2	10.0	12.8	13.6	11.1	1.2	0.9	0.8
O Perú	5.6	6.8	9.5	11.9	6.5	9.8	2.0	1.9	1.7
II									
G Bolivia	4.7	5.6	7.2	3.2	6.2	6.2	1.8	1.8	1.8
R Guatemala	2.2	3.0	4.7	8.1	6.7	12.1	2.0	1.6	1.6
U El Salvador	2.6	2.9	3.4	9.0	11.5	10.3	1.8	1.8	1.3
P Haití	0.8	1.2	1.6	4.9	3.8	3.0	0.7	0.8	1.0
O Honduras	3.0	3.4	6.6	7.8	9.6	14.9	1.7	1.3	0.9
Nicaragua	6.2	5.4	6.9	11.1	19.4	17.9	2.2	1.6	1.6
III Paraguay	5.0	6.0	7.3	8.4	6.3	10.2	1.5	1.5	1.4
R. Dominicana	5.4	6.0	6.2	6.2	8.2	9.1	2.8	2.0	1.2
TOTAL	7.7	9.6	10.9	13.1	14.2	11.9	2.9	2.8	2.7

<sup>1</sup>Incluye enfermeros diplomados y auxiliares de enfermería

<sup>2</sup>Se refiere a camas de todo tipo de hospital

Fuente: Organización Panamericana de la Salud

Cuadro 15.26  
**AMERICA LATINA**  
**ESTIMACION DE BRECHAS EXISTENTES EN SERVICIOS DE SALUD**  
 (%)

PAISES	Médicos			Enfermeros			Camas de Hospital			Promedios		
	1974	1980	1984	1974	1980	1984	1974	1980	1984	1974	1980	1984
I Argentina	0.0	0.0	0.0	8.9	21.8	42.5	0.0	0.0	0.0	3.0	7.3	14.2
G Costa Rica	26.7	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.9	6.7	0.0
R Cuba	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0
U Chile	50.0	33.3	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.7	11.1	3.7
P Panama	22.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.4	0.0	0.0
O Uruguay	0.0	0.0	0.0	0.0	21.8	44.1	0.0	0.0	0.0	0.0	7.3	14.7
Venezuela	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2
I Total Grupo I	9.5	5.9	1.7	3.6	9.5	20.4	0.0	0.0	0.0	4.4	5.1	7.4
G Brasil	28.9	3.3	0.0	39.7	19.0	53.1	0.0	0.0	0.0	22.9	7.4	17.7
R Colombia	46.7	33.3	6.7	30.7	36.9	52.5	0.0	10.5	5.3	25.8	26.9	21.5
U Ecuador	47.8	0.0	0.0	31.3	18.4	14.0	0.0	0.0	0.0	26.4	6.1	4.7
P Méjico	11.1	8.9	0.0	28.5	24.0	38.0	36.8	52.6	57.9	25.5	28.5	32.0
O Perú	37.8	24.4	0.0	33.5	63.7	45.3	0.0	0.0	10.5	23.8	29.4	18.6
II Total Grupo II	27.0	9.6	0.7	34.8	25.6	46.7	10.6	16.3	18.1	24.1	17.2	21.9
G Bolivia	47.8	37.8	20.0	82.1	65.4	65.4	5.3	5.3	5.3	45.1	36.1	30.2
G Guatemala	75.6	66.7	47.8	54.7	62.6	32.4	0.0	15.8	15.8	43.4	48.3	32.0
R El Salvador	71.1	67.8	62.2	49.7	35.8	42.5	5.3	5.3	31.6	42.0	36.3	45.4
U Haití	91.1	86.7	82.2	72.6	78.8	83.2	63.2	57.9	47.4	75.6	74.4	70.9
P Honduras	66.7	62.2	26.7	56.4	46.4	16.8	10.5	31.6	52.6	44.5	46.7	32.0
O Nicaragua	31.1	40.0	23.3	38.0	0.0	0.0	0.0	15.8	15.8	23.0	18.6	13.0
Paraguay	44.4	33.3	18.9	53.1	64.8	43.0	21.1	21.1	26.3	39.5	39.7	29.4
III R. Dominicana	40.0	33.3	31.1	65.4	54.2	49.2	0.0	0.0	36.8	35.1	29.2	39.0
III Total Grupo III	61.3	55.2	41.0	61.3	54.8	44.8	13.5	18.6	28.2	45.4	42.9	38.0
TOTAL	27.0	13.7	5.3	31.1	25.5	41.3	8.7	13.3	15.6	22.3	17.5	20.8

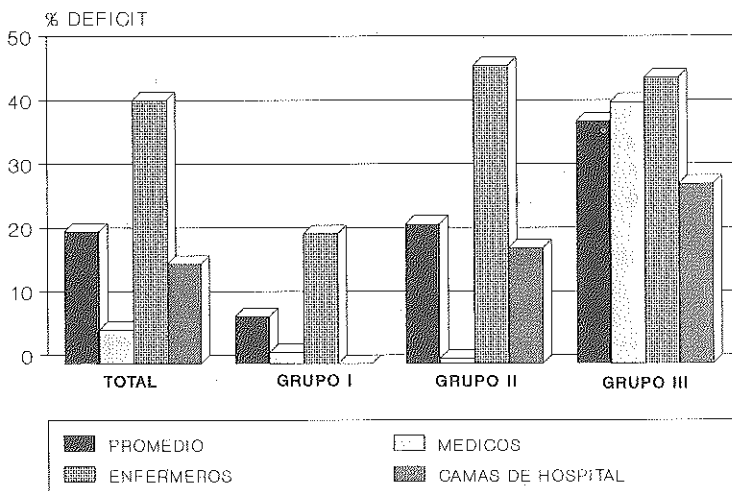
Fuente: Cálculos de los autores con base en Cuadro 15.25

cerca de un 20.8% de los habitantes de la región estaban desprovistos de ellos: 7.4 % de los del grupo I, 21.9% y 38% de los del II y III respectivamente. El déficit por enfermeros es el mayor en todos los grupos, mientras que el de médicos ocupa el segundo lugar en los grupos I y II, y es el menos significativo en el grupo III (gráfico 15.13). Según esto, unos 81 millones de latinoamericanos se encontrarían en 1990 al margen de los servicios de salud (cuadro 15.30).

Cabe una advertencia adicional sobre el significado de estas cifras de recursos: brindan un panorama que tiende a sobreestimar la verdadera disponibilidad. En efecto, estos indicadores no toman en cuenta la distribución de los mismos en el territorio de cada país. Es bien sabido, sin embargo, que ésta no resulta siempre proporcional a la distribución de la población. Por lo tanto, aún cuando el promedio nacional muestre un valor "adecuado", pueden existir amplias áreas con una disponibilidad insuficiente de recursos.

Los indicadores directos de acceso a ciertos servicios básicos completan la visión indirecta que ofrecen los indicadores de recursos. El primero que se ha seleccionado de ellos, es la proporción de la población que tiene cobertura de salud a través de la seguridad social (cuadro 15.27). Se aprecia que hacia mediados de los 80, menos del 60% de las personas gozaba de esta cobertura, lo cual significaba que quedaban fuera de este beneficio más de 160 millones. Esta tasa promedio se encuentra influenciada por Brasil, que muestra un porcentaje muy bajo de no cobertura. Excluyendo este caso, la proporción promedio pasa del 42 al 55%.

Gráfico 15.13  
ESTIMACION DE BRECHAS DE SALUD 1984



Fuente: Cálculo con base en OMS/OPS.

Cuadro 15.27  
**AMERICA LATINA - POBLACION NO CUBIERTA POR SERVICIOS  
 DE SALUD PROVISTOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL  
 SEGUN GRUPOS DE PAISES**

PAISES	1980		1985	
	Personas (miles)	%	Personas (miles)	%
G   Argentina	5,958	21.1	7,977	26.3
R   Costa Rica	423	18.5	407	15.4
U   Chile	3,644	32.7	3,031	25.0
P   Panama	980	50.1	913	41.9
O   Uruguay	918	31.5	993	33.0
I   Venezuela	8,233	54.8	8,676	50.1
I   Total Grupo I	20,156	32.7	21,996	32.5
G   Brasil	20,619	17.0	20,335	15.0
R   Colombia	22,816	84.8	25,098	84.0
U   Ecuador	7,359	90.6	8,283	88.9
P   Mexico	32,814	46.6	31,989	40.3
O   Peru	14,424	83.4	17,747	91.4
II   Total Grupo II	98,032	40.2	103,451	37.8
G   Bolivia	4,155	74.6	4,887	76.7
R   Guatemala	5,935	85.8	6,936	87.1
R   El Salvador	4,244	93.8	4,444	93.2
U   Haití	5,370	99.2	5,881	99.3
P   Honduras	3,395	92.7	3,932	89.7
O   Nicaragua	2,497	90.1	2,045	62.5
O   Paraguay	2,574	81.8	3,194	86.5
III   R. Dominicana	5,412	95.0	6,037	94.1
III   Total Grupo III	33,582	89.1	37,355	87.3
TOTAL	151,770	44.2	162,803	42.4

Fuente: Mesa Lago (1989), datos de los Organismos Nacionales de Seguridad Social y estimaciones de los autores.

En este punto, resulta conveniente señalar el cuidado que debe tenerse al hacer comparaciones internacionales sobre el tema. Además de los inconvenientes propios que se derivan de las prácticas seguidas en la confección de las estadísticas, existen también aquellos que se derivan de las diferencias en el tipo de cobertura en servicios de salud que ofrecen los sistemas de seguridad social de cada nación. Por ejemplo, en el caso de Brasil, una amplia proporción de los beneficiarios sólo acceden a una gama reducida de servicios. Otro de los inconvenientes resulta del hecho que las cifras disponibles se refieren a población legalmente cubierta, siendo conocido que, por diferentes razones, cierta proporción de los que tienen derecho no acceden a los servicios.

No obstante estas restricciones, se aprecian diferencias significativas en el grado de cobertura entre países, destacándose un conjunto de ellos donde más del 80% de la población no cuenta con los beneficios de la seguridad social respecto a atención de la salud. Llevar a niveles adecuados esta situación implica, entonces, un esfuerzo importante.

Se presentan en los cuadros 15.28 y 15.29 las cifras referentes a otros indicadores que muestran el acceso a ciertos servicios de salud: cobertura de vacunación de los menores de un año y los partos atendidos por personal entrenado. En lo que hace al primero de ellos, se advierten avances en la década aún cuando continúa siendo significativa la proporción de niños que no reciben las dosis completas de vacunación: 41% para la vacuna DPT o 'triple' (contra la difteria, tétanos y tos ferina) y 36% en el caso del sarampión. La vacuna contra el polio, es sin duda alguna la más difundida ya que su déficit es sólo del 15%. Nuevamente, las diferencias entre países responden, en términos generales, a los patrones que se presentan en la mayoría de los indicadores, aunque es de anotar los altos índices de Venezuela, muy por encima de los promedios de su grupo.

La proporción de partos asistidos por personal entrenado constituye un indicador adecuado para reflejar la atención sanitaria en un país. En la región, cerca del 30% de los partos no recibían atención adecuada en 1985 - cuadro 15.29- cifra que se elevaría al 35% si se excluye el caso de México, país que muestra un fuerte incremento de la cobertura entre 1980 y 1985, lo cual no resulta totalmente explicable. Nuevamente, naciones con una elevada proporción de su población residiendo en áreas rurales o con un servicio de salud poco extendido (los del Grupo III) registran las cifras más preocupantes. En ellos, alrededor del 66% de los nacimientos no reciben atención de personal entrenado.



Cuadro 15.28

AMERICA LATINA  
 NIÑOS MENORES DE UN AÑO INMUNIZADOS CON VACUNAS  
 SEGUN GRUPOS DE PAISES

G	Brasil	2	71	4	156	96	3,430	49	1,918	33	1,179	45	1,762	38	1,358	34	1,331
R	Colombia	43	342	8	67	58	462	25	209	74	589	27	226	43	342	10	83
U	Ecuador	81	226	42	132	74	206	50	157	69	192	49	154	18	50	17	53
P	México	15	331	4	94	59	1,302	35	824	67	1,478	19	447	59	1,302	20	470
O	Perú	82	476	42	249	82	476	43	255	76	441	49	291	37	214	40	238
II	Total Grupo II	20	1,446	9	698	79	5,876	42	3,363	52	3,879	36	2,880	44	3,266	27	2,175
-----																	
G	Bolivia	85	189	50	138	87	193	60	165	83	184	30	82	73	162	70	193
G	Guatemala	58	163	43	145	58	163	49	166	92	259	48	162	71	200	66	224
R	El Salvador	62	104	34	59	58	98	42	73	56	94	33	58	53	89	43	75
U	Haití	97	171	72	152	86	132	72	152	90	159	74	156	40	70	39	82
P	Honduras	63	89	17	31	62	88	23	42	74	105	45	82	54	77	25	45
O	Nicaragua	48	54	18	26	77	88	36	52	80	91	39	56	35	40	10	14
	Paraguay	74	77	29	39	72	75	33	44	84	88	42	57	58	60	42	57
III	Rep. Dominicana	78	139	25	50	73	130	54	109	83	148	54	109	66	117	60	121
	Total Grupo III	71	985	39	640	71	987	48	803	81	1,128	46	762	59	815	49	811
-----																	
	TOTAL	29	3,066	15	1,759	72	7,571	41	4,692	54	5,635	36	4,181	43	4,510	27	3,124

Fuente: Organización Panamericana de la Salud.



Cuadro 15.29  
**AMERICA LATINA**  
**PARTOS NO ATENDIDOS POR PERSONAL ENTRENADO**  
**SEGUN GRUPOS DE PAISES**

PAISES	1980		1985	
	(%)	Cantidad (miles)	(%)	Cantidad (miles)
G   Argentina	13	87	2	13
R   Costa Rica	4	2	7	5
U   Cuba	4	6	2	3
P   Chile	8	21	3	8
O   Panamá	32	18	17	10
Uruguay	4	2	4	2
I   Venezuela	13	66	18	100
Total Grupo I	12	202	8	141
G   Brasil	35	1,341	27	1,088
R   Colombia	60	496	49	415
U   Ecuador	64	192	56	179
P   México	60	1,427	11	273
O   Perú	70	436	45	283
II   Total Grupo II	49	3,892	27	2,238
Bolivia	53	133	64	179
G   Guatemala	84	256	81	272
R   El Salvador	66	116	65	116
U   Haití	88	172	80	166
P   Honduras	66	106	50	90
O   Nicaragua	68	86	59	84
Paraguay			78	103
III   R. Dominicana	51	100	43	90
Total Grupo III	69	969	66	1,100
TOTAL	45	5,063	29	3,479

Fuente: Organización Panamericana de la Salud.

### 15.3.3 Pronóstico, metas y esfuerzo sobre los servicios de salud.

Para llegar a una medida general de la brecha de los servicios de salud, en el cuadro 15.30 se presenta un cálculo al año 90 partiendo de los déficit de recursos de médico, enfermeros y camas hospitalarias. También se exponen en ese cuadro los beneficiarios de los servicios de salud para lograr la cobertura de toda la población por parte de los servicios de salud al año 2000, que representan 170 millones. De ellos 98.7 millones constituyen un esfuerzo adicional, si se parte de que la tendencia es el mantenimiento de los niveles relativos actuales de cobertura (gráfico 15.14). Estas cifras dan una idea global de la brecha de acceso a servicios de salud. No obstante, a modo de ilustración se ofrece una cuantificación de aspectos parciales de esta brecha.

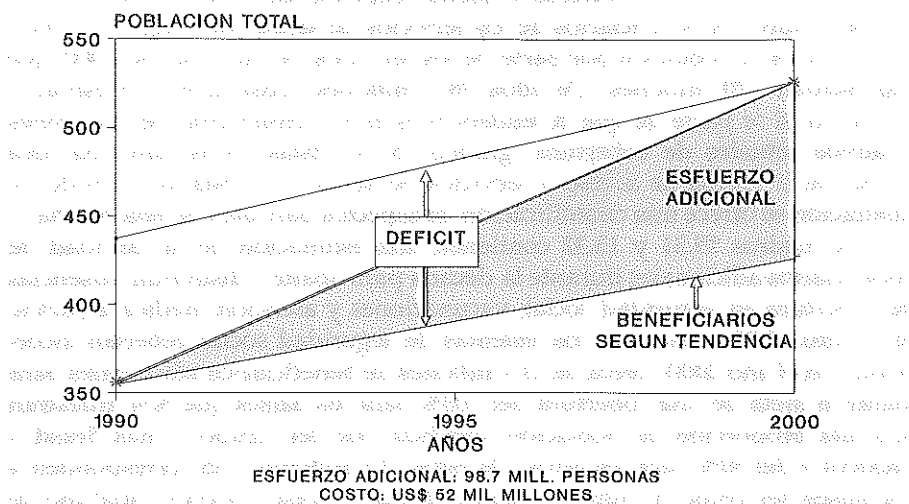
Los cuadros 15.31 y 15.32 contienen una estimación de la cantidad de beneficiarios adicionales durante la década para abatir o disminuir ausencias de cobertura en seguridad social, vacunaciones y atención médica a partos. El cuadro 15.31 señala que los sistemas de seguridad social deberían incorporar —en el año 2000— cerca de 213 millones de beneficiarios adicionales para lograr la meta de una cobertura del 100% para los países que hoy muestran una alta proporción de población atendida (los del Grupo I, más Brasil y México) y del 50% para los otros. De estos 213 millones, 145 corresponden a los países del grupo II, entre los cuales México y Brasil aportan, cada uno de ellos, aproximadamente 50 millones de personas.

Cuadro 15.30  
**ESTIMACION DEL DEFICIT EN LOS SERVICIOS DE SALUD  
Y DEL ESFUERZO PARA ALCANZAR LA META DE COBERTURA  
EN EL 2000 (Miles de personas)**

	1990			Esfuerzo al 2000		Esfuerzo al 2000	
	Población	Benef.	Déficit	(Miles de Personas)		(Mls. Personas/año)	
				Total	Adicional	Total	Adicional
Total Región	437,178	356,104	18.5	170,169	98,742	905,895	513,646
Grupo I	84,365	78,122	7.4	19,485	7,223	105,766	38,118
Grupo II	304,082	246,306	19.0	119,405	69,485	638,088	362,928
Grupo III	48,731	31,675	35.0	31,279	22,034	162,041	112,600

Fuente: Cálculos de los autores con base en el Cuadro 15.26

Gráfico 15.14  
ESTIMACION DE LA BRECHA EN SERVICIOS DE SALUD  
Y DEL ESFUERZO PARA ABATIRLA



Fuente: Cuadro 15.30.

Cuadro 15.31  
ESTIMACION DEL DEFICIT EN LOS SERVICIOS DE SALUD  
Y DEL ESFUERZO PARA ALCANZAR LA META DE COBERTURA  
EN EL 2000 (Miles de personas)

	1990			Esfuerzo al 2000	
	Población Total	Benef. Totales	Déficit	Total	Adicional
Total Región	437,178	256,168	41.4	213,408	164,849
Grupo I	84,365	60,312	28.5	37,296	28,450
Grupo II	304,082	189,532	37.7	144,763	107,078
Grupo III	48,731	6,324	87.0	31,349	29,321

Fuente: Cálculos del autor con base en Cuadro 15.27.

Cuadro 15.32  
**AMERICA LATINA – ESTIMACION DE LOS DEFICIT  
 DE INDICADORES DIRECTOS DE ACCESO AL SERVICIO DE SALUD  
 Y DEL ESFUERZO PARA ABATIRLOS (Miles de personas)**

	1990			Esfuerzo al 2000	
	Población	Benef.			
	Total	Totales	Déficit	Total	Adicional
Niños a Vacunar					
Poliomelitis	11,670	9,882	15.32	2,318	1,964
DPT	11,670	6,928	40.63	5,273	4,983
Sarampión	11,670	7,444	36.21	4,757	4,446
BCG	11,670	8,620	26.14	1,987	1,728
Partos a Atender	12,488	8,912	28.64	3,793	3,593

Fuente: Cálculos de los autores con base en coberturas actuales y proyecciones poblacionales de CELADE.

De otra parte, la cobertura universal de vacunación en el año 2000 implica –para el conjunto de las cuatro vacunas aquí consideradas– 13 millones de dosis completas adicionales a las distribuidas en 1990, señalándose en el cuadro 15.32 las cifras por cada tipo.

La cobertura universal de la atención especializada durante el parto en el año 2000, implicará atender 3.8 millones de mujeres más que en 1990 y 3.6 millones más que los que se atenderían de mantenerse las tasas de cobertura actuales.

En relación a los recursos profesionales y hospitalarios el cuadro 15.33 ofrece una estimación del número de médicos, enfermeros y camas de hospital adicionales, para satisfacer los requerimientos de la población latinoamericana al año 2000. El esfuerzo adicional en unidades físicas estaría constituido por 22 mil médicos, 375 mil enfermeros y 45 mil camas de hospital.

Los costos de abatir la brecha de servicios de salud se calcularon tomando en cuenta los resultados de investigaciones realizadas en México. Para costos de operación se partió de que se requería de US\$ 88 por persona a atender por año, y en cuanto a costos de inversión de una suma de US\$ 69 por persona adicional. Según estos precios unitarios la suma adicional requerida para lograr la cobertura universal de los servicios de salud sería de US\$ 52.014 millones, de los cuales US\$ 45.200 millones serían los costos de operación (cuadro 15.34 y gráfico 15.15).

Cuadro 15.33  
**AMERICA LATINA - RECURSOS ADICIONALES REQUERIDOS  
 PARA LOGRAR UNA DISPONIBILIDAD ADECUADA  
 DE SERVICIOS DE SALUD (Miles)**

REGIONES Y TIPO DE RECURSOS	1990			ESFUERZO AL 2000	
	Existentes	Recursos Adicionales Requeridos para lograr las Metas	Déficit (%)	TOTAL	ADICIONAL
<b>TOTAL DE LA REGION</b>					
Médicos	535	17	3.10	124	22
Enfermeros 1/	507	311	38.02	476	375
Camas de hospital 2/	124	37	23.09	64	45
<b>GRUPO I</b>					
Médicos	174	1	0.51	24	2
Enfermeros 1/	153	30	16.39	58	34
Camas de hospital 2/	38	2	5.88	9	3
<b>GRUPO II</b>					
Médicos	330	-	0.00	60	-
Enfermeros 1/	301	246	44.97	357	296
Camas de hospital 2/	79	22	21.67	38	26
<b>GRUPO III</b>					
Médicos	31	16	34.32	29	20
Enfermeros 1/	53	35	39.77	60	45
Camas de hospital 2/	7	13	65.00	18	16

<sup>1</sup>Incluye enfermeros diplomados y auxiliares de enfermería

<sup>2</sup>Se refiere a camas de todo tipo

Fuente: Estimaciones de los autores con base en información de los países.

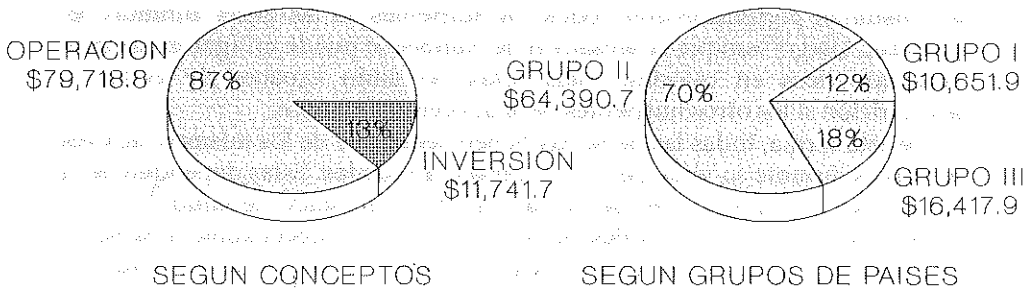
Cuadro 15.34  
**COSTOS DEL ESFUERZO PARA LOGRAR  
 LA COBERTURA UNIVERSAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD  
 SEGUN GRUPOS DE PAISES (Miles de US\$)**

TOTAL	ESFUERZO ADICIONAL			ESFUERZO TOTAL		
	TOTAL	OPERACION	INVERSION	TOTAL	OPERACION	INVERSION
	52,014.0	45,200.8	6,813.2	91,460.4	79,718.8	11,741.7
GRUPO I	3,852.8	3,354.4	498.4	10,651.9	9,307.4	1,344.5
GRUPO II	36,732.1	31,937.7	4,794.5	64,390.7	56,151.7	8,238.9
GRUPO III	11,429.1	9,908.8	1,520.3	16,417.9	14,259.6	2,158.3

Fuente: Cálculos de los autores con base en Cuadro 15.30

Gráfico 15.15  
**COSTOS DEL ESFUERZO PARA LOGRAR  
 LA COBERTURA UNIVERSAL DE SERVICIOS DE SALUD**

MILLONES DE US\$



Fuente: Cuadro 15.34

## 15.4. ALIMENTACION Y NUTRICION.

### 15.4.1. La alimentación, la nutrición y sus satisfactores

Para que cualquier organismo pueda vivir y reproducirse, requiere de un mínimo de energía y nutrientes. La ingesta de alimentos permite satisfacer este requerimiento.

El diseño genético define, entonces, al organismo los requerimientos mínimos de consumo periódico de todos los nutrientes. Recientes investigaciones establecen que entre los distintos nutrientes requeridos no existe la posibilidad de sustitución. Es decir, cada nutriente es irremplazable.

Sin embargo, hay sustituibilidad entre calorías y proteínas pero no viceversa. De tal forma, ya que los tejidos están fabricados básicamente a partir de proteínas, cuando el cuerpo sufre un déficit de calorías, el organismo no puede evitar consumirse a sí mismo, y así genera energía destruyendo tejidos en forma generalizada, lo cual produce los síntomas convencionales de la subalimentación: pérdida de peso con relación a la talla y/o a la edad y, para períodos de privación prolongados, desaceleración en el crecimiento.

De manera similar, cuando se presentan déficit en otros nutrientes, se alteran otros rasgos fenotípicos en forma que puede también ser irreversible (por ejemplo, ausencia severa y prolongada de vitamina A, termina provocando xerophthalmía o ceguera total). Así, individuos genéticamente sanos pueden manifestar patrones insanos de desarrollo fisiológico si a sus organismos no se les incorporan periódicamente todos los nutrientes en las cantidades y calidades adecuadas. La desnutrición hace referencia a estos patrones insanos de desarrollo.

La desnutrición se diferencia de la definición de hambre. Esta última es la sensación de malestar producida cuando el nivel de calorías es bajo. La sensación de hambre no sólo indica que las reservas de calorías están bajas, sino también las de los otros nutrientes, ya que el proceso de desgaste que mantiene vivo al organismo no alcanza su nivel mínimo normal sino cuando se consumen periódicamente todos los nutrientes en las dosis mínimas requeridas. Luego, aunque la sensación de hambre se puede mitigar ingiriendo alimentos ricos en calorías, éstas solas no serán capaces de evitar la desnutrición si los otros nutrientes permanecen deficitarios.

De esta forma, todas las personas tienen necesidad de los mismos factores nutritivos durante su vida, pero en diversas cantidades. Estas dependen de la edad, el sexo, el tamaño del cuerpo, la actividad y el estado de salud<sup>13</sup>.

"La estimación de los niveles de desnutrición y de subconsumo a partir de información nacional, cualquiera sea la fuente de información, conduce, necesariamente, a aproximaciones muy gruesas de los órdenes de magnitud

13 Cfr. Ochoa M, Mario. "Hambre y desnutrición en Colombia". En: *Problemas agrarios colombiano*. Absalón Machado, coordinador. CEGA, Siglo XXI. Bogotá, 1986.

del fenómeno, aún en aquellos casos en que se dispone de estudios sobre la estructura y composición del gasto alimentario. Siendo la desnutrición un fenómeno clínico, su medición exigiría por lo menos estudios muestrales con indicadores específicos sobre desviaciones significativas de parámetros antropométricos que pudieran dar cuenta de esta situación.<sup>14</sup>

La información existente en la región sobre aspectos nutricionales resulta escasa. En ningún caso fue posible obtener un panorama cuantitativo suficientemente general como se ha logrado en otras dimensiones a las que se hace referencia en este documento. Sin embargo, y dado la relevancia de estos aspectos en toda caracterización de la forma en que la población latinoamericana satisface sus necesidades básicas, se ha decidido incluir algunas referencias de diagnóstico, basadas en datos existentes para algunos países.

Adicionalmente, y a pesar de los innegables avances conceptuales que se han logrado al respecto, la determinación misma de los requerimientos nutricionales mínimos está sujeta a una serie de calificaciones, pues una ingesta inadecuada no conduce necesariamente a la desnutrición que puede ser soslayada vía adaptación biológica o de comportamiento (reducción del nivel de actividad). Es indispensable tener presente estas limitaciones cuando se establecen, a partir de informaciones indirectas, las magnitudes de la desnutrición y el subconsumo.

Para la estimación de la proporción de población con probable desnutrición de un grupo significativo de países de América Latina, se siguió el método propuesto en la V Encuesta Alimentaria Mundial. Se trata de un método indirecto que permite deducir la distribución de la ingesta a partir la distribución de los ingresos y otros parámetros<sup>15</sup>. De acuerdo con esta metodología se estima la desnutrición, como estado biológico y el subconsumo como situación de ingesta por debajo de una norma. Se toma como punto de quiebre o "línea de desnutrición", un nivel equivalente a 1.4 veces la Tasa de Metabolismo Basal (TMB), entendiéndose por TMB el gasto de energía requerido por una persona "en estado de ayuno y reposo absoluto en un ambiente templado". Este nivel corresponde al que los expertos estiman constituye una guía útil para estimar desnutrición.

Para la definición del subconsumo, se ha tomado como punto de quiebre o "líneas de subconsumo" a la estimada como el nivel de calorías requeridas por una persona cuyo peso, estatura y actividad sean representativos del conjunto de la población y que se ha denominado "norma básica" (NB)<sup>16</sup>.

14 CEPAL/FAO: *Sistemas Alimentarios: Estructura, Evolución y Lineamientos de una política de Seguridad Alimentaria*. CEPAL, Mimeo, 1988, p.65.

15 *Ibid.*

16 CEPAL/PNUD RLA/86/004. *Determinación de Energía y Proteínas para la población de nueve países latinoamericanos*, julio 1988.



#### 15.4.2. Elementos de diagnóstico.

Con los criterios mencionados se ha estimado la incidencia de la desnutrición y del subconsumo para aquellos países para los que se disponía de distribuciones de ingreso más recientes (alrededor de 1980) con los resultados que muestran el cuadro 15.35 y el gráfico 15.16.

Cuadro 15.35

#### NIVELES DE DESNUTRICION Y SUBCONSUMO DE LA POBLACION 1980 Y ESTIMACION AL AÑO 2000<sup>a</sup> PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA (%)

	Desnutrición <sup>b</sup>		Subconsumo <sup>c</sup>	
	1980	2000	1980	2000
<b>GRUPO I</b>				
Argentina (1982)	5.6	4.0	17.9	15.0
Chile (1982)	12.5	7.0	35.2	23.0
Panamá (1982)	13.1	9.0	48.4	38.0
Venezuela (1982)	12.7	6.0	37.5	24.0
<b>GRUPO II</b>				
Brasil (1984)	24.2	14.0	46.0	32.0
Colombia (1982)	24.8	18.0	48.0	38.0
México (1977)	25.5	14.0	43.3	27.0
Perú (1978)	40.5	37.0	61.8	58.0
<b>GRUPO III</b>				
Guatemala (1979-1981)	38.7	31.0	62.9	56.0
Honduras (1982)	41.3	38.0	61.4	58.0

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Sistemas Alimentarios: Estadística, Evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria.

Elaboración con base en proyecciones del estudio de la FAO, *Agricultura al año 2000* y CEPAL, estimaciones de distribución de ingreso.

<sup>a</sup>Supone los niveles de disponibilidad calórica proyectados por el estudio *Agricultura al año 2000*.

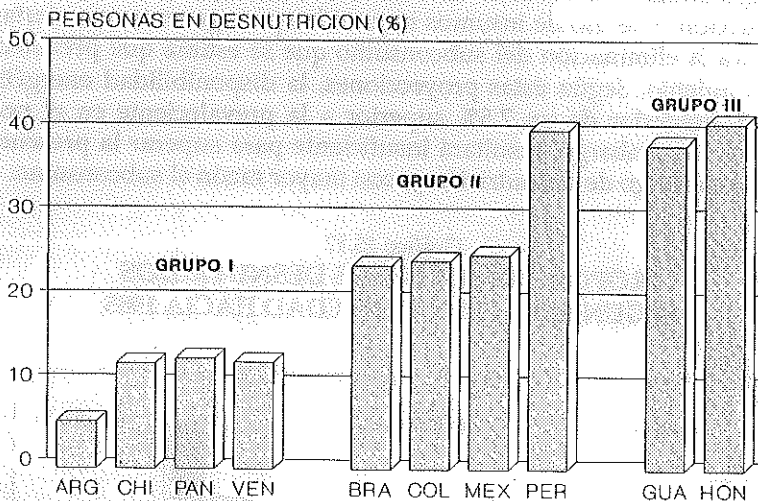
<sup>b</sup>Corresponde 1.4 veces la Tasa de Metabolismo Basal.

<sup>c</sup>Norma básica estimaciones del proyecto CEPAL/PNUD.

De los diez países considerados, sólo cuatro muestran índices de desnutrición superables en plazos muy cortos, pues en el resto las cifras bordean o superan —en muchos casos con creces— el nivel del 25%.

Los índices de subconsumo exhiben, por su parte, niveles extremadamente altos de todos los países, con excepción tal vez de la Argentina que, no obstante el alto nivel medio de la ingesta calórica tiene a casi el 18% de su población por debajo de la norma básica. El promedio ponderado de los países incluidos indicaría que alrededor de un 44% de la población

Gráfico 15.16  
**ESTIMACION DE PERSONAS EN DESNUTRICION  
 10 PAISES DE AMERICA LATINA HACIA 1980**



Fuente: Cuadro 15.35

latinoamericana estaría en condición de subconsumo, cifra que coincide con las estimaciones hechas para el nivel de pobreza de 1980, con el enfoque de Línea de Pobreza<sup>17</sup>.

Otra referencia de diagnóstico es la de niños que muestran evidencia de desnutrición. Respecto al *status* nutricional de éstos, en el cuadro 15.36 se muestran las cifras disponibles recopiladas por UNICEF sobre la incidencia de la desnutrición en menores de hasta 5 años.

En primer lugar se muestra para 12 países la proporción de niños entre 2 y 5 años con deficiencia de talla, esto es, la de aquellos cuya altura relativa a la edad se encuentra por debajo de los valores adecuados. Se aprecian proporciones similares o superiores al 50% en los países del grupo III y entre 30 y 43% en los del grupo II. Solo tres países registran valores iguales o inferiores al 10%.

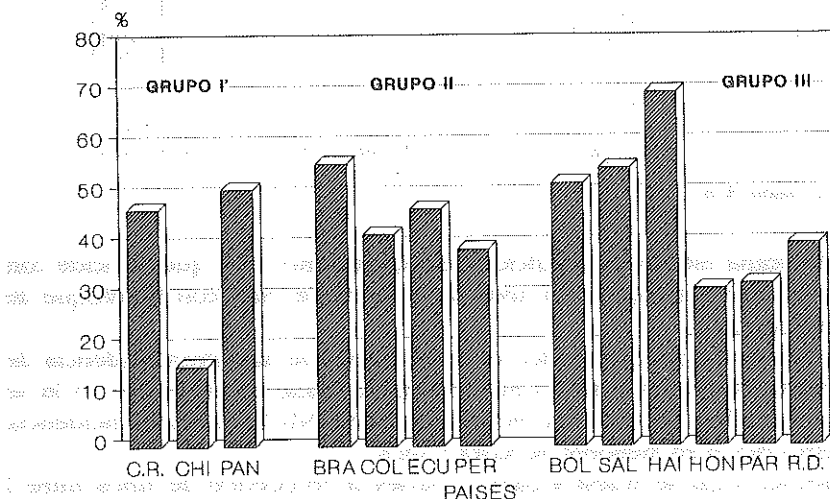
Un indicador que resume de alguna forma las manifestaciones agudas y crónicas es el que relaciona el peso con la edad. El mismo se dispone para un conjunto de países y ha sido incluido en la tabla anteriormente mencionada. Las cifras de este indicador son superiores a las del indicador talla/edad,

17 Cfr. CEPAL-FAO o.c.

registrando la mayoría de los países –aún algunos del grupo I– proporciones muy elevadas (gráfico 15.17)<sup>18</sup>.

A partir de los supuestos implícitos en las proyecciones del estudio de la FAO, Agricultura al año 2000, se ha hecho un intento para estimar los niveles de producción y de uso de insumos requeridos para generar una oferta suficiente para la eliminación del subconsumo que se estima que prevalecerá a fines del milenio. Según éstas proyecciones, la disponibilidad energética al 2000 será alrededor de un 7.5% superior a la prevaleciente en el período 1983/1985. Sin embargo, resultará insuficiente para superar la presencia de población en riesgo de desnutrición y, con mayor razón el subconsumo.

Gráfico 15.17  
**PROPORCIÓN DE NIÑOS DESNUTRIDOS  
 SEGUN RELACION PESO/EDAD HACIA 1985**



Fuente: Cuadro 15.36.

La situación en materia de desnutrición y subconsumo de la población de los países para los cuales se disponían de datos recientes sobre distribución de ingreso muestra una reducción, en algunos casos significativa, respecto a los niveles prevalecientes a principios de los 80. No obstante lo anterior, para varios de los países considerados se advierte la persistencia de una situación extremadamente crítica en particular Perú, Honduras y Guatemala entre los diez países considerados.

18 UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia*. 1985.

Cuadro 15.36

**INDICADORES DE DESNUTRICION INFANTIL**  
**PROPORCION DE NIÑOS CON VALORES INADECUADOS**  
**DE TALLA Y PESO**

País	Relación talla/edad (2 a 5 años)	Relación peso/edad (1 a 5 años)			
		Año	Moderada	Severa	Total
<b>GRUPO I</b>					
Costa Rica	8	1980	46	1	47
Chile	10	1980	11	-	11
		1985	16	-	16
Panamá	24	1981	48	3	51
Uruguay	16	...	...	...	...
Venezuela	7	...	...	...	...
<b>GRUPO II</b>					
Brasil	31	1980	55	1	56
Colombia	27	1980	43	8	51
		1986	...	...	42
Ecuador	39	1980	40	...	...
		1986	42	5	47
Perú	43	1980	42	2	44
		1986	38	1	39
<b>GRUPO III</b>					
Bolivia	46	1980	49	3	52
El Salvador	54	1980	52	6	58
		1986	50	5	55
Haití	51	1981	70	3	73
		1986	65	5	70
Honduras	...	1986	29	2	31
Paraguay	...	1980	...	...	23
		1985	31	1	32
R. Dominicana	...	1985	38	2	40

\* Se refiere a niños de 1 a 7 años

Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, 1985.

En el Cuadro 15.37 se registra la magnitud de las calorías per cápita al día disponibles en 1979/1981, las proyectadas al año 2000 en el estudio de FAO, y las requeridas para la eliminación del

subconsumo. Dada la magnitud de éste, países como Guatemala y Honduras tendrían que elevar, en casi un 50% la disponibilidad calórica respecto

Cuadro 15.37

**PAISES SELECCIONADOS: DISPONIBILIDAD MEDIA DE ENERGIA ALIMENTARIA PER CAPITA PARA LOS AÑOS 1979/81, 2000 Y LAS REQUERIDAS PARA LA ELIMINACION DE LA DEMANDA INSATISFECHA EN AMERICA LATINA**

PAISES	Energía Alimentaria			Brecha (%)	
	1979/81 (1)	2000 (2)	Meta (3)	Total (3)-(1)/(1)	Adicional (3)-(2)/(2)
<b>GRUPO I</b>					
Argentina	3.252	3.259	3.331	2.43	2.21
Chile	2.642	2.902	3.192	20.82	9.99
Panamá	2.322	2.419	2.960	27.48	22.36
Venezuela	2.665	2.821	2.993	12.31	6.10
<b>GRUPO II</b>					
Brasil	2.623	2.988	3.278	24.97	9.71
Colombia	2.506	2.826	3.107	23.98	9.94
México	3.054	3.343	3.848	26.00	15.11
Perú	2.179	2.268	3.255	49.38	43.52
<b>GRUPO III</b>					
Guatemala	2.221	2.234	3.323	49.62	48.75
Honduras	2.197	2.207	3.280	49.29	48.62

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a la estimada para el año 2000 y el Perú en más de un 40%. Las magnitudes para el resto de los países se mantienen dentro de rangos alcanzables. La relación entre la situación al comenzar los años 80 y la meta es una medida de la brecha alimentaria y del esfuerzo total que requiere para superarla. Se trata de una brecha de oferta estimada con base en los supuestos siguientes:

- i) Mantenimiento de la forma como se distribuyen los ingresos en los países
- ii) Los incrementos en la producción que se plantean necesarios corresponden al doble de las brechas estimadas, con lo cual se está admitiendo que a pesar de llevar a cabo una política focalizada, las filtraciones son siempre significativas.

iii) El patrón de consumo (proporción de calorías provenientes de distintos tipos de productos) tiene los cambios estimados en el trabajo *Agricultura al año 2000*.

La relación entre la meta y la estimación al año 2000 constituye una medida del esfuerzo adicional requerido. Para lograr los niveles de ingesta indicados, los países con situaciones más críticas del subconsumo tendrían que elevar la producción en los principales rubros en proporciones que van desde un 50% a más de un 100% de los niveles estimados como probables en el 2000. Nótese que estas brechas vienen expresadas en relación a la oferta de alimentos, con los supuesto de distribución anotados. En este caso no se hace, pues, un estimativo del esfuerzo de superarlas, lo que implicaría cuantificar los costos de producción requeridos.

Otra forma de considerar la brecha es desde el punto de vista de la demanda, es decir de los ingresos faltantes en los hogares para acceder a una ingesta adecuada. En este punto la brecha alimentaria estaría expresada en las medidas de incidencia e intensidad de la pobreza por ingresos, que se presentaron en los capítulos precedentes. La brecha de pobreza, como diferencia entre el ingreso de los pobres y el que requerirían para llegar a la línea de pobreza, expresaría esta brecha alimentaria. Estaría dada, sin embargo, por el déficit frente a la línea de pobreza y no a la de indigencia. Con un ingreso suficiente sólo para alimentación no se supera el subconsumo alimentario, si se tiene en cuenta que hay rigideces en la estructura de gastos que impiden dedicar todos los ingresos a este propósito.

16.

## BRECHAS GENERALES

En este capítulo se exponen ciertas deficiencias que por no depender de satisfactores específicos son calificadas como generales. Dentro de ellas se encuentran las relativas a la duración de la vida, que reflejan un nivel de bienestar, como resultado de una multiplicidad de factores interrelacionados. Las otras deficiencias consideradas hacen relación con la necesidad de seguridad que tienen los seres humanos, de que podrán tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida y en cualquier circunstancia. Para este fin requiere generalmente de un empleo, así como de sistemas de seguridad social que tiendan a proporcionar esa seguridad<sup>1</sup>. La actividad laboral, además de ser un medio de obtener recursos para satisfacer las necesidades materiales, debe ser una forma de realización de la persona como tal. En esta doble perspectiva se toman en cuenta algunos indicadores de empleo y salarios.

### 16.1. MORTALIDAD Y ESPERANZA DE VIDA.

La longevidad promedio de una sociedad y por tanto, la tasa de mortalidad, representan otros indicadores que en forma sintética sugieren cuál es el nivel de vida de esa comunidad. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que luego de cierto nivel, estos dejan de ser muy sensibles a avances o retrocesos en otros aspectos de la vida en sociedad. En efecto, la fuerte disminución que se observa en varias regiones está asociada fundamentalmente a los avances en materia sanitaria. Dentro de ciertos límites, desarrollos negativos en otros aspectos —como los derivados de crisis económicas profundas— no impactarán necesariamente en los indicadores de mortalidad. Estos afectan primordialmente la calidad de la vida de los sobrevivientes.

1 PNUD Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. *Documento Técnico y Declaración Regional sobre la Pobreza*. Bogotá, 1989.

En el cuadro 16.1 se presentan los cálculos de esperanza de vida al nacer para los países de la región. Se observa que este indicador registraba, en promedio, un valor de casi 67 años para fines de los ochenta. Esta cifra ubica a América Latina en una situación intermedia a nivel mundial, aún cuando en la misma existen casos con registros muy insatisfactorios: varios países muestran cifras sólo levemente superiores a los 60 años. No obstante, se ha evidenciado cierta mejora a lo largo del tiempo en consonancia con algunos avances producidos en materia sanitaria.

Cuadro 16.1  
**ESPERANZA DE VIDA AL NACER**  
**EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA 1965 - 2000**

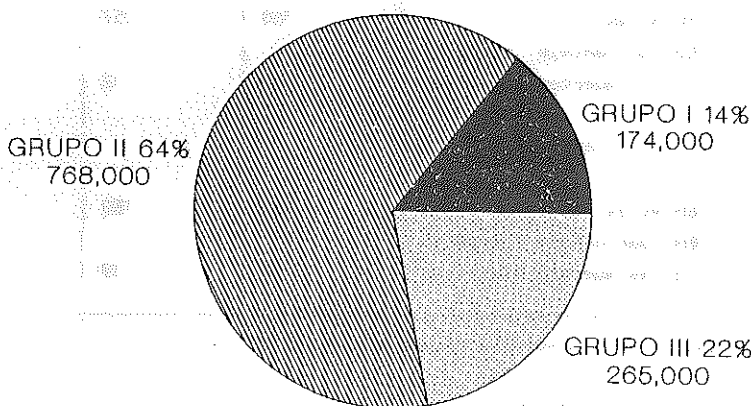
PAISES		1965-70	1975-80	1985-90	1995-2000
G	Argentina	66.0	68.7	70.6	72.0
R	Costa Rica	65.6	70.8	74.7	75.6
U	Cuba	68.6	73.1	75.2	76.1
P	Chile	60.6	67.2	71.5	72.5
O	Panamá	64.3	69.2	72.1	73.3
	Uruguay	68.6	69.7	72.0	72.8
I	Venezuela	63.8	67.7	69.7	71.0
-----					
G	Brasil	57.9	61.8	64.9	67.5
R	Colombia	60.0	64.0	68.2	70.2
U	Ecuador	56.8	61.4	65.4	67.7
P	México	60.3	65.4	68.9	71.6
O	Perú	51.5	56.9	61.4	67.0
II					
-----					
G	Bolivia	45.1	48.6	53.1	59.4
R	El Salvador	55.9	57.4	62.2	68.0
U	Guatemala	50.1	56.4	62.0	67.2
P	Haití	46.3	50.7	54.7	58.4
O	Honduras	50.9	57.7	64.0	67.5
	Nicaragua	51.6	56.3	63.3	68.5
III	Paraguay	65.0	66.0	66.9	67.7
	R. Dominicana	57.0	62.1	65.9	69.0
-----					
TOTAL		59.1	63.3	66.6	69.2

Fuente: CELADE.



Una forma clara de visualizar el esfuerzo que aún restaría efectuar para alcanzar niveles de mortalidad –y, consecuentemente, de esperanza de vida– similares a los de los países más adelantados (y que han sido alcanzados por algunas naciones de la región) se muestra en el cuadro 16.2. Allí se resumen los resultados del cálculo del número de muertes que se evitarían si todos los países alcanzasen una esperanza de vida de 70 años en un caso, o de 75 años en el otro. Para ellos, se computó la cantidad de decesos que ocurrirían en 1990 de registrarse las tasas de mortalidad por grupo de edad de aquellos países de la región que han logrado esos niveles de esperanza de vida; esta cantidad se comparó luego con las muertes esperables dadas las tasas corrientes. Se observa que con el menor valor, se reducirían en 437 mil las muertes en 1990, esto es, un 14%. El número de muertes evitadas llegaría a 1.2 millones, con un porcentaje de 37%, en el caso de hipotetizar una esperanza de vida de 75 años. Nuevamente, los esfuerzos más importantes deben realizarse en el Grupo II, para el cual la brecha existente resulta significativa, contribuyendo, como lo muestra el gráfico 16.1, con el 63% del total de muertes a evitar.

Gráfico 16.1  
**MUERTES A EVITAR EN 1990  
 ESPERANZA DE VIDA DE 75 AÑOS**



Total Región: 1.207.000

Fuente: Cuadro 16.2

**Cuadro 16.2**  
**MUERTES QUE SE EVITARÍAN DE LOGRARSE**  
**NIVELES DE ESPERANZA DE VIDA AL NACER MAS ALTOS 1990**

REGION	Considerando esperanza de vida al nacer de 75 años	Considerando esperanza de vida al nacer de 70 años
<b>TOTAL DE LA REGION</b>		
En miles	1,207	437
En porcentaje respecto a las muertes efectivas	37	14
<b>GRUPO I</b>		
En miles	174	-
En porcentaje respecto a las muertes efectivas	29	-
<b>GRUPO II</b>		
En miles	768	257
En porcentaje respecto a las muertes efectivas	35	12
<b>GRUPO III</b>		
En miles	265	180
En porcentaje respecto a las muertes efectivas	58	39

Fuente: Estimaciones de los autores sobre la base de datos de CELADE.

## 16.2 EMPLEO Y SALARIOS.

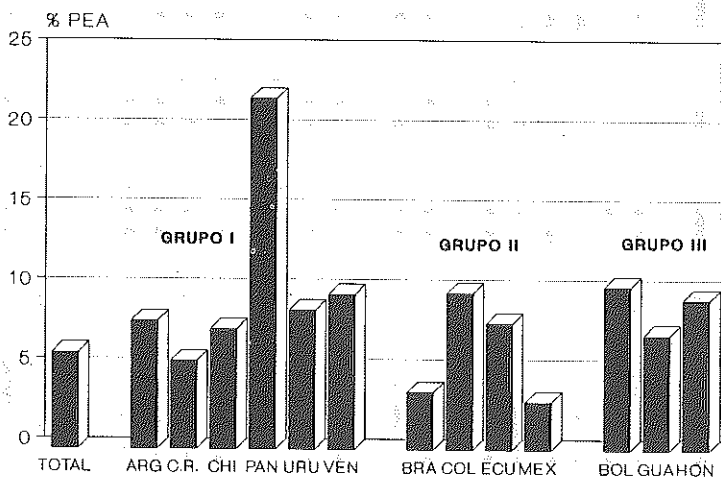
Se ha mencionado con anterioridad que una de las razones del mejoramiento de algunos indicadores específicos y sintéticos como el de pobreza ha sido el persistente proceso de estancamiento y aún deterioro de la situación económica por el que ha atravesado la región. El comportamiento del producto interno bruto a lo largo del decenio resulta una clara evidencia

en tal sentido. Esta realidad ha tenido como resultado inmediato más relevante, la debilidad del crecimiento de la demanda de trabajo. En el cuadro 16.3 se muestra una evidencia de este fenómeno como es el comportamiento de las tasas abiertas de desempleo para las zonas urbanas. Las mismas muestran un franco aumento hasta 1985, para luego reducirse en la mayoría de los países. El gráfico 16.2 ilustra estos resultados para 1989, en donde cabe resaltar la relativa homogeneidad entre todos los países ubicándose entre el 5% y 10%, a excepción de Panamá que muestra una tasa preocupante por encima del 20% y de Brasil y México que se ubican por debajo del 5%.

Debe reiterarse, sin embargo, la limitación de este indicador en las economías de América Latina, donde el ajuste del mercado de trabajo se realiza por medio de otros mecanismos como el aumento o disminución de la informalidad. Se mencionó la estimación realizada por el PREALC acerca de la evolución que habría seguido la estructura ocupacional de una muestra representativa de países. La misma señala un mayor dinamismo del empleo de esas actividades escasamente estructuradas. Vale aquí agregar que según esta fuente, siguió expandiéndose más aceleradamente que el demandado por el sector formal, aún con posterioridad a 1985.

Este sector informal deberá continuar expandiéndose a fin de absorber el flujo de jóvenes que año a año se vuelcan al mercado de trabajo. Se ha estimado recientemente (cuadro 16.4), que de los 115 millones de activos ur-

Gráfico 16.2  
TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO 1989



Fuente: Cuadro 16.3.

## TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO (En % de la PEA)

PAISES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
G Argentina	2.6	4.7	5.3	4.7	4.6	6.1	5.2	5.9	6.3	8.0
R Costa Rica	6.0	9.1	9.9	8.5	6.6	6.7	6.7	5.9	6.4	5.5
U Chile	11.7	9.0	20.0	19.0	18.5	17.0	13.1	11.9	10.0	7.5
P Panamá	10.4	10.7	10.1	11.7	12.4	15.7	12.7	14.1	20.8	22.0
O Uruguay	7.4	6.7	11.9	15.5	14.0	13.1	10.7	9.3	9.1	8.7
I Venezuela	6.6	6.8	7.8	11.2	14.3	14.3	12.1	9.9	7.9	9.7
G Brasil	6.2	7.9	6.3	6.7	7.1	5.3	3.6	3.7	3.8	3.6
R Colombia	9.7	8.3	9.1	11.7	13.4	14.1	13.8	11.7	11.1	9.8
U Ecuador	...	...	...	...	...	...	10.7	7.2	7.4	7.9
P México	4.5	4.2	4.2	6.6	5.7	4.4	4.3	3.9	3.5	3.0
O Perú	7.1	6.8	6.6	9.0	8.9	10.1	5.4	4.8	7.2	...
II										
G Bolivia	7.1	5.9	8.2	8.5	6.9	5.8	7.0	7.2	11.5	10.2
R Guatemala	2.2	1.5	6.0	9.9	9.1	12.0	14.2	12.1	9.6	7.2
U Honduras	8.8	9.0	9.2	9.5	10.7	11.7	12.1	11.4	11.5	9.4
P Paraguay	3.9	2.2	5.6	8.3	7.3	5.1	6.1	5.5	4.6	...
O										
III										
TOTAL	6.2	6.6	7.1	8.4	8.9	8.4	7.3	6.5	6.3	6.0

Fuente: PREALC - OIT.

Cuadro 16.4  
PROYECCION DE LA OCUPACION EN LA REGION

	1990	2000		
		Tasa crecimiento empleo moderno		
		0%	1%	3%
PEA Urbana	115	156	156	156
Empleo moderno	51	51	56	68
Empleo informal	57	94	89	79
Desempleo abierto	7	11	11	9

Fuente: Cálculos con base en información de PREALC.

banos existentes en 1990 en la región, se pasaría a 156 millones hacia fin de siglo. El sector moderno sólo absorbería una porción de este incremento de 41 millones. Considerando aún una tasa de crecimiento anual del 3% del empleo moderno, éste se expandiría en 17 millones únicamente. En consecuencia, la ocupación de las actividades poco estructuradas debería crecer en 22 millones entre los extremos del decenio, con lo cual se mantendría aproximadamente fija la tasa abierta de desempleo.

Estas imperfecciones del mercado laboral, pueden también expresarse mediante la brecha de cobertura de los sistemas de seguridad social. Cerca del 56% de la población económicamente activa (PEA) de América Latina – esto es, 77 millones de trabajadores– se encuentra al margen de estos sistemas (cuadro 16.5), haciendo referencia ahora a la cobertura de los beneficios de pensión de jubilación aun cuando, en muchos casos, resulta similar a la de los programas de salud.

Tal reducida proporción de beneficiarios refleja, por un lado, el escaso desarrollo que los sistemas han tenido en muchos países. Por otro lado, es el resultado del elevado peso de la agricultura y las actividades informales urbanas, sectores donde la difusión de la seguridad social resulta difícil. En efecto, el empleo rural significa más del 40% de la PEA en 10 países y entre el 30 y el 40% en 5 más. Asimismo, en 9 naciones, la importancia de los no asalariados en la fuerza laboral es superior al 40% y en sólo uno es menor al 20%. Las diferencias en cobertura entre los países están claramente asociadas a las existentes en estas características de la estructura ocupacional.

Analizando el comportamiento de la cobertura de la seguridad social sobre la PEA durante los últimos años, se advierte un estancamiento, e incluso reducción. Esto podría obedecer a la debilidad de la demanda de empleo formal durante los ochenta, e incluso en el decenio anterior para al-

Cuadro 16.5  
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA  
NO CUBIERTA POR LA SEGURIDAD SOCIAL

PAISES	1970		1980		1985	
	Personas (miles)	%	Personas (miles)	%	Personas (miles)	%
I						
Argentina	3,017	32.0	3,336	31.1	4,500	39.3
G Costa Rica	324	61.6	247	31.7	281	30.0
R Cuba	291	11.3	218	7.0	0	0.0
U Chile	696	24.4	1,375	38.2	1,263	30.0
P Panamá	339	66.6	297	47.7	318	43.6
O Uruguay	51	4.6	216	18.8	328	27.6
Venezuela	2,245	75.6	2,333	50.2	2,544	45.7
I						
Total Grupo I	6,963	34.8	8,022	32.5	9,234	33.4
II						
G Brasil	18,135	60.0	23,652	53.0	28,144	55.0
R Colombia	5,127	80.3	6,147	69.6	7,193	69.8
U Ecuador	1,507	84.2	1,906	78.7	2,186	76.6
P México	10,073	71.9	11,490	58.0	13,819	58.3
O Perú	2,716	64.4	3,543	62.6	4,073	62.0
II						
Total Grupo II	37,558	66.3	46,738	57.4	55,415	58.6
III						
Bolivia	1,260	91.0	1,427	81.5	1,649	82.8
Guatemala	1,139	73.0	1,373	66.9	1,728	73.2
G El Salvador	1,087	91.6	1,309	88.4	1,323	85.4
R Haití	2,312	99.0	2,667	98.4	2,616	88.7
U Honduras	743	95.8	921	85.6	1,133	86.4
P Nicaragua	493	85.2	647	81.1	656	68.5
O Paraguay	657	89.3	938	86.0	1,177	89.6
R. Dominicana	1,332	91.1	1,832	91.0	2,089	88.7
III						
Total Grupo III	9,023	90	11,114	85.7	12,371	83.6
TOTAL	53,544	61.8	65,874	55.4	77,020	56.2

Fuente: Mesa Lago (1989), datos de los Organismos Nacionales de Seguridad Social y estimaciones de los autores.

gunos países. PREALC ha estimado para un conjunto de 7 países<sup>2</sup> que el empleo informal urbano ha crecido más rápidamente que el formal entre 1980 y 1987: 56% versus 21%. Como consecuencia de esto, el peso de aquel en el empleo total se habría elevado, para este conjunto de naciones, del 26 al 31%.

Elevar la cobertura a niveles razonables para fines del siglo —a 90% para los países del Grupo I<sup>3</sup>, a 70% para los del II (excepto Ecuador) y a 50% para los del III más Ecuador implica, incorporar a los sistemas de seguridad social de la región a 75 millones de trabajadores (cuadro 16.6). Para el conjunto de los países del Grupo II, los sistemas deberían atender a 52 millones más de beneficiarios que en 1990, cifra que es de 9 millones para los del grupo III. Aún en el caso de aquellos países con sistemas más extendidos, el esfuerzo total resulta sustancial ya que para los del Grupo I el incremento calculado es de 13.7 millones. Y el esfuerzo adicional para lograr una cobertura de seguridad social para la población económicamente activa, es de casi 56.7 millones de beneficiarios para el conjunto de la región.

Cuadro 16.6.

**ESTIMACION DEL DEFICIT DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y DEL ESFUERZO PARA ALCANZAR LA META DE COBERTURA  
DE LA PEA EN EL 2000 (Miles de personas)**

	1990			Esfuerzo al 2000	
	PEA	Benef.	Déficit	Total	Adicional
	Total	Totales			
Total Región	157,848	68,314	56.72	75,054	56,700
Grupo I	30,967	20,575	33.56	13,697	9,250
Grupo II	110,015	45,192	58.92	52,267	39,299
Grupo III	16,866	2,547	84.90	9,090	8,151

Fuente: Cálculos de los autores con base en informaciones de las países y proyecciones poblacionales de CELADE.

2 Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela.

3 Excepto Cuba, que registraría una cobertura cercana al 100%.

Valen aquí algunos comentarios en lo referente a la comparabilidad de los datos, que se derivan fundamentalmente de registros administrativos y se refieren, por lo tanto, a los activos inscritos. Puede suceder que en algunos casos no haya depuraciones frecuentes de los padrones y que el número de beneficiarios efectivos sea menor. Por otra parte, al haber evasión, no se encuentran anotados todos los que deberían con lo cual la reducida cobertura no sólo refleja el impacto de la estructura productiva, sino también este fenómeno de clandestinización del empleo.

Es en los ingresos donde los efectos de la difícil situación económica parecen reflejarse más claramente. En el cuadro 16.7 se incluye un cálculo de la relación entre el valor del salario mínimo y el de la línea de pobreza per cápita. Este último se computó actualizando, según la variación de los índices de precios al consumidor de cada país, los montos calculados en el marco de las estimaciones de la magnitud de la pobreza comentadas anteriormente. Se advierte en ese cuadro una generalizada reducción de la relación a lo largo del decenio, lo cual está indicando un deterioro del poder adquisitivo del salario mínimo. Esta disminución se observa también en la serie de los salarios efectivamente cobrados por los asalariados. Sin embargo en este caso la caída es menor o incluso, en el caso del Brasil, se produce un crecimiento entre los años analizados (1980 y 1988).

CUADRO 16.7  
RELACION ENTRE EL SALARIO MINIMO  
Y LA LINEA DE POBREZA PER CAPITA

PAISES	1980	1985	1988
GRUPO I			
Argentina	1.57	1.84	1.47
Costa Rica	2.09	2.21	2.32
Panamá	2.53	2.48	2.41
Uruguay	1.72	1.79	1.59
Venezuela	2.32	2.06	1.57
GRUPO II			
Brasil	1.41	1.18	1.06
Colombia	1.48	1.55	1.46
México	3.47	2.41	1.82
Perú	1.83	1.07	1.25
GRUPO III			
Guatemala	1.61	1.58	1.23

Fuente: Estimaciones de los autores con base en datos de la CEPAL y la OIT.



Sin embargo, esta última información se refiere a las remuneraciones de los asalariados formales, generalmente los que trabajan en los establecimientos de mayor tamaño. Por lo tanto una reducción del salario mínimo mayor que la del efectivo (el que incluso pudo haberse elevado) sugiere, entre otras cosas un ensanchamiento de la brecha de ingresos que separa a diferentes grupos de trabajadores. Existen, en este sentido, evidencias de un desmejoramiento en la estructura distributiva de los ingresos en varios países de la región.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el papel del salario mínimo no siempre es el mismo en todos los países. En algunos de ellos es un referente importante para la fijación de ciertas remuneraciones mientras que en otro su importancia es menor. Por lo tanto, las implicaciones de un comportamiento dado debe hacerse a la luz de los arreglos institucionales y las costumbres vigentes en cada país.

En cuanto a los valores absolutos de la relación incluida en el cuadro 16.7 entre el salario mínimo y el valor de la línea per cápita, se deduce que aquellos no resultan suficientes para hacer frente a los requerimientos mínimos de consumo ya que en el mejor de los casos, esta resulta de 2 a 1. Dicho de otra manera, el salario mínimo alcanzaría -nuevamente, en el mejor de los casos- a lograr un ingreso similar al requerido por un hogar de dos personas.

17.

## EL GASTO SOCIAL

El análisis de la evolución de la pobreza y de las brechas en la satisfacción de necesidades básicas, se complementa con el del gasto social que efectúan los gobiernos de la región. Al tomar éste como tema de observación se busca tener una aproximación a la forma como han respondido, y al esfuerzo que han realizado las autoridades públicas para el desarrollo de las políticas sociales sectoriales: educación, salud, seguridad y asistencia social, y vivienda y servicios comunitarios. Más que a una cuantificación exacta, esta sección se dirige a detectar tendencias generales en el corto plazo.

Los indicadores que se presentan y comentan son indicadores de insumos o recursos. No expresan directamente los niveles de vida, ni el grado de carencia o satisfacción de las necesidades básicas. Intentan más bien, dar un orden de magnitud del monto y evolución de los recursos presupuestales destinados a lo social. A una reducción o aumento en el gasto social no corresponde necesariamente un deterioro o mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general, o de los pobres en particular. Aunque cabría esperar una asociación de este tipo, en cada caso es preciso constatarla y determinar la magnitud que adquiere, ya que es posible gastar mucho y mal, o poco y bien.

El gasto social, es el instrumento por excelencia, que tiene el Estado para desarrollar su función distributiva. Existen sin embargo, dos enfoques diferentes al respecto: el distributivo puro, cuyo objetivo de política social es alterar directamente la distribución de ingresos de la sociedad, siendo la población en conjunto la receptora potencial del mismo; y el enfoque de necesidades básicas, que busca en primera instancia satisfacer las necesidades mínimas de los sectores más pobres, siendo éstos últimos su única preocupación y objetivo. Así pues, una mayor eficacia del gasto social para combatir la pobreza, estaría asociada al concepto de necesidades básicas y su eficiencia relativa dependería del grado y calidad de la cobertura, dados unos recursos limitados.

Antes de hacer referencia a la información disponible sobre el tema, conviene hacer algunas precisiones sobre su alcance. Los datos de base provienen de los anuarios del Fondo Monetario Internacional y se refieren al gasto consolidado del gobierno central, que es sólo una parte del presupuesto estatal. La participación que tiene el nivel central dentro del total del gasto tiende a ser menor cuando los países poseen una organización de tipo federal ó que privilegia la descentralización.

Un análisis completo del gasto social, debe incluir no solamente su monto per cápita, sino también la proporción que éste representa en el PIB y dentro del gasto del gobierno central. El último de estos indicadores muestra la importancia relativa que el Estado confiere al aspecto social, mientras el primero está relacionado en mayor medida, con el ingreso del país. Así pues, se analizarán en primera instancia éstos indicadores del Gasto Social Total, deteniéndose posteriormente en su composición a nivel sectorial.

El Gasto Social, como los demás gastos del gobierno, dependen directamente, aunque no de manera exclusiva, del nivel de desarrollo económico y del desempeño de la actividad económica del país. De los capítulos precedentes, queda claro que éstas también determinan en buena parte los niveles de pobreza y el tamaño de las brechas en los diversos países. Es por esta razón que la clasificación de grupos de países utilizada en el análisis de brechas sectoriales, es también válida para un análisis de la evolución y situación del gasto social en América Latina. Sin embargo, esta clasificación deja de lado dos países del Caribe (Bahamas y Barbados) y otros dos continentales (Bélice y Guyana) para los cuales existe información sobre gasto social. Adicionalmente no hay información disponible para todos los países considerados en el análisis de las brechas sectoriales.

El análisis se realiza entonces, partiendo de una visión a nivel individual de los países y global de la región, bajo la óptica de los grupos de países establecidos para el estudio de las brechas sectoriales, incluyendo los países anteriormente mencionados en el grupo cuyas características económicas fueran similares.

## 17.1. EL GASTO SOCIAL PER CAPITA

En el comportamiento de este indicador es notoria la diversidad de situaciones de los países, tanto en magnitud como tendencia, durante el lapso de tiempo analizado (cuadro 17.1).

Con el fin de llegar a cifras que *grosso modo* fueran comparables a través del tiempo y a nivel internacional, se efectuaron conversiones de las partidas presupuestales en monedas nacionales corrientes a dólares, utilizando los índices de precio al consumidor (IPC) y las tasas oficiales de cambio. Vale la pena anotar sin embargo, que tanto la deflactación por medio del IPC, como la conversión a dólares a través de las tasas oficiales de cambio, ocasionan

Cuadro 17.1  
**GASTO SOCIAL PER CAPITA EN 18 PAISES DE AMERICA LATINA  
 1979-1986 (US\$ 1985)**

PAIS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
GRUPO I	188,9	191,3	209,7	204,4	247,0	239,3	244,6	240,4
ARGENTINA	73,5	66,0	80,9	83,3	180,0	187,0	206,3	183,7
BAHAMAS	665,0	656,0	695,0	701,0	764,0	777,0	832,0	779,0
BARBADOS	664,1	765,3	778,7	702,0	701,1	790,2	831,1	866,0
COSTA RICA	248,1	254,2	224,4	182,0	188,2	210,0	199,4	264,2
CHILE	252,5	260,0	282,1	302,6	270,1	271,0	260,2	251,1
PANAMA	306,3	285,0	289,0	301,0	332,0	353,0	351,0	367,0
URUGUAY	227,2	270,2	306,9	331,0	255,0	226,1	229,1	252,2
VENEZUELA	310,6	321,0	346,7	305,9	332,3	285,1	278,9	291,7
GRUPO II	130,6	153,6	153,3	140,8	130,0	128,7	124,9	127,1
BELIZE	102,4	104,2	136,0	125,4	122,4	120,7	117,6	
BRASIL	120,0	137,4	134,4	152,8	141,5	137,5	142,7	163,7
ECUADOR	64,7	109,3	103,4	94,4	78,3	79,9	83,9	95,6
MEXICO	176,2	210,7	216,0	149,3	139,1	142,1	119,3	89,3
PERU	50,4	55,9	53,8	44,5	36,7	36,0	33,8	41,4
GRUPO III	68,5	65,3	60,6	49,7	51,0	49,2	41,7	41,1
EL SALVADOR	92,3	92,3	76,9	66,2	58,6	60,6	52,8	47,4
GUATEMALA		63,6	56,6	28,7	40,4	39,9	30,8	41,9
GUYANA	104,6	115,5	105,2	95,7	75,1	63,9	72,1	
PARAGUAY	46,8	43,6	54,1	68,9	65,9	65,1	53,6	
REP. DOMINICANA	56,1	50,2	49,4	45,1	46,1	40,8	35,4	35,6
AMERICA LATINA	139,9	155,2	158,4	147,4	148,3	145,6	143,4	145,4

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del FMI.

distorsiones en los datos, ya que ni uno ni otro indicador reflejan estrictamente las variaciones reales, y en casos extremos de control por parte de la autoridad monetaria, la distorsión puede ser considerable. Adicionalmente, surgen las diferencias de poder adquisitivo en los países, lo cual implica que

con un mismo monto de dólares, no necesariamente se adquirirán los mismos bienes y servicios en los diferentes países.

El cuadro 17.1 presenta los montos totales del gasto social per cápita para los dieciocho países en estudio, durante el período

Aunque hay discontinuidad y vacíos en algunas series, que afectan los promedios, se ha tratado de establecer las tendencias generales del comportamiento y los montos absolutos del gasto.

Dentro de ésta última perspectiva, son evidentes las discrepancias significativas en los volúmenes absolutos del gasto social per cápita. Considerando un promedio simple del total a lo largo del período en estudio, los países antillanos para los que existe información —Bahamas y Barbados— muestran niveles considerablemente superiores a los de los demás países, sobrepasando los US \$700. Le siguen Panamá, Venezuela, Uruguay, Chile y Costa Rica con gastos sociales per cápita entre los US\$ 350 y US\$ 200. Argentina, Belice, Brasil y México, si bien no alcanzan éstos niveles, permanecen por encima de los US\$ 100. Los países restantes, si bien muestran en general niveles bajos, presentan aún divergencias significativas siendo Perú, Guatemala y República Dominicana los casos más críticos con niveles por debajo de los US\$ 50.

En cuanto al comportamiento del gasto social per cápita durante el período en estudio, a nivel de países, solamente Chile muestra una estabilidad relativa, mientras que los demás países aumentan ó disminuyen sus valores.

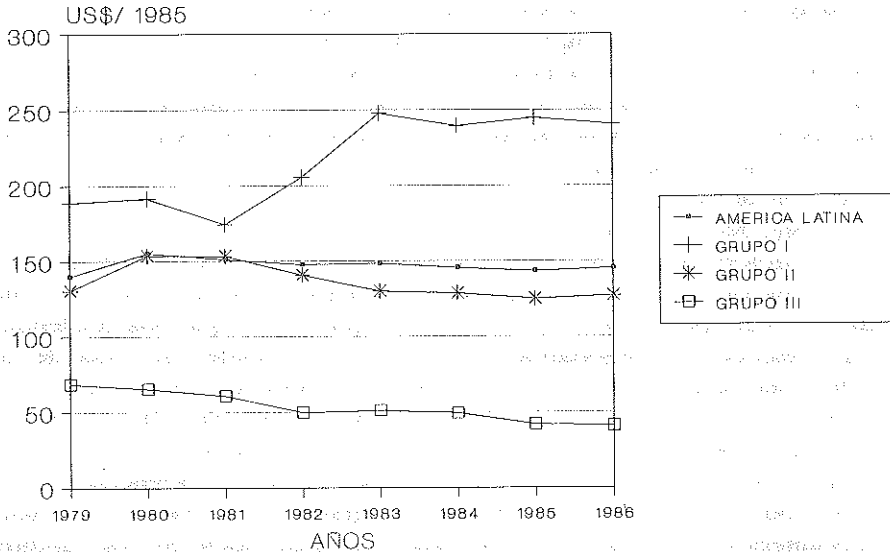
En el primer grupo, se destacan por lo general, los países con altos niveles de gasto absoluto (por encima de los US\$ 200), más Paraguay y Ecuador, que a pesar de sus oscilaciones presentan mayores valores en la segunda mitad de los ochenta, que el registrado en 1979. Este comportamiento puede obedecer en el caso de Paraguay, a un nivel inicial muy bajo (el menor de todos los países en 1979), mientras que en el caso de Ecuador sí se confirma un mejoramiento sustancial (alrededor del 30%). Venezuela es también un caso atípico, ya que a pesar de su elevado nivel de gasto, presenta una disminución a partir del 84, que bien puede responder a los menores ingresos del Estado por el descenso de los precios del petróleo.

Los países con niveles de gasto per cápita entre los US\$ 100 y US\$ 200, Argentina, Belice, Brasil y México, también muestran, con excepción de este último, un comportamiento favorable del indicador.

Por el contrario, los países con los menores niveles de gasto per cápita, muestran una tendencia a disminuir, haciendo su condición aún más crítica.

El gráfico 17.1, presenta la información agregada por grupos de países. Ahí se corroboran las diferencias anotadas anteriormente sobre las magnitudes absolutas del gasto. Adicionalmente, sólo el Grupo I presenta un crecimiento dinámico, que alcanza su pico máximo en 1983, presentando posteriormente un estancamiento, pero a niveles claramente superiores a los

Gráfico 17.1  
**EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL PER CAPITA**  
**PAISES DE AMERICA LATINA 1980 - 1986**



Fuente: Cuadro 17.1.

de 1979. Los Grupos II y III por el contrario, no solamente muestran cierto estancamiento, aunque con una leve disminución respecto a principios de la década. Debido a la alta participación de este grupo en el total latinoamericano, el comportamiento agregado regional del indicador es también estático, presentando una leve pero continua disminución.

El gasto social per cápita señala diferencias absolutas entre los países y a través del tiempo, en la respuesta dada a los requerimientos sociales. No expresa, sin embargo, la importancia del esfuerzo dentro de cada contexto nacional. Los otros dos indicadores considerados lo hacen, aunque cada uno en un sentido particular.

## 17.2 EL GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

Este indicador es una expresión del esfuerzo relativo para atender necesidades sociales dados los recursos de que se dispone en cada momento. Podría, pues, tomarse como *proxy* del esfuerzo gubernamental desplegado para mejorar las condiciones de vida de la población.

En cuanto al volumen de esta participación se presentan diferencias marcadas. Solamente un 30% de los países presentan proporciones mayores al 10%, siendo en general, los países con mayores niveles de gasto social per cápita a saber, Barbados, Costa Rica, Chile, Guyana, Panamá y Uruguay. Sin embargo, no todos los países con altos niveles de gasto social per cápita presentan proporciones significativas con respecto al PIB. Esto se explica o bien por que el país ya ha alcanzado niveles adecuados de cobertura social como podría ser el caso de Bahamas y Venezuela, o porque el tamaño del Estado es relativamente más pequeño en la actividad económica global. El resto de los países presentan en general, proporciones entre el 5% y 10%, a excepción de Paraguay con un promedio de 4.1% y de Guatemala con niveles por debajo del 4% (cuadro 17.2).

El comportamiento de esta participación es relativamente estable ya que con excepción de Guyana el rango de oscilación no supera los tres puntos aunque es de anotar, como se observa en el gráfico 17.2 que más que tendencias, presenta un comportamiento de picos. Esto puede responder de una parte, a las inesperadas e incontrolables oscilaciones del PIB el cual depende de factores exógenos a la autoridad económica y de otra, a la falta de continuidad y diseño en el largo plazo de las políticas sociales.

Nuevamente el análisis a nivel de grupos presenta diferencias notables entre uno y otro, como lo muestra el gráfico 17.2 con un promedio latinoamericano (excluyendo los países no analizados en los capítulos anteriores) muy influenciado por el monto y comportamiento del Grupo II. Esto se explica básicamente por la alta proporción de población que se congrega en este grupo debido a que los dos países latinoamericanos con mayor población (Brasil y México) se incluyen allí.

### 17.3. EL GASTO SOCIAL COMO PROPORCION DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Este tercer indicador muestra de manera más exacta, la importancia que el gobierno concede a las actividades sociales. En una época de crisis indica si en la eventualidad de aminorar el gasto público, se recurre a la reducción de programas sociales. Sin embargo, los recursos destinados a lo social pueden disminuir aunque este indicador muestre un aumento de su peso en relación al gasto público central total. Ello puede darse cuando este último baja y se produce una reasignación interna en beneficio de lo social, proporcionalmente menor a la disminución del gasto total. Lo inverso también es verdadero. Si el gasto total sube, aun cuando el porcentaje del mismo destinado a lo social descienda, puede suceder que se cuente con mayores recursos para los programas de este tipo.

La participación del gasto social en el gasto del gobierno central, tal y como lo muestra el cuadro 17.3, se ubica entre el 30% y 60% para los países

Cuadro 17.2  
**GASTO SOCIAL COMOPORCENTAJE DEL PIB,**  
**PAISES DE AMERICA LATINA 1979-1986 (%)**

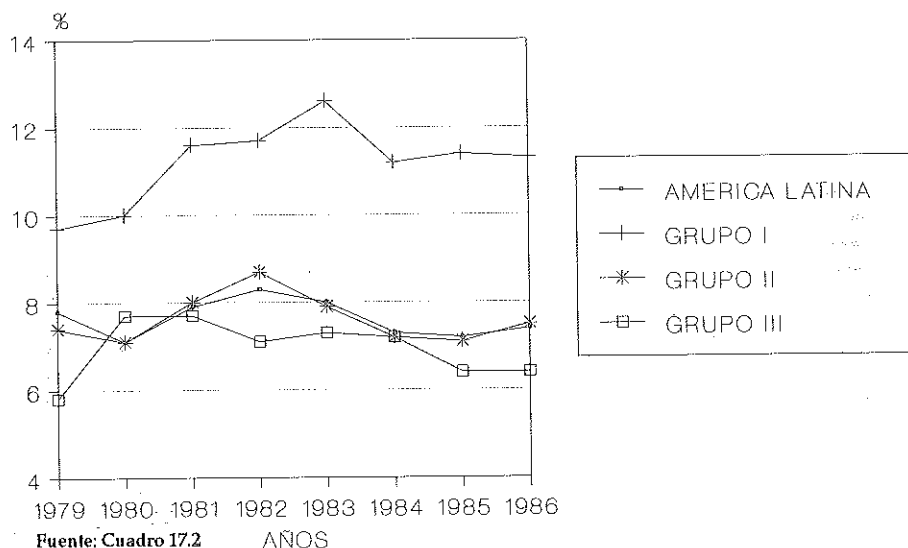
PAISES	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
GRUPO I	9,7	10,0	11,6	11,7	12,6	11,2	11,4	11,3
ARGENTINA	7,1	7,1	9,1	7,4	9,4	8,3	9,6	8,8
BAHAMAS	7,2	8,9	9,8	9,4				
BARBADOS	16,9	17,4	18,3	17,2	16,8	18,3	18,8	18,8
COSTA RICA	14,9	15,7	13,9	12,8	14,2	13,7	12,7	16,4
CHILE	16,3	16,5	18,4	22,8	20,9	21,0	19,7	18,4
PANAMA	15,2	13,0	13,2	13,7	15,5	16,3	15,6	15,9
URUGUAY	11,1	13,6	15,7	19,3	15,5	13,5	13,3	13,9
VENEZUELA	7,9	8,4	9,7	9,5	11,3	7,9	7,8	8,8
GRUPO II	7,4	7,1	8,0	8,7	7,9	7,2	7,1	7,5
BELIZE	6,4	6,9	9,8	9,7	10,1	9,6	9,9	
BRASIL	7,9	7,6	8,6	9,8	9,5	8,5	8,2	9,0
ECUADOR	4,0	6,2	5,9	5,5	5,1	4,9	4,9	5,7
MEXICO		6,5	7,5	7,9	6,2	5,9	6,1	5,7
PERU	5,7	6,4	6,4	5,4	5,2	4,8	4,6	5,8
GRUPO III	5,8	7,7	7,7	7,1	7,3	7,2	6,4	6,4
EL SALVADOR	5,1	5,9	5,9	5,6	5,0	5,1	4,4	3,9
GUATEMALA		3,9	3,6	1,9	2,7	2,8	2,2	3,0
GUYANA	10,2	11,6	12,6	15,5	13,9	13,1	15,2	
PARAGUAY	4,0	3,6	4,2	5,6	5,7	5,3	4,4	
REP. DOMINICANA	6,8	6,0	6,0	5,5	5,7	5,4	5,0	4,5
AMERICA LATINA	7,8	7,1	7,9	8,3	8,0	7,3	7,2	7,4

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del FMI.

estudiados, presentándose nuevamente grandes diferencias. El promedio ponderado por grupos de países para América Latina muestra un claro descenso de casi 10 puntos, pasando del 42.% en 1979, a sólo el 32.5% en 1986; esto comprueba que la prioridad del gasto social ha disminuido considerablemente durante la presente década, "amortiguando" así el golpe de la crisis.



Gráfico 17.2  
**EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL COMO PROPORCION DEL PIB  
 18 PAISES DE AMERICA LATINA (%) 1980-1986**



Como se puede observar en el gráfico 17.3, las diferencias entre grupos de países ya no presentan el mismo comportamiento claro de los indicadores precedentes, sino que por el contrario son confusas y asimétricas alcanzando diferentes máximos durante el 84 y 85 cuando el indicador promedio del Grupo I prácticamente duplica el del Grupo III, para luego buscar niveles no muy distantes en el 86.

Se presentan sin embargo, algunas tendencias disímiles al comportamiento global, en donde la participación del gasto social/gasto total aumenta. Tal es el caso de Argentina, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, que bien pueden corresponder a un esfuerzo del gobierno por mantener unos montos absolutos del volumen del gasto, ante disminuciones del gasto total.

Al igual que en la participación del gasto social en el PIB, el comportamiento se caracteriza por picos, pero con algunas tendencias claramente identificables en países como Argentina, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela que presentan un aumento del gasto, y de otro lado, Brasil, El Salvador, México y Perú que muestran una disminución radical en su participación. Los primeros, presentan mayores niveles de participación que

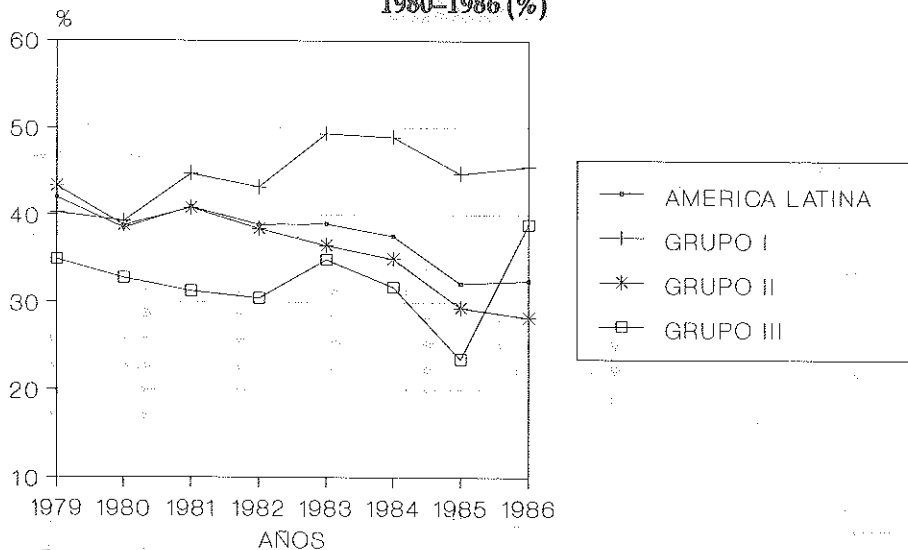
Cuadro 17.3  
**GASTO SOCIAL COMO PROPORCION DEL GASTO TOTAL  
DEL GOBIERNO CENTRAL 18 PAISES DE AMERICA LATINA,  
1979-1986 (%)**

PAIS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
GRUPO I	40.3	39.3	44.7	43.2	49.3	48.9	44.7	45.5
ARGENTINA	33.3	28.6	41.7	36.7	43.0	49.6	40.3	40.6
BAHAMAS	44.7	41.7	41.3	42.5	45.5	48.2	44.9	40.9
BARBADOS	54.6	51.5	50.5	51.3	54.5	52.4	53.2	53.2
COSTA RICA	60.0	62.6	66.0	69.5	59.0	59.9	58.1	62.2
CHILE	56.8	59.0	62.6	66.0	69.5	59.0	59.9	58.1
PANAMA	39.8	39.6	38.8	36.3	44.7	45.1	48.4	47.4
URUGUAY	55.1	62.2	63.1	65.3	62.1	57.4	59.1	61.4
VENEZUELA	36.8	38.3	32.7	32.6	44.5	39.2	38.3	41.3
GRUPO II	43.3	38.8	40.8	38.4	36.5	35.0	29.4	28.3
BELIZE	24.5	26.8	33.3	31.2	34.4			
BRASIL	45.5	40.0	44.0	47.1	45.4	42.0	33.1	32.7
ECUADOR	37.8	43.9	37.0	35.2	38.7	37.1	32.7	36.2
MEXICO		38.9	38.8	27.3	24.6	25.8	24.3	19.9
PERU	31.1	27.4	28.1	25.1	22.4	22.8	22.6	27.8
GRUPO III	34.9	32.8	31.3	30.5	34.9	31.8	23.5	38.9
EL SALVADOR	34.7	34.2	31.7	29.0	29.7	28.4	23.8	52.1
GUATEMALA		32.3	26.7	15.1	25.0	25.7	23.3	31.1
GUYANA	19.7	19.3	19.1					
PARAGUAY	37.8	35.7	39.0	47.9	53.3	49.5		
REP. DOMINICANA	38.6	35.7	37.2	40.8	40.6			
AMERICA LATINA	42.0	38.5	40.9	38.9	39.0	37.6	32.2	32.5

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del FMI.

los segundos, lo que supone que se ampliarán aún más las brechas entre éstos países.

Gráfico 17.3  
**EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL COMO PROPORCION  
 DEL GASTO DE GOBIERNO. PAISES DE AMERICA LATINA,  
 1980-1986 (%)**



Fuente: Cuadro 17.3.

#### 17.4. COMPOSICION DEL GASTO SOCIAL PER CAPITA EN 1986

Una vez analizado brevemente la magnitud y comportamiento del gasto social en 18 países de América Latina y el Caribe, es importante identificar las prioridades sectoriales existentes detrás de las cifras globales.

En términos generales, no existen tendencias claras en cuanto a la importancia otorgada por los gobiernos de los países en análisis para los sectores de educación, salud, seguridad social y vivienda. Quizás los únicos aspectos comunes a todos los países, son:

- la baja participación del sector vivienda, pues a excepción de Costa Rica, Guatemala y República Dominicana no supera el 10%,
- y la importancia relativa del sector educación, pues en 13 de los 18 países presenta participaciones superiores al 25%, alcanzando en algunos casos extremos como Ecuador, Perú y El Salvador, participaciones superiores al 50%.

Los promedios simples de grupos, muestran una prioridad mayor de la seguridad social en el Grupo I, mientras que en el II y en el III, la mayor participación corresponde a la educación. Si bien este comportamiento, como lo muestran el cuadro y el gráfico 17.4 no puede ser generalizado para todos

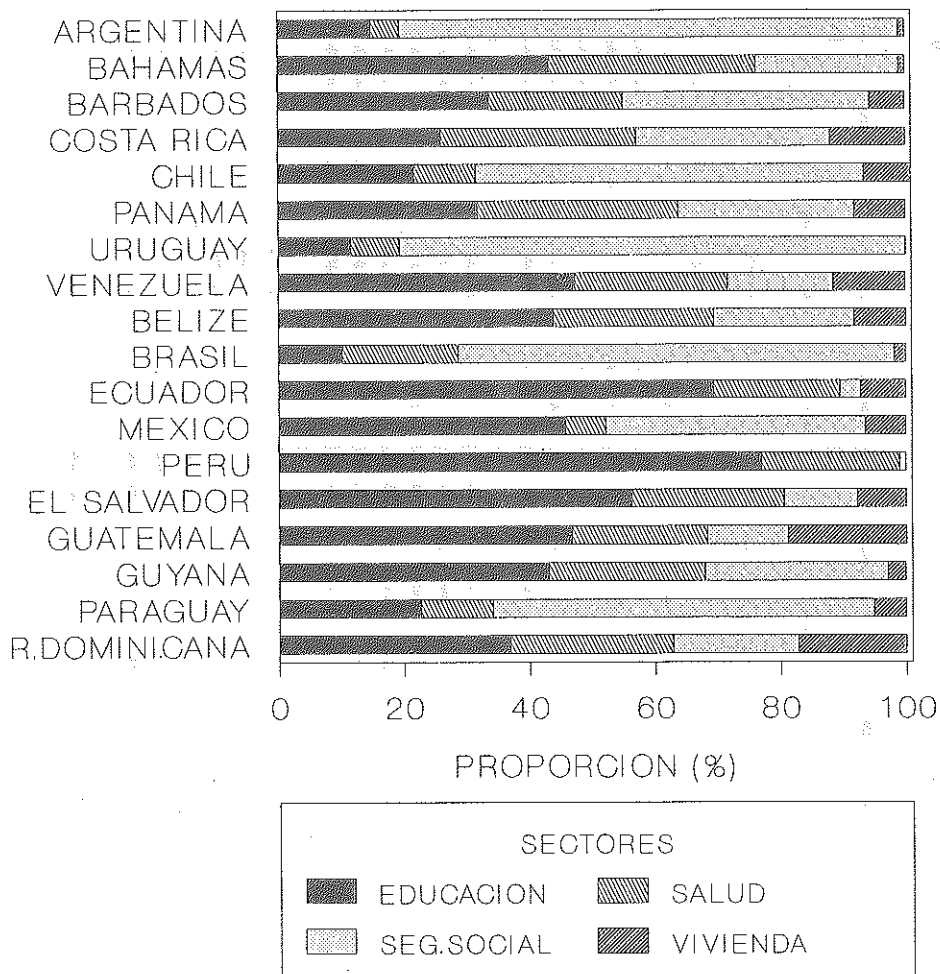
## COMPOSICION DEL GASTO SOCIAL PER CAPITA ALREDEDOR DE 1986

PAIS	EDUCACION		SALUD		SEGURIDAD SOCIAL		VIVIENDA		TOTAL	
	US\$/85	%	US\$/85	%	US\$/85	%	US\$/85	%	US\$/85	%
GRUPO I 1/	133.1	28.8%	95.4	20.4%	137.0	45.0%	21.4	5.8%	406.9	100.0%
ARGENTINA	27.3	16.9%	8.5	4.6%	146.1	79.5%	1.8	1.0%	183.7	100.0%
BAHAMAS	338.0	43.4%	256.0	32.9%	178.0	22.8%	7.0	0.9%	779.0	100.0%
BARBADOS	292.9	33.8%	184.7	21.3%	340.1	39.3%	48.4	5.6%	866.1	100.0%
COSTA RICA	68.9	26.1%	82.1	31.1%	81.6	30.9%	31.6	12.0%	264.2	100.0%
CHILE	52.8	21.0%	24.5	9.8%	155.2	61.8%	18.6	7.4%	251.1	100.0%
PANAMA	117.0	31.9%	117.0	31.9%	103.0	28.1%	30.0	8.2%	367.0	100.0%
URUGUAY	29.2	11.6%	19.6	7.8%	203.1	80.6%	0.2	0.1%	252.1	100.0%
VENEZUELA	138.3	47.4%	70.8	24.3%	48.9	16.8%	33.6	11.5%	291.6	100.0%
GRUPO II 1/	44.2	49.3%	19.3	18.5%	38.6	27.5%	5.5	4.8%	107.5	100.0%
BELIZE	51.7	43.9%	30.1	25.6%	26.2	22.3%	9.7	8.2%	117.7	100.0%
BRAZIL	16.7	10.2%	30.3	18.5%	113.9	69.5%	2.9	1.8%	163.8	100.0%
ECUADOR	66.3	69.4%	19.2	20.1%	3.2	3.3%	6.9	7.2%	95.6	100.0%
MEXICO	54.6	45.8%	7.6	6.4%	49.2	41.3%	7.8	6.5%	119.2	100.0%
PERU	31.8	77.0%	9.1	22.0%	0.4	1.0%	0.0	0.0%	41.3	100.0%
GRUPO III 1/	40.7	41.2%	22.4	21.6%	27.9	26.9%	5.9	10.4%	96.9	100.0%
EL SALVADOR	26.7	56.3%	11.5	24.3%	5.5	11.6%	3.7	7.8%	47.4	100.0%
GUATEMALA	19.6	46.8%	9.0	21.5%	5.4	12.9%	7.9	18.9%	41.9	100.0%
GUYANA	132.0	43.1%	76.0	24.8%	89.0	29.1%	9.0	2.9%	306.0	100.0%
PARAGUAY	12.2	22.7%	6.1	11.4%	32.6	60.7%	2.8	5.2%	53.7	100.0%
REP. DOMINICANA	13.1	36.9%	9.2	25.9%	7.1	20.0%	6.1	17.2%	35.5	100.0%
AMERICA LATINA 1/	72.7	39.7%	45.7	20.2%	74.5	33.1%	10.9	7.0%	203.8	100.0%

1/ Promedio simples

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del FMI.

Gráfico 17.4  
**COMPOSICION DEL GASTO SOCIAL PER CAPITA  
 PAISES DE AMERICA LATINA, 1986 (%)**



Fuente: Cuadro 17.4.

los países, es claro que la seguridad y asistencia social cobran mayor importancia con el desarrollo de los países, puesto que de alguna forma ya han satisfecho las necesidades de salud y educación.

### 17.5. ALGUNAS CONCLUSIONES

El gasto social es sin duda alguna, un elemento redistributivo por excelencia. Sin embargo tanto su magnitud como comportamiento dependen del desarrollo y crecimiento económico del país. Así pues, mejores situaciones económicas que en el largo plazo se convertirán en menores niveles de pobreza, traerán también aumentos en el gasto social, el cual redundará nuevamente en mejores niveles de vida para los más pobres. Y en el caso contrario se reflejará en menores niveles de gasto y por tanto menor capacidad del Estado para incidir en la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres.

Los gobiernos latinoamericanos gastan en lo social una proporción importante de sus recursos, que es no obstante menos de la que se destina a igual fin en los países industrializados. Esto da una oportunidad de orientarlo para contrarrestar los efectos negativos de la crisis buscando hacer una asignación más eficiente del mismo.

18.

## REFLEXIONES FINALES DE LA TERCERA PARTE

La pobreza se manifiesta en numerosas dimensiones: desnutrición, analfabetismo, existencia de amplios segmentos de la población con viviendas inadecuadas, con dificultades para obtener agua potable y en condiciones sanitarias inadmisibles.

Este libro ha intentado contribuir a una mejor comprensión de los conceptos de pobreza, de sus métodos de medición, de la magnitud, características y evolución de este fenómeno en la región.

El conocimiento de la realidad resulta un prerequisite ineludible para encarar acciones tendientes a la superación de la pobreza, especialmente si se reconoce que se han producido cambios significativos. En efecto la pobreza se ha hecho más urbana y existen signos de una creciente heterogenización a su interior, especialmente a lo largo de los ochenta, concomitantemente con la crisis que viene afectando, con desigual intensidad, a los países de la región.

La forma con la cual se enfoca el análisis del tema determina muchas de las conclusiones, por lo que se consideró necesario profundizar la discusión de los aspectos conceptuales del fenómeno. En esta perspectiva el presente libro, complementario de otros generados en el marco del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, aborda una discusión sobre los diferentes enfoques que suelen emplearse para conceptualizar y evaluar empíricamente la temática de la pobreza. De otro lado, a lo largo del análisis mismo de la información, se han enfatizado las restricciones que se enfrentan como consecuencia no sólo de los criterios metodológicos adoptados, sino también del tipo de información disponible.

Salvo excepciones, los estudios cuantitativos han hecho uso de instrumentos de investigación empírica que no habían sido específicamente diseñados para abordar el análisis de la pobreza. Ello ha restringido la posibilidad de adoptar criterios más amplios que permitan dar cuenta de las diferentes manifestaciones del fenómeno.

Tampoco resulta usual que se disponga de información que permita conocer la evolución en el tiempo, restringiéndose la mayoría de los estudios empíricos sobre la pobreza a una perspectiva sincrónica. Esto se verifica aún en países cuyos gobiernos han señalado que su estrategia de crecimiento contempla explícitamente la superación de este flagelo. En este contexto, el seguimiento del tema aparece como ineludible a fin de aportar a la evaluación de las medidas puestas en práctica.

Estos comentarios apuntan, entonces, a señalar la conveniencia de incluir el análisis y seguimiento de la pobreza en los programas de trabajo corriente de las agencias nacionales involucradas en el tema. Al respecto, parece que la fragmentación institucional en el campo de los sectores sociales —a veces, más allá de lo que las especificidades temáticas demandan— podría ser una de las causas de aquella falta de sistematicidad en el tema. El camino a transitar parece ser el de aprovechar, en una primera etapa, la información existente que, aun cuando tiene limitaciones, en muchos casos puede proveer una panorámica razonablemente adecuado. Estas tareas llevarían, ulteriormente, a sugerir la introducción de modificaciones en las fuentes de información existentes o, eventualmente, a proponer el desarrollo de otras.

La información que ha sido presentada y discutida a lo largo del libro refleja esta situación. La misma surge básicamente de los operativos estadísticos regulares de los países, en general, censos y encuestas de hogares. Si bien no permite responder a todos los interrogantes que se plantean cuando se intenta comprender la compleja red de interrelaciones existentes entre variables sociales, económicas, demográficas, etc, ofrece indicios sugerentes y señalan aspectos cuya evaluación requiere un abordaje más comprensivo tanto conceptual como empíricamente.

En tal perspectiva el propósito de la II y III parte del libro fue presentar información que diera luz sobre el estado actual de la calidad de vida en la región desde dos perspectivas: por un lado, aquella que evalúa la brecha que registra la población de un país en la satisfacción de necesidades específicas; por el otro, la que permite conocer la cantidad y el perfil de las personas (y sus familias) que pueden caracterizarse como pobres.

Estos dos abordajes resultan obviamente complementarios. Más aún, desde un punto de vista conceptual, no son otra cosa que dos formas prácticas de organizar el conocimiento que se tiene sobre la cuestión básica que está por detrás de la noción de pobreza como es el de la no satisfacción de un conjunto de necesidades. Expresar la brecha de cada una de aquellas sobre las cuales existe suficiente consenso como para considerarlas como básicas, parece ser una forma útil de conocer los esfuerzos que la sociedad debe realizar para su satisfacción. Este fue, precisamente el objetivo de lo que conformó la tercera parte de este volumen. Ese mismo conocimiento, organizado de otra forma, permite saber el número de hogares y personas



que por no satisfacer un subconjunto de esas necesidades pueden definirse como pobres.

Ciertamente, la integración de esas visiones resulta altamente deseable ya que favorece no sólo al entendimiento del fenómeno sino que es de utilidad en el diseño de medidas destinadas a solucionar esas deficiencias. Por ejemplo, saber el grado de superposición de la insatisfacción de varias necesidades resulta primordial en toda campaña que favorezca el acceso de ciertos bienes y servicios a grupos de la población carenciados.

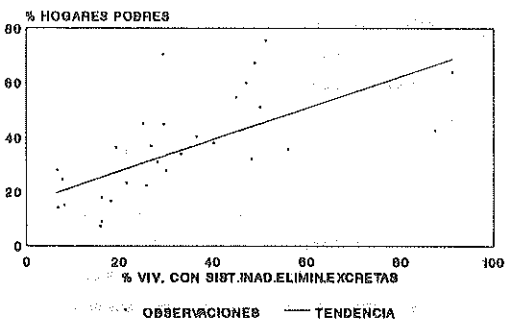
El hecho que no haya podido avanzarse en esa integración más allá de lo poco que pudo hacerse en la segunda parte, al analizar ciertas relaciones existentes entre algunas variables, se deriva básicamente de las restricciones que impuso la información y el tiempo disponibles para hacer un análisis de mayor profundidad. Parece conveniente, sin embargo, intentar dar un paso adicional en la dirección de integrar los dos enfoques empíricos utilizados en este volumen, aun cuando el resultado que se logre seguirá siendo sólo parcial. Para ello, se han confeccionado algunos gráficos, cada uno de los cuales relaciona los valores que asume en cada país (o región dentro de cada nación) uno de los indicadores de insatisfacción de las necesidades, con los correspondientes a las estimaciones de la incidencia de la pobreza que, con el enfoque del ingreso, se presentaron en la segunda parte (gráfico 18.1).

En prácticamente todos los casos, el sentido de esas relaciones resultan los esperados: cuantos más pobres tiene un país, en mayor medida la necesidad en cuestión resulta insatisfecha. Existen, sin embargo, diferencias en el aspecto más particular de la forma que tiene esa asociación. En ciertos casos, como en los indicadores de la situación habitacional (excluido electricidad y hasta cierto punto, agua) o el de partos no atendidos por personal entrenado, la relación aparece muy estrecha. En otros, como cuando se observa la proporción de viviendas con servicio eléctrico y, en menor medida, con fuentes adecuadas de agua, la relación resulta más débil: son casos en los cuales la participación del Estado en las inversiones y en la provisión directa del servicio ha llevado a que éste se extienda con cierta independencia de la capacidad efectiva de pago de los usuarios. Este tipo de situación se advierte aun con mayor claridad al observar la relación entre incidencia de la pobreza y la asistencia al nivel primario. Como se menciona en el capítulo 15, la región ha avanzado en este tema y si bien se requiere un esfuerzo adicional, la mayoría de los países ya muestran una alta proporción de sus niños matriculados.

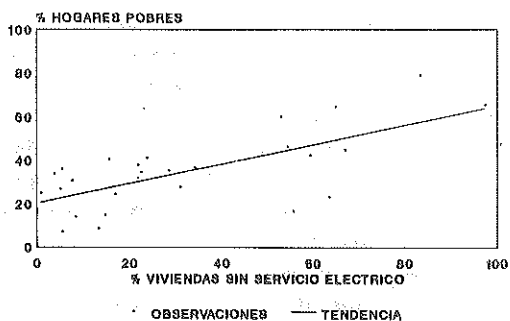
También resulta llamativa la baja asociación entre pobreza y la brecha de acceso a los servicios de salud. Vale recordar, sin embargo, que el indicador aquí empleado se dedujo de un análisis de la oferta de recursos, lo cual es sólo una aproximación al acceso efectivo. Parece difícil esperar que el acceso al conjunto de los servicios sea mejor que el que se logra para la atención del parto y, como se acaba de ver, precisamente, muchos países exhiben niveles

Gráfico 18.1  
**POBREZA POR INGRESOS Y BRECHAS  
 EN LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS**

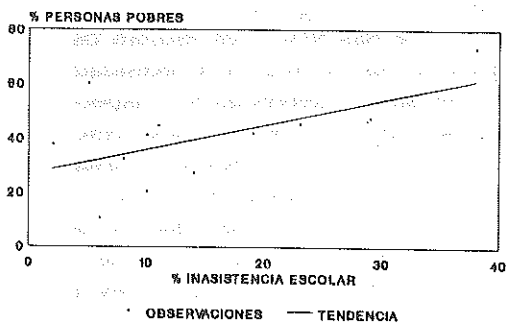
**POBREZA VS. VIVIENDAS CON SISTEMAS INADECUADOS DE ELIMINACIÓN DE EXCRETAS**



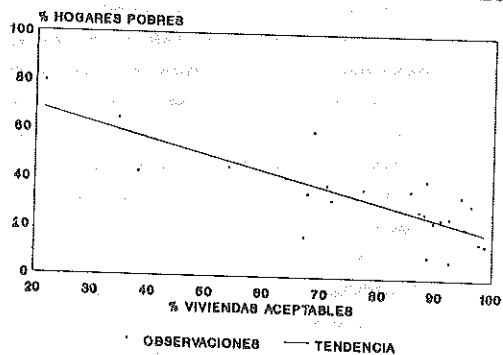
**POBREZA VS. VIVIENDAS SIN SERVICIO ELÉCTRICO**



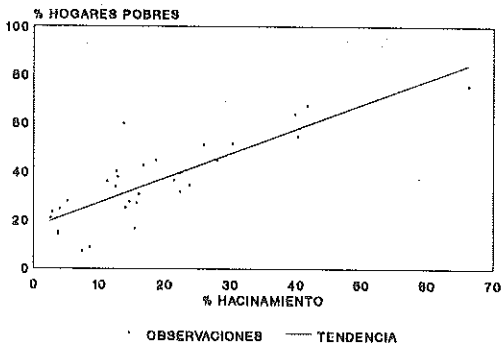
**POBREZA VS. INASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS EN EDAD DE REFERENCIA**



**INCIDENCIA POBREZA VS. VIV. ACEPTABLES**



**INCIDENCIA POBREZA VS. HACINAMIENTO**



**INCIDENCIA POBREZA VS. VIVIENDAS CON FUENTES DE AGUA INADECUADAS**

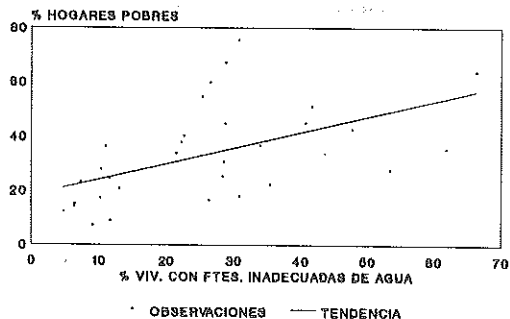
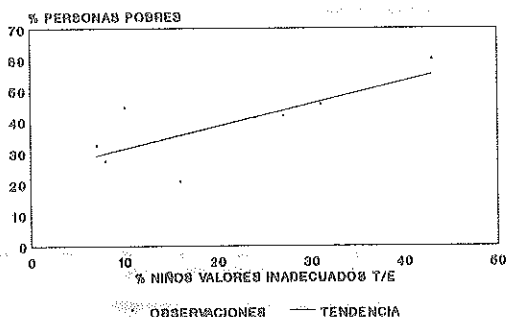


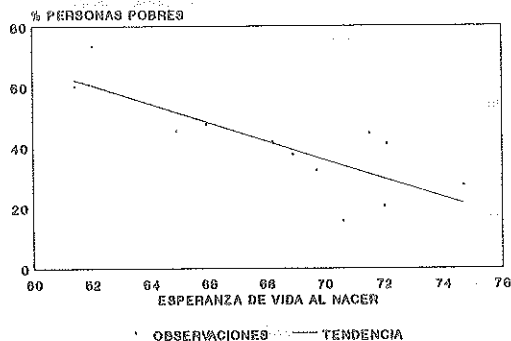
Gráfico 18.1  
**POBREZA POR INGRESOS Y BRECHAS  
 EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**

Conclusión

**POBREZA VS. PROPORCION NIÑOS CON VALORES INADECUADOS RELACION TALLA/EDAD**



**POBREZA VS. ESPERANZA DE VIDA**



Fuente: CEPAL/PNUD, y Cuadros de la III Parte.

preocupantes en este último aspecto. Finalmente, cabe enfatizar la elevada asociación inversa entre pobreza y la esperanza de vida al nacer.

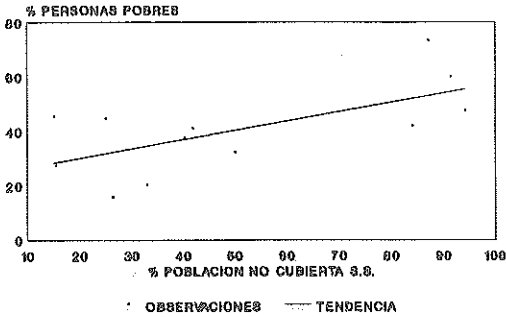
Lo limitado de los conocimientos que pueden extraerse de la información estudiada reclama, entonces, la conveniencia de ir perfeccionando nuestra interpretación de la situación a partir de enfoques más integradores que puedan dar cuenta de un fenómeno que es básicamente multifacético. Sin embargo, aún cuando limitados, resulta suficientemente claro que el mejoramiento de la calidad de vida de los latinoamericanos continúa siendo un requerimiento al cual no se ha podido dar aún una respuesta adecuada. El rápido crecimiento económico que evidenció la región luego de finalizado el segundo conflicto mundial sólo permitió que no se agudizara marcadamente el panorama, pero no pudo impedir un continuo aumento del número de pobres.

El camino por recorrer aparece aún más preocupante dado el consenso existente acerca de que el ritmo de crecimiento que experimentará la economía de la región, al menos en el próximo decenio, será en el mejor de los casos bastante menor que aquel registrado hasta 1980, como se analizó en el capítulo 8. Dadas las tendencias de crecimiento poblacional, si se supone que el PIB per cápita latinoamericano crece al 1.3% anual puede preverse que del total de 250 millones de pobres, que se estimaron para 1986, se llegará a casi

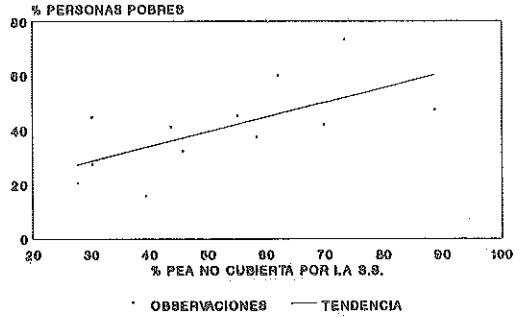
Gráfico 18.1  
**POBREZA POR INGRESOS Y BRECHAS  
 EN LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS**

Continuación

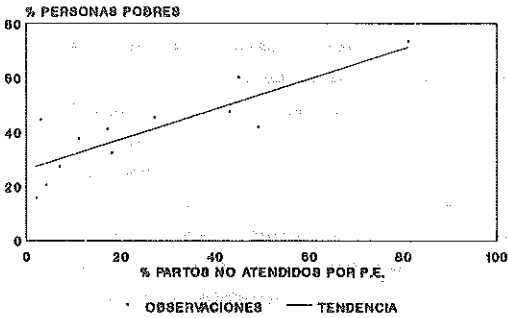
**POBREZA VS. POBLACION NO CUBIERTA  
 POR LA SEGURIDAD SOCIAL (S.S.)**



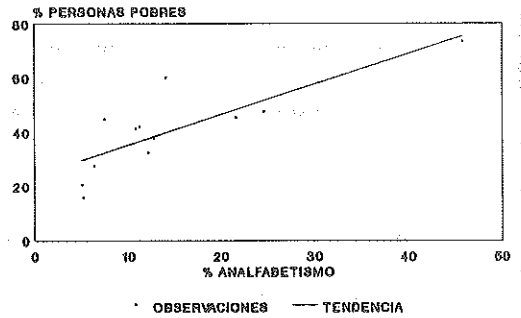
**POBREZA VS. PEA NO CUBIERTA  
 POR LA SEGURIDAD SOCIAL (S.S.)**



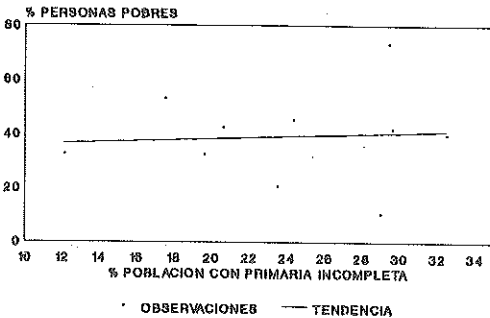
**POBREZA VS. PARTOS NO ATENDIDOS  
 POR PERSONAL ENTRENADO (P.E.)**



**POBREZA VS. ANALFABETISMO EN LA  
 POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS**



**POBREZA VS. POBLACION CON  
 PRIMARIA INCOMPLETA**



**POBREZA VS. BRECHA PROMEDIO  
 EXISTENTE EN SALUD**

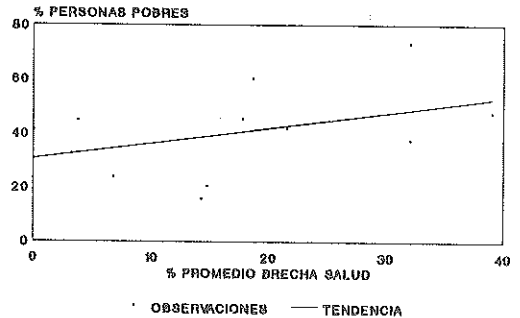
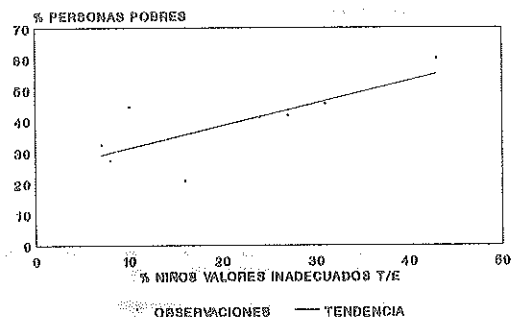


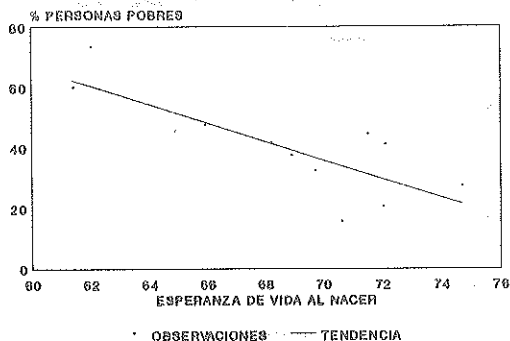
Gráfico 18.1  
**POBREZA POR INGRESOS Y BRECHAS  
 EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS**

Conclusión

**POBREZA VS. PROPORCION NIÑOS CON VALORES INADECUADOS RELACION TALLA/EDAD**



**POBREZA VS. ESPERANZA DE VIDA**



Fuente: CEPAL/PNUD, y Cuadros de la III Parte.

preocupantes en este último aspecto. Finalmente, cabe enfatizar la elevada asociación inversa entre pobreza y la esperanza de vida al nacer.

Lo limitado de los conocimientos que pueden extraerse de la información estudiada reclama, entonces, la conveniencia de ir perfeccionando nuestra interpretación de la situación a partir de enfoques más integradores que puedan dar cuenta de un fenómeno que es básicamente multifacético. Sin embargo, aún cuando limitados, resulta suficientemente claro que el mejoramiento de la calidad de vida de los latinoamericanos continúa siendo un requerimiento al cual no se ha podido dar aún una respuesta adecuada. El rápido crecimiento económico que evidenció la región luego de finalizado el segundo conflicto mundial sólo permitió que no se agudizara marcadamente el panorama, pero no pudo impedir un continuo aumento del número de pobres.

El camino por recorrer aparece aún más preocupante dado el consenso existente acerca de que el ritmo de crecimiento que experimentará la economía de la región, al menos en el próximo decenio, será en el mejor de los casos bastante menor que aquel registrado hasta 1980, como se analizó en el capítulo 8. Dadas las tendencias de crecimiento poblacional, si se supone que el PIB per cápita latinoamericano crece al 1.3% anual puede preverse que del total de 250 millones de pobres, que se estimaron para 1986, se llegará a casi

300 millones en el año 2000, con una caída de la incidencia actual del 62% al 56%.

Si se adopta una visión más pesimista –pero quizás más afín a la experiencia reciente de las naciones de la región– como sería la de un crecimiento del ingreso por habitante nulo, se llegaría a fin del siglo a 312 millones de pobres, con una similar proporción a la de mediados de los ochenta. Estas previsiones señalan los alcances del reto que significa el tratamiento de la pobreza en América Latina y el Caribe.

RESUMEN DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES  
CARLOS BALDI (COLOMBIA) Y JOSÉ MARÍA GARCÍA (PERÚ)  
LAS TRANSICIONES DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Introducción

1. EL CONTEXTO

2. EL MÉTODO

3. RESULTADOS

4. CONCLUSIONES

5. REFERENCIAS

6. ANEXOS

7. TABLAS

8. FIGURAS

9. GLOSARIO

10. INDICADORES

11. FUENTES

12. NOTAS

## FUENTES Y DEFINICION DE INDICADORES UTILIZADOS EN EL CALCULO DE LAS BRECHAS EN LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS

### 1. LA VIVIENDA Y SUS SERVICIOS

La evaluación del déficit habitacional implica conocer la cantidad de viviendas faltantes y deficitarias. El primer elemento a considerar es el déficit **cuantitativo**, el cual surge de verificar que varios hogares comparten una misma vivienda. Sin embargo, el grueso del problema se concentra en el aspecto **cualitativo**, que se traduce en el hecho de que numerosas familias habitan viviendas totalmente inadecuadas en términos de su tamaño (en relación al del hogar), las características constructivas, o los servicios que tienen.

En el cuadro 15.3 se ensaya un cálculo del déficit cuantitativo para los países que disponen de información, básicamente en sus Censos de Población y Viviendas (sólo el dato de Brasil para 1986 surge de una encuesta), sobre hogares y viviendas. En varios casos, por razones operativas, no se distingue al hogar como unidad de análisis en los Censos, con lo cual no resulta posible la estimación de esta carencia.

Respecto a los aspectos cualitativos, en el texto se señaló que los indicadores se han seleccionado con el propósito de determinar el volumen de viviendas deficitarias y así poder calcular el número de las que es necesario construir, reformar o dotar de la infraestructura básica. Por este motivo, la unidad adecuada para la estimación de la brecha es la vivienda particular. No obstante, en algunos casos resultó necesario recurrir a información sobre los hogares u otras unidades, para aproximarse al tema.

Existen, y esto también fue mencionado, varias aproximaciones posibles a la percepción de las viviendas que no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad para los hogares que las ocupan. Por eso resulta dificultoso obtener un indicador integrador de las diversas dimensiones de la vivienda. En este trabajo se consideraron tres: (i) la calidad física de la vivienda; (ii) la relación espacio/tamaño del hogar, y (iii) los servicios disponibles.

Respecto a la primera de ellas, que pretende evaluar la capacidad de las viviendas para proteger a sus moradores del medio externo y brindar un mínimo de *confort*, se decidió prestar atención a los materiales de construcción. Se buscó información que permitiese diferenciar, entre las unidades que no resultan adecuadas según esta perspectiva, aquellas que requieren ser totalmente reemplazadas respecto de las que

sólo demandan un mejoramiento. Para ello, se clasificaron a las viviendas en tres grupos según su calidad:

- (a) viviendas a reponer: aquellas cuyas paredes están construidas con materiales inadecuados o no permanentes.
- (b) viviendas a mejorar: se definieron como tales a aquellas que teniendo paredes construidas con materiales adecuados, tienen piso de tierra.
- (c) viviendas aceptables: con paredes construidas con materiales aceptables y con piso cubierto.

La información sobre esta dimensión —contenida en el cuadro 15.1— proviene de los Censos de Población y Viviendas y/o de Encuestas de Hogares. En la Tabla 'A' adjunta a este Anexo se señalan específicamente los materiales de las paredes considerados inadecuados en cada país.

En relación a la existencia de un abastecimiento adecuado de agua potable, los Censos y Encuestas de los países de la región consideran, en general, dos dimensiones. La primera se refiere al origen del agua, mientras que la segunda toma en cuenta a la forma como se abastece la vivienda. La fijación del criterio que permite identificar situaciones donde el servicio no resulta adecuado prestó atención, entonces, a ambas variables. Pero también consideró diferenciadamente las condiciones urbanas y rurales. La alta densidad poblacional de las ciudades impone requerimientos más estrictos para tener un menor riesgo de contaminación.

En el cuadro 15.5, para las ciudades se clasificó como adecuadas a las viviendas con tubería interna y conectadas a la red pública (o con perforación hasta la segunda napa, en algunos casos). En las áreas rurales, se tomó en cuenta sólo a la dimensión fuente y se consideraron inadecuadas a aquellas viviendas con agua proveniente de fuentes diferentes al acueducto, pozo, o similares, esto es, a las viviendas que recurrían a los ríos, acequias, agua de lluvia, camión tanque, etc. Sin embargo, no en todos los casos, como se aprecia en la tabla adjunta, se pudo respetar estrictamente este criterio ya que en algunos países, los instrumentos estadísticos disponibles no investigaron las dos dimensiones.

También sobre la infraestructura sanitaria de la vivienda, los Censos y Encuestas consideran con frecuencia dos dimensiones: el medio por el cual se evacuan las excretas, y el tipo de servicio higiénico. El criterio establecido (cuadro 15.6) fue, también diferenciado para las áreas urbanas y rurales. Para las primeras se caracterizó como adecuadas aquellas viviendas con inodoro conectado a la red de alcantarillado. Para ello, se requieren, obviamente, disponer de datos simultáneamente sobre ambas dimensiones, situación que no siempre se observa ya que un número apreciable de países no investiga sino una de éstas, debido a la alta asociación que suele existir entre ellas. Cuando no se contó con información de las dos variables, se tomó una u otra tal como surge de la tabla adjunta. Para las áreas rurales se tomó como inadecuada la situación de ausencia de sanitario.

A fin de efectuar las proyecciones de las viviendas deficitarias que se agregarían a las identificadas en 1990, se tuvo en cuenta el crecimiento del número de hogares calculado por el CELADE. En general para esas proyecciones se supuso que la tendencia al año 2000 era la de mantener el volumen relativo de la brecha.



## 2. EDUCACION

Las cifras de asistencia escolar primaria incluidas en el cuadro 15.13, que sirvieron de base para las proyecciones en el cuadro 15.14, se refieren a las personas que concurren a la escuela y tienen edades para la cuales es obligatoria la asistencia a ese nivel. Se tomaron las tasas respecto a la población total de ese tramo de edad —las que se denominan *tasas netas*— que proveyó la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC-UNESCO). Los cálculos de número de personas se obtuvieron de la aplicación de dichas tasas a las estimaciones de población por edad que efectuó el CELADE.

En el cuadro 15.15 se volcaron las tasas brutas de asistencia al nivel primario que fueron tomadas directamente de la OREALC-UNESCO. Se refieren al total de la matrícula del nivel primario (independientemente de la edad de los alumnos) respecto de la población en el tramo de edad de asistencia obligatoria.

Las tasas de analfabetismo incluidas en el cuadro 15.16 se refieren a años cercanos a 1970, 1980 y 1987. Las correspondientes a los dos primeros períodos se tomaron de la recopilación que efectúa la UNESCO (*Boletines Estadísticos para América Latina*) y la CEPAL (*Anuarios Estadísticos*). Los datos originales provienen de los Censos de Población de los diferentes países. Las tasas indican la proporción de personas de 15 años y más que fueron definidas como analfabetas en los mencionados operativos y que usualmente son aquellas que respondieron negativamente a la pregunta acerca de si saben leer y escribir.

En relación a la información correspondiente a 1987, se tomaron directamente las tasas calculadas por la OREALC-UNESCO. Estas surgieron de proyectar a ese año —y para cada país— los sobrevivientes del último Censo de Población según las tasas de mortalidad por edad que proveyó CELADE. Suponiendo que la incidencia del analfabetismo no se alteró para aquellos que ya tenían 15 años o más en el momento del último Censo, se puede calcular la tasa agregada haciendo una hipótesis acerca de la correspondiente a los que se incorporaron a ese tramo de edad con posterioridad. Para la estimación de esta última, se observaron las tasas de escolaridad por edad o se consideró la proporción de analfabetos que registraba el grupo de edad más cercano al momento del censo.

Las cifras del número de personas analfabetas, surgen de aplicar esas tasas a la población de cada nación en 1970, 1980 y 1987. Se consideraron, pues, a las mismas como representativas de esos años aun cuando, como se indicó, no en todos los casos correspondían estrictamente a ellos.

El cuadro 15.17 fue confeccionado a partir de datos provenientes del último Censo de Población disponible en cada país. En varios casos, al no encontrarse la información publicada, se solicitó al CELADE tabulaciones especiales, ya que este organismo dispone de cintas con los microdatos de muestras de la casi totalidad de los censos.

Empleando un método básicamente similar al utilizado por la OREALC-UNESCO para estimar el número de analfabetos en 1987, se procedió a calcular la cantidad de personas de 15 años y más que no habrían completado la educación primaria hacia 1990. Esto significa que se partió de los datos del último Censo (de la Encuesta de Hogares para Venezuela y Guatemala), se observó el comportamiento de la población por tramo de edades y se efectuaron estimaciones sobre los valores relativos del grupo de población que al momento del operativo tenía menos de 15 años. Se tuvo en cuenta para ello la evolución de las tasas netas de la escolaridad primaria.

Para el cálculo de los esfuerzos necesarios para alcanzar ciertas metas expuestas en el texto se ha considerado las proyecciones de la población de los tramos de edad relevantes que efectuó el CELADE especialmente para el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

De manera más particular, la cantidad de personas que deberían ser objetos de alguna acción educativa durante el decenio de los noventa para alcanzar las metas establecidas, serían aquellos en edad de referencia que no asisten a la escuela de mantenerse las tasas netas de 1990, más parte de la población con edades superiores a los 14 años que eran analfabetas, o no habían concluido la enseñanza primaria, en 1990. Dentro de este último grupo se tendrá en cuenta, especialmente, al conjunto de jóvenes que inician la escuela primaria pero que luego la abandona. Para ello, se tomaron en cuenta las diferencias entre las tasas netas y brutas ya que éstas se producen, precisamente, como consecuencia de la repitencia. En realidad, el ingreso tardío es otra de las causas de esas brechas, pero es este un fenómeno que también debe tenerse en cuenta ya que implica plazas adicionales a las requeridas para la población en las edades de referencia.

### 3. LOS SERVICIOS DE SALUD

Para la evaluación cuantitativa de la oferta de los servicios de salud, se consideró exclusivamente a tres recursos ya que son ellos para los que se cuenta con información para diversos países y con un grado mínimo de comparabilidad: médicos, enfermeros y camas de hospital (cuadro 15.25). Las cifras sobre la situación en cada nación se tomaron directamente del trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) *Los servicios de salud en las Américas. Análisis de indicadores básicos*.

Los cuadros 15.27 y 16.5 señalan la cantidad de personas y de personas activas, respectivamente, no cubiertas por los sistemas de seguridad social. Se partió de estimaciones de la proporción de la población y de la PEA cubierta, las que fueron aplicadas a las cifras absolutas de esos grupos poblacionales que proveyó el CELADE. Los valores de esas tasas de cobertura surgieron fundamentalmente del cuadro 3 del trabajo de Carmelo MESA LAGO *Financiamiento de la atención a la salud en América Latina y el Caribe con focalización en el Seguro Social*. Se recurrió, sin embargo, a otras fuentes en los siguientes casos:

- (i) Argentina 1985; total de beneficiarios: se tomó directamente la cifra del Cuadro 3 del trabajo de C. PEREZ IRIGOYEN *Política pública y salud*.
- (ii) Brasil, activos asegurados: Para el cálculo correspondiente a 1980 se consideró la proporción de beneficiarios respecto a la PEA que se incluye en el trabajo de ALDO ISUANI *Universalización de la seguridad social en América Latina*. Esta cifra resulta consistente con los datos del Cuadro 6 del trabajo del Banco Mundial *Brasil public spending on social programs*. Para 1985, se tomó el dato del número de activos que no contribuyen, que se incluye en éste trabajo.  
En lo que hace al total de beneficiarios, se consideró para 1980 la información de la OPS (*La situación social de las Américas*) y se estimó el de 1985 suponiendo la no existencia de grandes cambios dado lo extendido de la cobertura.
- (iii) El Salvador y Haití para 1985: datos incluidos en el Sistema de Información de la Seguridad Social de América del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

(iv) Bolivia 1985 –total de asegurados – y Paraguay, 1985: datos tomados de las memorias de los Institutos Nacionales de Seguridad Social.

Indicadores adicionales sobre la cobertura de la población en otros servicios de salud se muestran en los cuadros 15.28 y 15.29. En el primero de ellos figuran las proporciones de niños menores de un año no inmunizados con cuatro vacunas. Las cifras de 1980 surgieron fundamentalmente de la publicación del UNICEF *Statistics on children in assisted countries* de 1988, mientras que los de 1989 fueron provistos por el Programa Ampliado de Inmunización de la OPS. En algunos casos, cuando la primera fuente ofrecía datos dudosos, se recurrió también al *Informe sobre monitoría de la estrategia de Salud para Todos en el Año 2000*, también de la OPS. Esta agencia proveyó igualmente la información sobre los partos asistidos por personal entrenado (cuadro 15.29).

Las estadísticas sobre los temas de alimentación y nutrición provienen de la Unidad conjunta CEPAL/FAO, UNICEF y el estudio FAO *Agricultura al año 2000*.

#### 4. MORTALIDAD Y ESPERANZA DE VIDA

Las estimaciones de la esperanza de vida al nacer incluidos en el Cuadro 16.1 son las realizadas por el CELADE.

En el cuadro 16.2 se incluye un cálculo de “muertes evitables” a 1990. Este indicador refleja las diferencias entre el número de decesos efectivamente ocurridos y aquellos que se producirían si se registrasen las tasas de mortalidad requeridas para lograr una alcanzar una de vida de 70 años y otra de 75 años. La cantidad de muertes efectivas surgen de aplicar la tasa bruta de mortalidad de 1990 al volumen de población de ese año, ambas variables estimadas por el CELADE. La cantidad de muertes que implican aquellos valores de esperanza de vida surgen de considerar las tasas de mortalidad por tramo de edad de los países que han logrado aquellas metas.

#### 5. EMPLEO Y SALARIOS

Las tasas de desempleo abierto –incluidas en el cuadro 16.3– fueron brindadas por el Programa Regional de Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT y corresponden a las áreas urbanas.

En cuanto a los salarios, se estimó en el cuadro 16.4 la relación entre el salario mínimo vigente en cada país y el valor de la línea de pobreza per cápita. El primero de ellos fue tomado de PREALC y corresponde al ingreso mínimo mensual sin adicionales de ningún tipo. El mismo corresponde generalmente a zonas urbanas.

Por su parte, la línea de pobreza es aquella utilizada en el cálculo de la incidencia del fenómeno por el estudio CEPAL/PNUD. El valor para cada uno de los tres años considerados se calculó actualizando –mediante el índice de precios al consumidor de cada país correspondiente al rubro alimentos– el monto que para el segundo semestre de 1986 se estimó en ese estudio.

#### 6. GASTO SOCIAL

Los datos de base tomados en cuenta para el análisis del gasto social provienen de los Anuarios del Fondo Monetario Internacional. Se refieren a los gastos consolidados de

los gobiernos centrales de los países en los rubros de educación, salud, seguridad social y vivienda. Se tomó la serie 1979-1986, que es publicada en dichos anuarios a precios corrientes y se transformó a dólares estadounidenses de 1985. Para este propósito se recurrió a los índices de precios al consumidor (IPC) y a las tasas oficiales de cambio. Este procedimiento puede ocasionar distorsiones en las cifras ya que el IPC puede no ser el deflactor más adecuado y las tasas oficiales de cambio a veces se encuentran muy distantes de las tasas reales.

Tabla A.1

CRITERIOS EMPLEADOS EN CADA PAIS PARA CLASIFICAR CUALITATIVAMENTE LAS VIVIENDAS

PAIS	TIPO DE MATERIALES DE PARED CONSIDERADOS INADECUADOS	AGUA POTABLE CONSIDERADA ADECUADA		ELIMINACION DE ECHECERIAS CONSIDERADA ADECUADA	
		AREAS URBANAS	AREAS RURALES	AREAS URBANAS	AREAS RURALES
ARGENTINA	Adobe y otros materiales	Tubería interna abastecida de red pública o pozo	Todo tipo de fuentes excludas "otras"	W.C. con descarga de agua	Todas excluidas "no tiene"
CHILE	Barro empegado, quincha, pira, desecho y otros	Tubería interna abastecida de red pública, pozo o monia	Todo tipo de fuentes excludas "otras"	W.C. conectado a alcantarillado o pozo séptico	No dispone de excusado
COSTA RICA	Adobe o bahareque	Red pública o privada solo para una vivienda	Todo tipo de fuentes excludas pública y "otros"		Todas excluidas "otro tipo" y
CUBA	Tabla o yagua; adobe y otros de desecho	Tubería dentro de la vivienda	Todo tipo de fuentes excludas río, manantial y otras	sin inodoro de agua	Todas excluidas "no tiene servicio sanitario"
PANAMA	Paja, pira, caña, pafos, otros y sin paredes	Acueducto dentro vivienda, pozo sanitario privado	Todo tipo de fuentes excludas brocal no protegido agua lluvia, pozo superf., río, etc.	Servicio sanitario conectado a alcantarillado o pozo séptico	Todas excluidas "no tiene"
URUGUAY	Lata o material de desecho	Cañería dentro de la vivienda	Todas excluidas "abastecimiento por cañería"	W.C. con descarga de agua	Todas excluidas "no tiene"
VENEZUELA	Adobe, tapia o bahareque sin frisar y otros	Agua corriente por tubería dentro de la vivienda	Todo tipo de fuentes excludas "camión tanque" y "otras formas"	Red general o fosa séptica	Todas excluidas "no tiene"

Tabla A.1

**CRITERIOS EMPLEADOS EN CADA PAIS PARA CLASIFICAR CUALITATIVAMENTE LAS VIVIENDAS**  
Continuación

PAIS	TIPO DE MATERIALES DE PARED CONSIDERADOS INADECUADOS	AGUA POTABLE CONSIDERADA ADECUADA		ELIMINACIÓN DE ECORRETAS CONSIDERADA ADECUADA	
		AREAS URBANAS	AREAS RURALES	AREAS URBANAS	AREAS RURALES
BRASIL	Material aprovechado, palha y otros	Tubería interna y red general	Todo tipo de fuentes excluida "otras formas"	Red general o fosa séptica	Todas excluidas "no tiene"
COLOMBIA	tela, desechos, guadua, caña, madera y sin paredes	Servicio de acueducto	Todo tipo de fuentes excluidas río, acequia, agua lluvia, carrozanque y otras	Servicio de alcantarillado	Todas excluidas sin sanitario
ECUADOR	Caña no revestida y otros materiales	Tubería interna y red pública	Todo tipo de fuentes excluidas acueque, carro reparador y otras	Red pública de alcantarillado	Todas excluidas "ninguno"
MEXICO	Lámina de cartón y cartizo embarredo	Entubada dentro de la vivienda	Todas excluidas "no dispone de agua entubada"	Conectado a drenaje público o fosa	Todas excluidas "sin tubería de drenaje"
PERU	Estera, quincha, piedra con barro y otros	Red pública dentro de la vivienda	[No hay datos]	Desague por red pública dentro de la vivienda	Todas menos "no hay"

Tabla A.1

**CRITERIOS EMPLEADOS EN CADA PAIS PARA CLASIFICAR CUALITATIVAMENTE LAS VIVIENDAS**  
 Conclusión

PAIS	TIPO DE MATERIALES DE PARED CONSIDERADOS INADECUADOS	AGUA POTABLE CONSIDERADA ADECUADA		ELIMINACION DE EXCRETAS CONSIDERADA ADECUADA	
		AREAS URBANAS	AREAS RURALES	AREAS URBANAS	AREAS RURALES
BOLIVIA	Adobe sin revocar; caña, palma y tronco; otros	Red pública dentro de la vivienda	Todo tipo de fuentes excluidas lago, río, carro re-partidor y otras	Red pública y cámara séptica	Todas excluidas "no tiene"
EL SALVADOR	Paja o palma; lámina; bahareque	Por cañería dentro de la vivienda	Todo tipo de fuentes excluidas agua de manantial, lluvia y otras	Inodoro de agua conectado a alcantarillado o fosa séptica	Todas excluidas "otras"
G					
R GUATEMALA	Bahareque, lepa, pala o caña y otros	Cañería dentro de la vivienda	Todo tipo de fuentes excluidas río, pozos y otras	Todas excluidas lavables, pozo ciego y otras	Todas excluidas "no tiene"
U					
P HONDURAS	Bahareque, palo o caña y otros	Conectada a red pública o privada	Todo tipo de fuentes excluidas río, manantial u otros	Alcantarillado o pozo séptico (inodoro)	Todas excluidas "no tiene"
O					
NICARAGUA	Taquezal, barul y otro	Conectada a red pública o privada	Todo tipo de fuentes excluidas acarreo de río, manantial y otro acarreo	Inodoro conectado a servicio de aguas negras o tanque séptico	Todas excluidas "no tiene"
PARAGUAY				W.C. conectado a área pública u otros sistemas de desague	W.C. o excusado tipo municipal
REPUBLICA DOMINICANA		Red pública dentro de la vivienda		Inodoro	

\*Se ajustó el criterio para el área rural, excluyendo "adobe" como material inadecuado  
 Fuente: Censos de Vivienda de los diferentes países.