



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
CEPAL/MEX/SEM.4/12
31 de marzo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

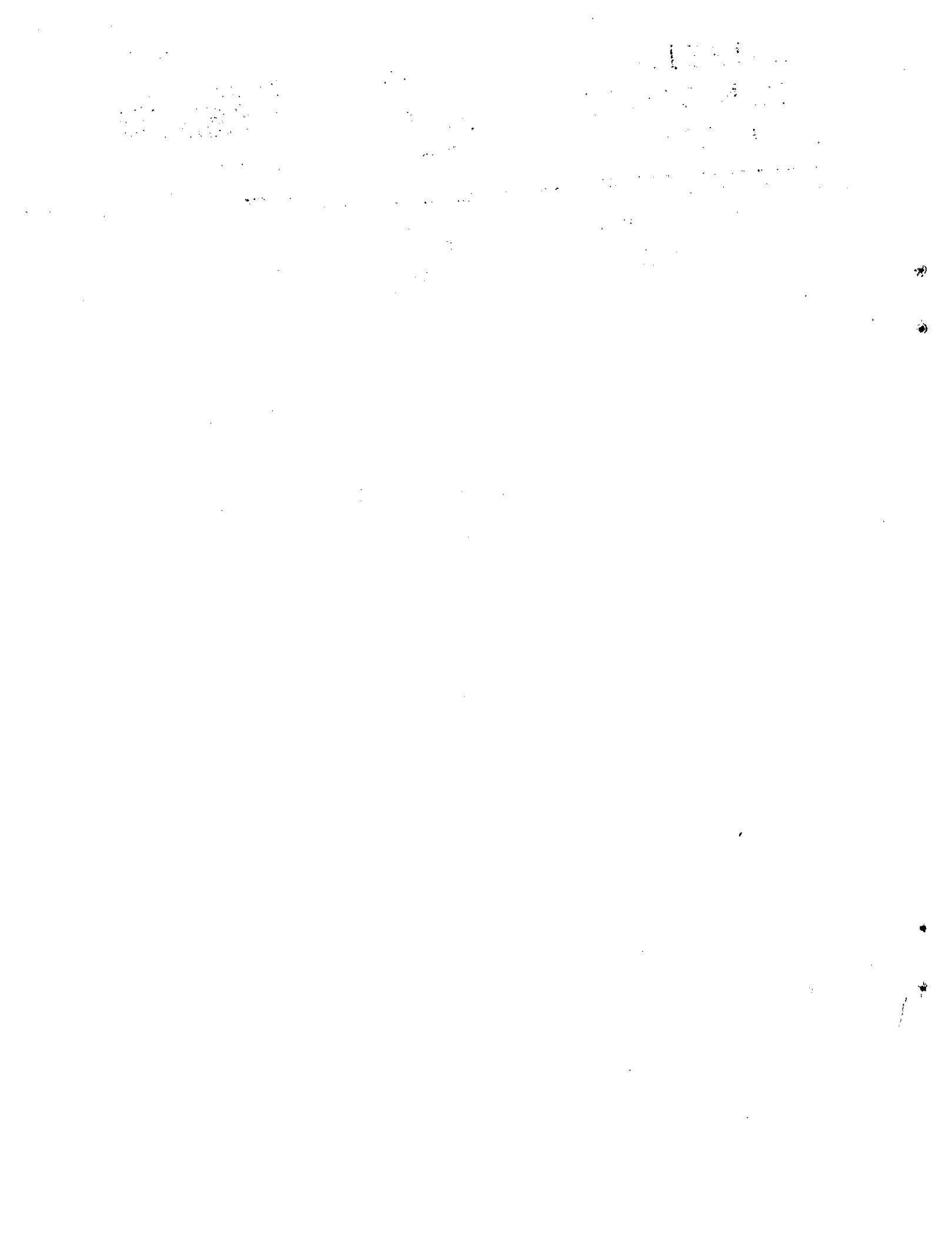
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las
Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano

México, D. F., 31 de marzo a 2 de abril de 1981

LA POBREZA Y LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS
EN EL ISTMO CENTROAMERICANO (AVANCES
DE UNA INVESTIGACION REGIONAL)

Nota de la Secretaría



INDICE

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
1. Antecedentes	1
2. Breve relación de las actividades principales	2
II. Principales avances	5
III. Equidad y pobreza en los países del Istmo Centroamericano	9
1. Evolución económica y distribución de los frutos del crecimiento	9
2. La concentración del ingreso en los países del Istmo	10
3. Magnitud y alcances de la pobreza en la región	19
IV. La canasta básica de alimentos y su sistema de producción	25
1. La canasta básica de alimentos	25
2. El sistema alimentario de las canastas básicas	27
a) Características generales del incremento de la producción de alimentos	28
b) Tendencias básicas de la producción de alimentos de la canasta básica	31
c) La potencialidad del sistema para incrementar la producción de alimentos	32
d) Comercio exterior de los alimentos de la canasta básica	33
e) El acceso de los productores de alimentos de la canasta básica a los recursos e instituciones externas	34
f) Los precios de los alimentos de la canasta básica	34
V. Inserción ocupacional y pobreza	36
1. Caracterización del problema ocupacional de los pobres	36
2. Criterios utilizados para el caso de Costa Rica y Honduras	37
VI. El tratamiento de los sectores sociales	40
1. La vivienda	41
2. Nutrición y salud	44
a) Existencia de desnutrición en menores de cinco años	45
b) Deficiencias nutricionales específicas	46
c) Factores condicionantes del problema	46

	<u>Página</u>
VII. Bases para lineamientos de algunas políticas	51
1. La política fiscal como instrumento de redistribución del ingreso	51
a) El gasto público	51
b) La carga tributaria	53
c) Distribución de la carga tributaria en el Istmo Centroamericano	55
2. Elementos para tenerse presentes en las políticas de producción alimentaria	55
a) Reorganización de las pequeñas unidades de producción	55
b) Adaptación de las estructuras que existen en las instituciones externas	56
c) Estabilidad en el suministro de alimentos y precios	56
d) Infraestructura rural	56
e) Tecnología de alimentos	57
3. Elementos para políticas de construcción de vivienda	57

I. INTRODUCCION

1. Antecedentes

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), está realizando una investigación sobre pobreza crítica en América Latina (Proyecto Inter-institucional RLA/77/018), cuyo objetivo principal es el de colaborar con los gobiernos de la región en sus propósitos de aumentar la participación de la población en los beneficios del desarrollo y erradicar o aliviar la pobreza crítica en sus respectivos países.^{1/}

En el marco del mismo Proyecto RLA/77/018, la Subsección de la CEPAL en México realiza, con los países del Istmo Centroamericano, una actividad tendiente a determinar el grado de satisfacción de las necesidades básicas en esa subregión.^{2/} Sus objetivos son: en primer lugar, esclarecer la naturaleza, el alcance y la magnitud de la pobreza en cada uno de dichos países y, en segundo lugar, mejorar el sistema de instrumentos e indicadores de que esos países disponen para apreciar sus estructuras distributivas, formular políticas para enfrentar las condiciones de pobreza, y finalmente se persigue establecer bases para programas y acciones que tiendan a elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Al proyecto del Istmo Centroamericano se le ha tratado de dar un carácter eminentemente práctico. Han tratado de tenerse presentes las preocupaciones esenciales de los países del Istmo, así como las inquietudes expuestas en los diversos planes de desarrollo, para que las estrategias y los programas principales tiendan precisamente a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desposeídos de la sociedad. Los países mismos llevan a cabo las diversas actividades, y son ellos los que definen las modalidades para incorporar la atenuación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de la población como variables de sus estrategias

1/ CEPAL, La pobreza crítica en América Latina: situación y análisis de políticas (RLA/77/018), 1977, y Esquema ampliado del Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina, 1977.

2/ CEPAL, Notas para realizar una investigación sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los países del Istmo Centroamericano (CEPAL/LEX/1007), marzo de 1979.

de desarrollo. La CEPAL esencialmente colabora en los estudios que los países realizan y sirve asimismo de enlace entre los diversos grupos nacionales constituidos por funcionarios de diferentes entidades gubernamentales y coordinados por sus respectivos ministerios u oficinas de planificación.

El proyecto del Istmo Centroamericano cuenta también con la participación y la asistencia de varios organismos y proyectos regionales y sub-regionales, entre los que figuran el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (LCIE), el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (Proyecto RLA/79/006) y el Proyecto Red de Sistemas Educativos (RLA/79/002).

Al iniciarse las actividades del proyecto del Istmo se elaboró un programa de trabajo común para todos los países en el que se señalaron las investigaciones que requerían los intereses y prioridades de cada país; el programa se sometió a la consideración de los responsables de los grupos nacionales en el primer seminario convocado al efecto por la Subsección de la CEPAL en México en marzo de 1980.^{3/} En esa reunión se dieron a conocer las tareas que llevaban a cabo sobre la materia los países, y se analizaron los objetivos, la orientación y el contenido del programa de trabajo del proyecto del Istmo Centroamericano.

2. Breve relación de las actividades principales

En estas páginas se presenta una breve descripción general de las actividades llevadas a cabo por el proyecto y los principales avances logrados en el desarrollo del programa de trabajo.

Durante esta fase del proyecto, más que una investigación académica se procedió a definir una concepción de pobreza como "síndrome situacional" de una parte considerable de la población, y por consiguiente como uno de los problemas más importantes a que se enfrentan los países de la región, cuya disminución a base de la satisfacción de sus necesidades básicas mínimas deberían constituir los objetivos primordiales de los planes de desarrollo y de las políticas económicas de los países. En efecto, como se

^{3/} CEPAL, Seminario sobre el Programa de Trabajo del Estudio Regional sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, Informe del Seminario (CEPAL/MEX/SEM.2/10), abril de 1980.

señala en el capítulo III, por las estimaciones realizadas por los diversos organismos de planeación, con base en una metodología uniforme diseñada con la colaboración de la Secretaría de la CEPAL, puede señalarse que hacia 1978 el 20% más pobre de la población de la región sólo obtenía poco más del 3% del respectivo ingreso nacional, el 20% más rico recibía aproximadamente el 60% de dicho ingreso, y dentro del mismo, el 5% de ingresos más altos obtenía más del 20% del ingreso nacional total. En otras palabras, el 5% de la población de más altos ingresos disfrutaba de un ingreso por habitante 35 veces superior al que recibía el 20% de la población más pobre. Por otra parte, desde el punto de vista del grado de incidencia de la pobreza y de falta de satisfacción de las necesidades básicas en ese mismo período, se estima que, con importantes variaciones de un país a otro, las necesidades básicas mínimas del 65% de la población del Istmo Centroamericano no llegaban a satisfacerse y que el 40% de la población total vivía en condiciones de extrema pobreza. Significa ello que más de 14 millones de personas no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas y que, de ellas, más de nueve millones están en condiciones de extrema pobreza. Esta circunstancia es más rural que urbana porque de los 14 millones de quienes no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, nueve viven en el área rural y casi siete están en condiciones de extrema pobreza.

Dada la magnitud del problema, en la mayoría de los países del área los términos del desarrollo económico, de la atenuación de la pobreza, de la distribución del ingreso y de atender a las necesidades básicas constituyen aspectos diversos del tema central que consiste en elevar el nivel de bienestar de la mayoría de la población y de mejorar por consiguiente la equidad social.

Por ese motivo, aparte de determinarse las características de la pobreza y las desigualdades que se advierten entre los grupos sociales (capítulo III), se presentan algunas consideraciones relacionadas con el suministro de los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades básicas (capítulos IV y VI) con el propósito de contribuir a reorientar el conjunto de la política de desarrollo en función de prioridades en lo que respecta a la satisfacción de niveles mínimos de bienestar de parte considerable de la población. Se ha procurado, sobre todo, que las investigaciones efectuadas tengan aplicación en políticas y programas específicos. Dichas investigaciones se han referido tanto a la naturaleza

/y medición

y medición de los grupos en situación de pobreza, como a las condiciones en que se encuentra la producción de bienes y servicios (alimentos, vivienda, salud y educación), así como a las formas de inserción ocupacional de dichos grupos poblacionales.

Sin embargo, es menester precisar que el desarrollo de las actividades no ha sido homogéneo. Es por ello que en las presentes notas se encontrarán algunos vacíos y desequilibrios en la exposición de los diferentes temas, reflejo también de los diversos grados de avances y prioridades establecidos en el transcurso de un trabajo común que aún está en proceso.

/II. PRINCIPALES

II. PRINCIPALES AVANCES

Primer resultado de este proyecto regional puede considerarse el establecimiento de grupos nacionales que se han comprometido a estudiar y proponer políticas y programas para atenuar la pobreza y mejorar la equidad del desarrollo. Estos grupos interinstitucionales, coordinados por los ministerios de Planificación en los respectivos países, son los verdaderos ejecutores del proyecto; ^{1/} a ellos se han debido las actividades desarrolladas, en las que ha colaborado y que ha coordinado la subse de la CEPAL en México. El proyecto ha representado también el papel de catalizador de las inquietudes de los países de la región por lo que respecta al tema de que se trata, así como de las prioridades que se le han señalado.

En todos los países se han procurado adaptar o diseñar instrumentos de medición para la cuantificación y evaluación de las condiciones en que se distribuyen los ingresos, se satisfacen las necesidades básicas y el grado que alcanza la pobreza ^{2/}.

^{1/} De hecho, esta participación de los países ha significado un compromiso importante en recursos nacionales. Pueden señalarse, por ejemplo, las siguientes instituciones participantes. Costa Rica, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Sistema de Información en Nutrición de la Casa Presidencial (SIN); Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE); Banco Central; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Salud; Instituto de Investigaciones Sociales (IICS) e Instituto de Investigaciones en Salud (INISA) de la Universidad de Costa Rica. Guatemala, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (CONAPLAN), y Dirección de Estadística y Censos. Honduras, Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE); Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN), y la Dirección de Estadística y Censos. Nicaragua, Ministerio de Planificación (MIPLAN); Ministerio de Salud; Ministerio de Bienestar Social; Ministerio de Educación, e Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos (INEC). Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE); Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA); Centro de Investigaciones y Análisis Administrativo (CIAA) de la Universidad de Panamá y Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

^{2/} De conformidad con el programa de trabajo, se diseñaron tabulaciones especiales y se procesaron y se analizaron las siguientes encuestas en los países respectivos. Costa Rica, Ministerio de Trabajo, Encuesta sobre distribución de ingresos, 1977 y SIN, Encuesta Nacional de Nutrición 1978. Guatemala, Dirección de Estadística y Censos, Encuesta de Ingresos y Gastos, 1980. Honduras, CONSUPLANE, Encuesta de Ingresos y Gastos 1978-1979. Nicaragua, INEC, Encuesta de Hogares Urbanos 1980, e INEC/MIPLAN, Encuesta de Ingresos y Gastos 1980. Panamá, Ministerio de Salud, Encuesta Multisectorial sobre Alimentación y Nutrición, 1980.

El análisis de las encuestas de hogares, encuestas de ingresos y gastos, de los estudios sobre distribución de ingresos y de otras fuentes directas e indirectas de información ha permitido determinar en varios países del área la magnitud, intensidad y condiciones de la pobreza absoluta y relativa y las líneas de pobreza, así como la magnitud de la población que debe ser objeto de una política económica y social esencialmente dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas ^{3/} (las estimaciones tentativas para el conjunto de los países se resumen en el capítulo III) y para ello (como se presenta en el capítulo IV) se elaboraron canastas básicas de alimentos para los sectores urbano y rural de cada país ajustadas a sus pautas socioculturales de nutrición, a la estructura de gastos de la familia por estratos de ingreso, y a las características de la oferta nacional de alimentos.

En algunos países se avanzó en la definición del concepto de una "canasta ampliada", incluyendo en el objetivo de la política de necesidades esenciales la prestación de servicios de salud y educación básica ^{4/}.

De las tabulaciones especiales de las encuestas se han desprendido las características socioeconómicas y demográficas de la población en condiciones de pobreza y la situación de empleo y desempleo. La información recogida permitirá establecer el número y las personas que se benefician y la forma en que se distribuyen los frutos del crecimiento económico entre los estratos de población de los países del Istmo.

Por otra parte, en el capítulo IV de esta nota se resume la investigación efectuada sobre las condiciones de los alimentos incluidos en las canastas básicas para lo cual se analizaron las estructuras de la producción

- 3/ SEGEPLAN, Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala. Proyecto CEPAL/PNUD sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, versión preliminar, marzo de 1981.
CONSUPLANE, Naturaleza y alcances de la pobreza en Honduras (en elaboración), Proyecto CEPAL/PNUD sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, Tegucigalpa. OFIPLAN/SIN/IICE/MTSS, Pobreza y distribución de ingresos en Costa Rica, Proyecto CEPAL/PNUD sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, versión preliminar, San José, marzo de 1981.
MIPPE/MINSA, Pobreza y distribución de ingresos en Panamá, Proyecto CEPAL/PNUD sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano (en elaboración), Panamá.
- 4/ MIPLAN, La canasta básica ampliada como instrumento de planificación, Proyecto CEPAL/PNUD sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano. Managua 1981.

y la evolución que han experimentado relacionándolas con la naturaleza del modelo de desarrollo. El trabajo se efectuó para el Istmo Centroamericano, como conjunto, y específicamente para los casos de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, intentándose mejorar los datos sobre la clase y la cantidad de alimentos básicos que se obtienen en los países, la forma en que se distribuyen y los sectores que se benefician con ellos.

En cuanto al tratamiento de algunos sectores sociales, se estudió la vivienda destinada a contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas, orientándose el análisis hacia el proceso de construcción considerando los diversos tipos de vivienda, la disponibilidad de recursos de materiales para la construcción y su inserción en la economía, así como el carácter que reviste la distribución de ingresos generados en esta actividad. (Capítulo VI).

En los estudios también se han intentado analizar las potencialidades de la producción de los bienes y servicios que son esenciales para la población y, por otro lado, de qué manera la producción de estos bienes y servicios esenciales puede ser generadora de empleo y dinamizadora de las actividades económicas en general.

Teniendo presentes sus características socioeconómicas, en algunos países se colaboró en el análisis de los niveles de salud y educación y las características del personal dedicado a ellos y las normas de organización del Estado.^{5/} Asimismo, se adelantaron algunos trabajos sobre la variable empleo y la inserción ocupacional de los pobres, dentro de una política de necesidades básicas, cuyos lineamientos se recogen en el capítulo V.^{6/} Este aspecto se analiza desde un punto de vista bidimensional: el de la inserción ocupacional de los pobres, y el del efecto-empleo obtenido por las características de las actividades de producción de los bienes y servicios destinados a dichos estratos de población.

5/ OFIPLAN, op. cit.; SEGEPLAN, op. cit., y CONSUPLANE, op. cit.

6/ Véanse los trabajos realizados en el marco del proyecto: PREALC, Situación ocupacional de los pobres. Una aproximación metodológica para su medición, análisis y diseño de política, Guatemala, septiembre de 1980; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, Efectos ocupacionales de una política de satisfacción de las necesidades básicas (en elaboración); A.R. Barbosa Pobreza e inserción ocupacional. Notas para su estudio. Documento informativo No. 1, Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, marzo 1981, y Asesoría al Programa de Acción Inmediata, Tegucigalpa, 1980.

También se ha examinado el diseño del sistema de indicadores y de instrumentos (como la encuesta de hogares) para no perder de vista la situación de la distribución del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas y la situación social en general. 7/

Por lo que respecta a las políticas de distribución de ingresos y de algunos instrumentos del Estado, se avanzó en el análisis de la política fiscal 8/ y en la dinamización de la economía relacionados con algunos programas como los de alimentación y vivienda 9/. En este sentido, parece de interés señalar el análisis que se hizo de las políticas de la distribución y redistribución de ingresos en algunos países 10/.

También se colaboró en medidas referentes a organización y, dentro del sector público de los países, a los efectos de adaptar la ejecución tradicional de programas al nivel de las instituciones del Estado al proceso de priorización necesario para satisfacer las demandas básicas de la población. 11/

El trabajo efectuado permitirá señalar orientaciones y seleccionar programas que favorezcan la satisfacción de necesidades básicas dentro del contexto de los programas generales del desarrollo, especialmente por lo que respecta a poner de relieve la trascendencia del tema, señalar la urgencia de determinadas actividades y facilitar en esa forma la movilización de recursos hacia lo que forme parte de una política de necesidades básicas. Todo ello, para contribuir a que se avance en el logro de los postulados de equidad contenidos en los planes de desarrollo.

7/ MIPLAN, Sistema de indicadores para el sector social de Nicaragua, versión preliminar, 1980.

8/ CEPAL, La política fiscal como instrumento de la distribución del ingreso (CEPAL/MEX/SEM.4/5), marzo de 1981.

9/ CEPAL, Costa Rica, Honduras y Panamá: Sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/11, 4/9 y 4/10), y La Vivienda como necesidad básica (CEPAL/MEX/SEM.4/2), marzo de 1981.

10/ Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) y Centro de Investigaciones y Análisis Administrativo de la Universidad de Panamá (CIAA) (un documento para cada uno de los países) Costa Rica y Panamá: Análisis de las políticas de distribución y redistribución del ingreso.

11/ MIPLAN, Matriz organizativa del Departamento de Planificación Social, Managua, 1980.

III. EQUIDAD Y POBREZA EN LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO

1. Evolución económica y distribución de los frutos del crecimiento

Los países del Istmo Centroamericano han experimentado un crecimiento económico relativamente dinámico, que presenta particularidades específicas en cada uno de ellos. En su conjunto, la región mantuvo entre 1950 y 1973 un crecimiento del producto interno bruto superior al 5.3% anual, a pesar de haberse observado una desaceleración de la tasa de crecimiento global de Centroamérica (4.8% promedio anual) y de Panamá (4.0%) en los años setenta.

Una de las características principales de ese crecimiento es que ha sido inequitativo. A pesar de los cambios cualitativos y cuantitativos experimentados en el Istmo Centroamericano durante los últimos años, sus beneficios se han distribuido en forma muy desigual, en efecto, entre los distintos grupos sociales que viven en los países del Istmo. Un elevado porcentaje del ingreso se concentra en reducidos segmentos de la población y son amplios los estratos sociales virtualmente marginados de los beneficios del crecimiento económico. Así, con diferencias importantes de un país a otro, es significativo el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza extrema.^{1/}

Una serie de variables permite medir dentro de una sociedad la forma en que se distribuye el crecimiento económico; una de ellas es el ingreso. Debe tenerse presente, sin embargo, que las estadísticas sobre su distribución son escasas en los países del Istmo y que ello dificulta llevar a la práctica análisis comparativos en el tiempo y en el espacio.

En el transcurso de la investigación se intentaron sistematizar todas las informaciones existentes y se realizaron encuestas y tabulaciones especiales para obtener una visión general de la forma de distribución del ingreso y del grado de incidencia de la pobreza en los diversos países del área. La heterogeneidad de las fuentes de información históricas y la falta de estudios sistemáticos sobre el tema han impedido efectuar un análisis de la evolución histórica de la concentración de la riqueza y el ingreso, pero los resultados provisionales de los diversos estudios

^{1/} Véase CEPAL, Centroamérica: Evolución económica desde la posguerra (CEPAL/LEX/ODE/34), 1980.

realizados en los países proporcionan indicaciones sobre la situación de la concentración del ingreso y de los alcances que tenía la pobreza en el conjunto de los países del área hacia fines de la década de los setenta.^{2/}

A continuación se presentan los resultados de las estimaciones conjeturales sobre la distribución del ingreso en los países de la región hacia fines de la década de los setenta, que dan idea de la pobreza relativa.^{3/} En la sección siguiente se hace referencia a las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza realizadas por los grupos nacionales en el marco del proyecto y compatibilizados para la misma época.

2. La concentración del ingreso en los países del Istmo

Las limitaciones de las informaciones de que se dispone en los países, como ya se ha dicho, han impedido rehacer series temporales que permitan analizar la evolución de la distribución del ingreso y de la pobreza en cada uno de ellos; de los antecedentes parciales de que se dispone sobresalen, sin embargo, ciertas tendencias que apuntan hacia tres características significativas:^{4/}

- 2/ Estas dificultades para realizar este tipo de estudios no son privativas de los países del área. Existen autores que sostienen que las dificultades en las fuentes de información en los países son tantas que llega a ser más factible intentar estudios comparativos sobre la distribución del ingreso entre varios países que el análisis histórico al interior de cada uno de ellos. F. Paukert, "Distribución del ingreso en diferentes niveles de desarrollo", en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 88, 2 y 3, Ginebra, agosto-septiembre de 1973.
- 3/ Se realizó un esfuerzo de compatibilización de las diversas fuentes de información al nivel de los países para referirlas a un período común y permitir la comparabilidad. Es obvio que en esas circunstancias no cabe hablar de exactitud sino de aproximaciones que en el conjunto representan el fenómeno distributivo de la región.
- 4/ Véase CEPAL, Centroamérica: Evolución económica desde la posguerra, op. cit.

/i) Durante

i) Durante la evolución económica de los países de la región se ha ido produciendo un ensanchamiento de la participación de los grupos medios en el ingreso nacional;

ii) El crecimiento económico ha acentuado las diferencias entre los ingresos de los grupos extremos de ingresos, más bajos y más altos, y

iii) Si bien en algunos estudios se tiende a demostrar que la incidencia relativa de la pobreza no se incrementó en el último decenio, el número absoluto de familias en estado de pobreza ha aumentado.

En el cuadro 1 se puede observar la naturaleza desigual de la distribución del ingreso en los distintos países del Istmo. Se comprueba que en Guatemala el 50% de la población por debajo de la mediana percibe apenas el 16.5% de la distribución del ingreso total mientras el 20% de la población de ingresos más altos recibe el 53.0% del mismo. Se aprecia igualmente que mientras el ingreso por habitante promedio del 10% de la población más pobre no alcanza la suma de 70 dólares anuales, el ingreso del estrato más alto correspondiente al 5% de la población pasa de los 3 000 dólares anuales.

En El Salvador, la concentración del ingreso hacia fines de la década anterior significaba que el 50% más pobre de la población percibía el 12% del ingreso total y el 20% de la población percibía el 66% del mismo. El ingreso por habitante del 5% de ingresos más altos era más de 50 veces superior al del 20% más pobre. En Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá se observa casi el mismo fenómeno, en cuanto a la participación del 50% de la población de más bajos ingresos. Por otra parte, el 20% del ingreso más rico percibe en estos países entre el 50 y el 60% del ingreso total. Si se compara el ingreso por habitante del 10% de población más pobre, Costa Rica cuenta con un ingreso por habitante casi dos veces mayor que el de Guatemala, 3.56 mayor que el de El Salvador, y más del doble que Honduras, Nicaragua o Panamá.

Es interesante señalar, por ejemplo, que si bien Panamá y Costa Rica tienen el nivel más alto de ingreso por habitante promedio nacional tres veces superior al de Honduras (véase el cuadro 2), no sucede lo mismo con el ingreso por persona de los más pobres (del 10% de la población); en efecto, por ejemplo, en Costa Rica es sólo el doble del de los de Honduras, y en Panamá, incluso es más bajo. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA PROBABLE DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE, POR PAISES, HASTA 1978

(Dólares de 1970)

Estratos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Porcen- taje	Ingreso	Porcen- taje	Ingreso	Porcen- taje	Ingreso	Porcen- taje	Ingreso	Porcen- taje	Ingreso	Porcen- taje	Ingreso
10% más pobre	1.5	132.4	0.8	37.1	1.3	67.3	2.1	61.5	1.2	50.8	0.6	55.0
20% más pobre	4.0	176.7	2.0	46.5	3.5	90.5	5.5	80.7	3.0	61.9	2.7	120.0
30% bajo la mediana	17.0	500.8	10.0	155.1	13.0	224.4	14.3	140.0	13.0	178.2	10.0	304.6
30% sobre la mediana	30.0	883.8	22.0	341.2	25.5	440.1	26.0	254.6	26.0	356.2	27.0	822.6
20% más rico	49.0	2 163.2	66.0	1 535.5	53.0	1 501.6	54.2	796.3	58.0	1 199.8	60.3	2 710.1
5% más alto	25.0	4 218.2	33.0	2 467.8	30.0	3 106.8	28.0	1 645.3	23.0	1 866.2	30.0	5 483.3

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, en base a informaciones de los países.

Cuadro 2

ISTMO CENTROAMERICANO: INGRESO POR HABITANTE Y POBLACION POR PAISES, 1978

País	Ingreso por habitante (dólares de 1970)	Población (millones)
Costa Rica	833.8	2.11
El Salvador	463.3	4.50
Guatemala	517.8	6.80
Honduras	290.0	3.44
Nicaragua	412.1	2.56
Panamá	913.8	1.61

Fuente: Naciones Unidas, Estudio Económico de América Latina, 1979,
Santiago, 1980.

/Se puede

Sé puede comprobar la concentración global además a través del índice de Gini.^{5/} Tomando como base dicho coeficiente se pueden comparar los resultados en el cuadro 3. Puede apreciarse que existe una variación notoria entre los países del Istmo, así como entre éstos y algunos otros países seleccionados a vía de ejemplo. Costa Rica y Honduras son los que presentan los menores grados de concentración global del ingreso en contraste con los mayores valores de El Salvador y Panamá. Lo anterior también se puede visualizar en las curvas de Lorenz contenidas en el gráfico 1.^{6/} Lo expresado se reafirma al observar los ingresos de los diferentes estratos en comparación al ingreso promedio de cada país. En efecto, en el cuadro 4 se puede apreciar que en el 50% más pobre de la población de Guatemala, Honduras y Costa Rica, el ingreso por habitante constituye poco más de un tercio de los ingresos promedios de los respectivos países; en cambio, para el 5% de la población su ingreso por habitante es entre cuatro y cinco veces superior al promedio nacional respectivo.

En el caso de El Salvador, Nicaragua y Panamá, el ingreso por habitante del 50% más pobre de la población es menos del tercio del promedio nacional.

Haciendo la comparación con la mediana (véase el cuadro 5), los datos reflejan en forma más clara todavía el proceso de concentración del ingreso que se ha generado en los distintos países del Istmo.

El ingreso por habitante del 50% más pobre de las poblaciones de los países del área es aproximadamente la mitad de la mediana, pero el 20% más rico varía desde tres --Costa Rica-- a seis veces --El Salvador-- la mediana. En el 5% más rico de la población significa entre seis y 12 veces (Costa Rica, El Salvador y Guatemala).

^{5/} El coeficiente de Gini permite, mediante una sola cifra, apreciar la desigualdad global de la distribución de ingreso en un país. A medida que el valor del coeficiente se aleja de la unidad, menor es la desigualdad global y, viceversa, a mayor valor del coeficiente mayor es el grado de concentración.

^{6/} Las curvas de Lorenz del gráfico 1, que permiten comparar los porcentajes acumulados de la población con los porcentajes acumulados en la participación del ingreso, ilustrar de mejor manera lo que en términos numéricos se ha venido describiendo. Si la igualdad de los ingresos fuese perfecta, es decir, si la población percibiera ingresos en la misma proporción, la curva coincidiría con la diagonal del gráfico, que expresa una equidistribución; si la desigualdad fuese absoluta, es decir, sólo un beneficiario percibiese todo el ingreso, la curva coincidiría necesariamente con la abscisa y ascendería verticalmente sobre la ordenada de la derecha. Cuanto más se acerque la curva a la línea de 45° mayor será la igualdad de la distribución del ingreso.

Cuadro 3

COEFICIENTE DE GINI EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y EN
ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

País	Coeficiente
<u>Istmo Centroamericano</u>	
Costa Rica	0.42
El Salvador ^{a/}	0.60
Guatemala	0.55
Honduras	0.45
Nicaragua	0.51
Panamá	0.58
<u>Otros países seleccionados</u>	
Argentina ^{b/}	0.43
Canadá ^{c/}	0.33
Chile ^{d/}	0.50
Estados Unidos ^{e/}	0.41
México ^{f/}	0.58
Reino Unido ^{d/}	0.34

Fuentes: Para el Istmo, estimación de la CEPAL en base a informaciones de los países. Para los demás países, Shail Jaín, Size Distribution of Income, A Compilation of Data, A World Bank Publication, Washington, D.C., 1975.

a/ Area metropolitana.

b/ 1961.

c/ 1965.

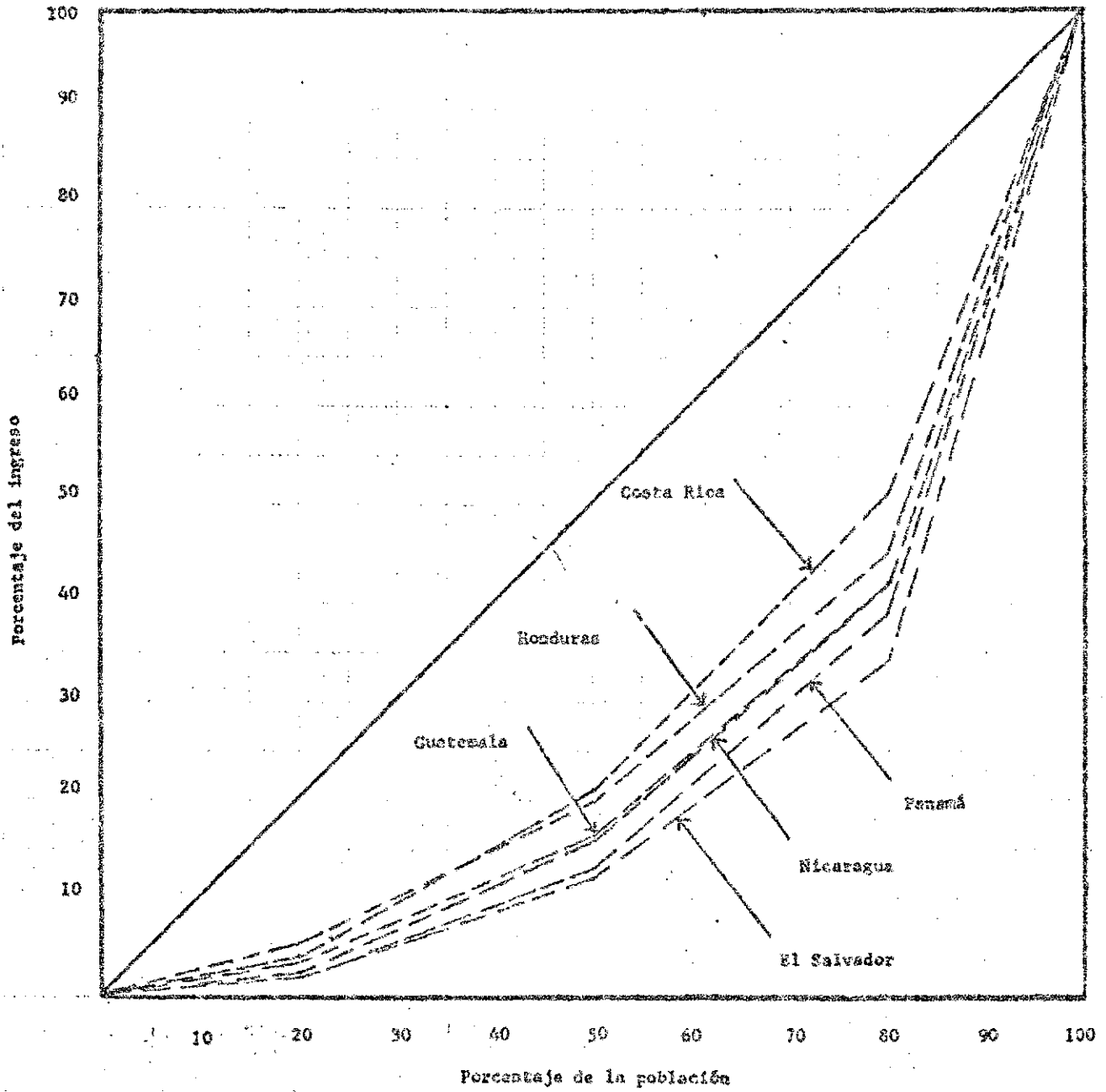
d/ 1968.

e/ 1972.

f/ 1969.

Gráfico 1

ISTMO CENTROAMERICANO: CURVAS DE LORENZ CORRESPONDIENTES A LA DISTRIBUCION DEL INGRESO POR PAISES HACIA 1978



Fuente: Cuadro 1.

/Cuadro 4

Cuadro 4

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DEL INGRESO POR HABITANTE DE LOS
DIFERENTES ESTRATOS DE POBLACION CON RELACION AL INGRESO
POR HABITANTE PROMEDIO DE CADA PAIS HACIA 1978

Estratos	Guatemala	El Sal- vador	Honduras	Nicara- gua	Costa Rica	Panamá
10% más pobre	12.9	8.0	21.2	12.3	15.0	6.0
20% más pobre	17.4	10.0	27.8	15.0	20.0	13.3
30% siguiente	43.3	33.4	48.3	32.6	56.9	33.5
50% más pobre	33.0	24.1	40.1	26.8	42.2	25.5
20% más rico	189.9	231.3	174.6	191.1	146.2	198.2
5% más alto	500.0	432.6	467.4	352.8	379.6	503.3

Fuente: Cuadros 2 y 3.

Cuadro 5

ISTMO CENTROAMERICANO: PORCENTAJE DEL INGRESO RESPECTO A LA MEDIANA

Estratos	Guatemala	El Sal- vador	Honduras	Nicara- gua	Costa Rica	Panamá
10% más pobre	20.2	15.2	31.2	25.2	19.1	9.7
20% más pobre	27.2	18.7	40.9	30.7	25.5	21.6
30% siguiente	67.5	62.5	70.9	88.4	72.3	54.1
50% más pobre	51.3	45.0	58.9	65.4	53.6	41.2
20% más rico	351.8	518.8	303.6	495.4	212.7	381.1
5% más alto	1 834.9	894.0	733.9	826.2	509.3	873.4

Fuente: Cuadro 2.

/La situación

La situación de la concentración del ingreso en cada uno de los países aludidos equivale a una distribución teórica para el conjunto de la región. Se puede apreciar así, en el cuadro 6, que el 50% de las familias ubicadas en las escalas inferiores sólo recibiría el 16% del ingreso mientras el 5% de las familias ubicadas en las superiores concentra casi un tercio del ingreso total. En términos de ingreso por habitante, las desigualdades teóricas resultantes son más notorias aún. En definitiva, el 5% de la población cuenta con un ingreso 36 veces superior al 20% de las familias de los estratos inferiores de ingresos.

Comparando los datos del cuadro 6 con los del cuadro 1 se pueden establecer las diferencias entre la concentración del ingreso en cada país y la distribución teórica del conjunto de la región, que reflejan los distintos grados de desarrollo alcanzados por cada país. Estos resultados señalan que, tomando en cuenta el 10% de la población del estrato más bajo, solamente Costa Rica sobrepasa significativamente el nivel del promedio regional; en relación con el 30% por debajo de la mediana, sólo Costa Rica y Panamá sobrepasan ese nivel, y El Salvador, Honduras y Nicaragua quedan muy por debajo de él.

Las cifras anteriores vendrían a confirmar una vez más que no sólo existe una desigual distribución del ingreso en el interior de los países sino que también persisten las diferencias entre los países, como resultado de los diversos grados de crecimiento económico alcanzado por cada uno.

3. Magnitud y alcances de la pobreza en la región

Para tener una visión más completa sobre la situación de la equidad social y para determinar "las poblaciones objetivos" susceptibles de tomarse en cuenta para las políticas integrales destinadas a satisfacer sus necesidades esenciales, con base en los estudios e informaciones de los países se hicieron estimaciones sobre la incidencia de la pobreza en los países de la región.^{7/} Las fuentes principales de información fueron las distintas encuestas sobre ingresos existentes, los datos preliminares de las

^{7/} Como se señalaba en el comienzo, estas estimaciones en su mayor parte fueron elaboradas por los grupos nacionales en base a una metodología común diseñada en el marco del proyecto.

Cuadro 6

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA PROBABLE DE LA DISTRIBUCION
DEL INGRESO Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE HACIA 1978

(Dólares de 1970)

Estratos	Porcentaje de participación	Ingreso por habitante
10% más pobre	1.2	63.4
20% más pobre	3.3	86.9
30% bajo la mediana	12.8	224.4
30% sobre la mediana	25.9	454.9
20% más rico	58.0	1 520.8
5% más alto	28.9	3 073.4

Fuente: Cuadro 2.

/tabulaciones

tabulaciones de encuestas realizadas por los países en el marco del proyecto, informaciones directas de las instituciones nacionales^{8/} y las canastas básicas elaboradas en cada país.^{9/}

Las estimaciones realizadas para fines de la década de los setenta señalan, en el Cuadro 7, que en el conjunto de la región la pobreza alcanzaría al 65% de la población, haciéndose más crítica en el área rural.(74.2%). Por lo que respecta a la incidencia de la extrema pobreza,^{10/} sería casi el doble en el área rural que la urbana. En esta última el número de personas en extrema pobreza suman aproximadamente 2.7 millones y en el área rural 6.8 millones, en conjunto casi el 42% de la población total. (Véase el Cuadro 8.)

La parte de la población en estado de pobreza, que no se encuentra en una situación extrema pero no llega a satisfacer sus necesidades básicas,^{11/} parece tener una incidencia mayor en el área urbana (26.5%) que en el área rural (20.5%). En suma, en el conjunto de la región casi 15 millones de personas se encontrarían en condiciones de pobreza, y cerca de nueve millones en situación de pobreza extrema.

- 8/ Costa Rica. OFIPLAN/SIN/CEPAL, elaboración de las encuestas de ingresos 1977 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Encuesta Nacional de Nutrición 1978 del Sistema de Información en Nutrición de la Casa Presidencial. Panamá. M.T. de De León, Metodología para la actualización de las estimaciones sobre distribución de ingresos e incidencia de la pobreza, Proyecto CEPAL/PNUD/UNEP sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano (preliminar), Panamá, julio de 1980. Honduras. Encuesta de Ingresos y Gastos 1967-1968, y CONSUPLANE, Tabulaciones especiales y preliminares de la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares 1978/1979, Proyecto CEPAL/PNUD sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, Tegucigalpa, 1980 Guatemala. SECEPLAN, Naturaleza y alcances de la pobreza, op. cit. Nicaragua. PREALC, Encuesta de ocupación. Principales ciudades, Managua, 1979; MIPLAN, Pobreza y necesidades básicas. Análisis con relación a Nicaragua, borrador, julio de 1980; MIPLAN/INEC/CEPAL, tabulaciones preliminares de la Encuesta de Hogares Urbanos 1980, y GAFICA, Plan perspectivo para el desarrollo y la integración de la agricultura centroamericana, Vol. II, (GAFICA 7/72 (II/C), diciembre de 1972. El Salvador. Las estimaciones de este país se hicieron en base de la Encuesta demográfica y de mano de obra en el área metropolitana, 1974, y GAFICA, op. cit.
- 9/ Véase Notas sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), marzo de 1981.
- 10/ Las familias en extrema pobreza corresponderían a aquellas cuya totalidad de ingresos no alcanza el valor de la canasta básica de alimentos definida para satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos. CEPAL, Antecedentes para el estudio de la pobreza, satisfacción de necesidades básicas y distribución del ingreso del Istmo Centroamericano. Una aproximación inicial, México, 1980, pág. 19.
- 11/ Las familias que no satisfacen sus necesidades básicas corresponderían a las que, dada la proporción del gasto que destinan a la adquisición de alimentos y de no alimentos, no alcanzarían a satisfacer con sus ingresos los requerimientos nutricionales. CEPAL, op. cit.

En cuanto a los países, puede decirse que la pobreza sobrepasa en todos a más del 50% de la población, salvo en Costa Rica donde sólo corresponde al 24.5%.

La extrema pobreza urbana se evidencia en forma considerable en El Salvador y en Guatemala donde el 42.4 y el 38% de la población, respectivamente, se encuentran en dicho estrato; en términos absolutos, se trata de un millón de personas aproximadamente en cada país. En el resto de los del Istmo, la extrema pobreza urbana no sobrepasaría el 20% de la población de las ciudades.

La extrema pobreza rural, en cambio, corresponde en casi todos los países a más del 50% de la población rural, con la excepción de Costa Rica donde sólo correspondería al 18.7%. En términos absolutos, en extrema pobreza se encontrarían pues unas 200 000 personas en Costa Rica, 1.5 millones en El Salvador, 2.7 millones en Guatemala, 1.3 millones en Honduras, 600 000 en Nicaragua y 500 000 en Panamá.

Las cifras expuestas con referencia a la pobreza y a la distribución del ingreso tienden a reforzar la impresión de que la modalidad de desarrollo en vigencia, a pesar de haber impulsado el crecimiento económico, no ha logrado atenuar los rasgos de inequidad en la distribución del ingreso al haber favorecido más a los grupos de ingresos medios y altos. El hecho de que importantes sectores de la población que necesitan satisfacer sus necesidades esenciales no disfruten de los beneficios del crecimiento económico contribuye a incrementar las tensiones sociales de la región. Por otra parte, se comprende la magnitud del esfuerzo que deberá realizarse para llevar a la práctica políticas integrales de desarrollo que favorezcan la satisfacción de las necesidades esenciales de estas poblaciones.

Cuadro 7

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA HACIA FINES DE LA DECADA DE LOS 70

(Estructura porcentual)

Concepto	Total		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá							
	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0						
Estado de pobreza	65.2	53.9	74.2	34.2	68.1	60.9	76.4	79.0	75.0	82.0	60.9	40.0	75.0	63.7	50.0	80.0	58.1	46.7	71.6	
Extrema pobreza	42.1	27.4	53.7	13.4	7.4	18.7	50.6	42.4	55.4	61.0	60.9	15.0	57.0	34.2	20.9	50.0	33.3	14.0	56.1	
No satisfacción de necesidades básicas	23.1	26.5	20.5	11.1	6.2	15.5	17.5	21.0	27.0	37.0	21.0	25.0	18.0	29.5	22.1	30.0	24.8	32.7	15.5	
No pobres	34.8	46.1	25.8	75.5	86.4	65.8	31.9	39.1	23.6	21.0	25.0	18.0	39.1	60.0	25.0	36.3	50.0	41.9	53.3	28.4

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, Proyecto de Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, en base a informaciones de los países.

Cuadro 8

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR NIVELES DE POBREZA

País	Total ^{a/}			Extrema pobreza		No satisfacción de necesidades básicas			No pobres		
	Total	Urbana	Rural	Total	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
	(4+7+10) (1)	(5+8+11) (2)	(6+9+12) (3)	(5+6) (4)	(6) (6)	(8+9) (7)	(8) (8)	(9) (9)	(11+12) (10)	(11) (11)	(12) (12)
Total	22 592 687	9 935 079	12 657 608	9 512 626	6 796 784	5 220 535	2 629 748	2 590 787	7 859 526	4 589 489	3 270 037
Costa Rica	2 213 363	1 014 764	1 198 599	299 231	224 138	248 698	62 915	185 783	1 665 434	876 756	738 678
El Salvador	4 796 974	2 129 885	2 667 089	2 380 639	1 477 568	954 118	394 029	560 089	1 462 217	832 785	629 432
Guatemala	7 262 419	2 790 790	4 471 629	3 788 194	2 727 694	1 971 634	1 032 592	939 042	1 502 591	697 698	804 893
Honduras	3 691 027	1 483 767	2 207 260	1 480 703	1 258 138	768 249	370 942	397 307	1 442 075	890 260	551 815
Nicaragua	2 732 520	1 483 923	1 248 597	934 439	624 299	806 401	431 822	374 579	991 680	741 961	249 719
Panamá	1 896 384	1 031 950	864 434	629 420	484 947	471 435	337 448	133 987	795 529	550 029	245 500
Participación porcentual	100.0	100.0	100.0	42.1	27.4	23.1	26.5	20.5	34.8	46.1	25.8

Fuentes: Estimaciones de la CEPAL, Proyecto de Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, en base a informaciones de los países, y CELADE.
^{a/} Población estimada para 1980.

IV. LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS Y SU SISTEMA DE PRODUCCION

Definida como un síndrome situacional, la pobreza ha sido calificada como un fenómeno multidimensional en el que destaca por su importancia el aspecto de la alimentación; estrechamente vinculada con la potencialidad de los individuos, tanto por su capacidad de desarrollar un esfuerzo físico como intelectual, se relaciona igualmente con la morbilidad y la mortalidad, con el tipo de participación, etc. Referirse a la alimentación implica consideraciones en dos direcciones por lo menos; la primera apunta a las características del sistema de producción de los alimentos, lo que generalmente se designa como disponibilidad de los mismos, y la segunda se refiere a las posibilidades que tienen los diferentes estratos sociales para acceder a ellos, lo que a su vez mucho tiene que ver con sus ingresos y, por ende, con las condiciones generales de su inserción ocupacional.

1. La canasta básica de alimentos

Para medir y evaluar la incidencia de la pobreza se requería disponer de algún indicador que permitiese calcular el número de familias que no satisfacen sus necesidades básicas. Para estos efectos se diseñó "la canasta básica familiar de alimentos."^{1/}

Por otra parte, desde la perspectiva de las necesidades de señalar prioridades en los planes y las políticas, especialmente en el corto plazo, dicha canasta puede ser utilizada en la medida que proporcione información sobre los alimentos básicos y sobre unas cantidades mínimas necesarias determinadas para satisfacer por lo menos los requerimientos energéticos de la mayoría de las familias. Esta canasta familiar de alimentos ha sido definida "como el conjunto de productos básicos que conforman la dieta usual de una población, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente por lo menos las necesidades energéticas de todo individuo".

^{1/} Para conocer la metodología de su elaboración y las características que tiene en cada país, véase CEPAL, Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados. (CEPAL/MEX/SEM/4.6), marzo de 1981.

Para el establecimiento de estas canastas se consideran como criterios esenciales que se adopten tanto a la oferta nacional de alimentos en cada país como a los hábitos culturales de consumo de la población, y que sus costos sean mínimos.

Es un "instrumento" que puede ser también de utilidad para fijar un conjunto de prioridades intersectoriales, con todo lo que ello implica en materia de decisiones de inversión, organización de las actividades de sustentación, y señalamiento de prioridades y jerarquías intrasectoriales, con lo cual se facilitan las decisiones sobre las unidades responsables de la producción, la asignación de recursos a nivel regional y la fijación de estímulos a la producción. Otro aspecto de su utilidad está en la orientación de políticas de apoyo al nivel sectorial, regional y local, en lo que respecta a decisiones relacionadas con el establecimiento de infraestructura y a facilitar medidas específicas en el terreno de la distribución, los precios, las subvenciones, la reglamentación y otros.

Estas canastas básicas pueden facilitar también la fijación de líneas de acción tendientes a compatibilizar objetivos de producción, empleo y mejoramiento en la distribución del ingreso con metas nacionales o regionales, así como favorecer, en la medida que constituyan un conjunto orgánico de necesidades mínimas y hayan contribuido a detectar la "población-objetivo", la puesta en marcha y operación de un mecanismo de coordinación de las actividades de planificación de corto plazo con las de plazo mediano y largo.

Como ha sido señalado, se aplicó en general una metodología común para todos los países pero tomando en consideración las características especiales de cada uno de ellos. Cada canasta cubre, por lo menos, las necesidades energéticas mínimas, tiene presentes los patrones alimentarios de las poblaciones respectivas, la inclusión en cantidades mínimas de los alimentos de mayor costo y, finalmente, la constitución histórica de la estructura de producción agropecuaria del país.

/Todos

Todos los países presentaron el contenido de la canasta ajustando a 2 900 la ingesta calórica mínima equivalente para un hombre adulto ^{2/}, aunque variando sustancialmente las cantidades de alimentos incluidos por las diferencias de costumbres y de patrones alimentarios.

Los principales productos de las canastas básicas fueron productos lácteos, huevos, carne, frijoles, legumbres y frutas, arroz, maíz (tortillas), trigo (pan), azúcar y grasas.

Como ejemplo de lo expuesto, en las canastas elaboradas se pudieron observar las diferencias que existen tanto entre países como entre áreas rurales y urbanas. ^{3/} En efecto, a medida que se descende geográficamente de norte a sur aumenta la importancia del consumo de arroz y disminuye la del maíz. En Guatemala, el arroz sólo contribuye con un 5% a la ingesta calórica total; en Costa Rica lo hace con un 23,5% y en Panamá con un 30%.

La situación es inversa para el país. A partir de cerca del 40% con que contribuye a la ingesta calórica en Guatemala, se reduce hasta un 5% en Panamá y Costa Rica manteniendo todavía un nivel alto en El Salvador y Honduras. La contribución de los demás productos, con leves variaciones, a la ingesta total es de magnitudes casi similares, con excepciones como el caso del frijol en Panamá, donde su consumo es menor, o el del azúcar, que en Costa Rica es más alto.

2. El sistema alimentario de las canastas básicas

En este punto se formularán algunas consideraciones sobre los artículos más importantes de las canastas básicas familiares definidas para los respectivos países. Se subraya la interrelación que existe entre la producción de alimentos y el acceso a los mismos.

2/ Véase CEPAL op. cit.

3/ Ibid.

4/ CEPAL Istmo Centroamericano: Los sistemas alimentarios de las canastas básicas (CEPAL/MEX/SEM.4/9), marzo 1981; Honduras: El sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/9), marzo de 1981; Panamá: El sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/10), marzo de 1981; Costa Rica: El sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/11), marzo de 1981.

a) Características generales del incremento de la producción de alimentos

La agricultura del Istmo Centroamericano ha contribuido adecuada-
mente al proceso de crecimiento regional tanto por su contribución al
producto bruto interno como por su participación en la generación de
divisas resultante de las exportaciones de productos primarios. Este
dinamismo no ha beneficiado sin embargo --como pudo observarse en el
capítulo III-- a las mayorías rurales por las características estructura-
les del modelo de crecimiento agrícola. Se refieren las mismas
esencialmente a las consecuencias derivadas de un tipo específico de
crecimiento en el medio rural al que deben atribuirse, entre otras
situaciones, las siguientes:

i) Una pauta de especialización intrasectorial merced a la cual
las unidades de producción de mayor dimensión económica se orientaron
fundamentalmente hacia las actividades de exportación con una significa-
tiva rentabilidad por hectárea. Las unidades de menor dimensión
económica, en cambio, se orientaron a satisfacer la demanda interna en
una gama que ha ido desde las unidades llamadas "familiares" con un
cierto volumen de excedentes comerciable, hasta las unidades muy
pequeñas que, en el mejor de los casos, apenas pueden satisfacer sus
propias necesidades.

ii) Paralelamente, la presencia de un proceso de contracción
de recursos naturales, técnicos y financieros en desmedro de las
unidades de menor dimensión.

iii) Un significativo número de unidades de producción que
concentran sus esfuerzos en la producción de alimentos y particularmente
en los granos básicos, merced a lo cual se encuentran en un proceso
interminable de reproducción de sus condiciones de pobreza por la baja
rentabilidad y la escasa absorción de empleo de dichos cultivos.

/Lo anterior

Lo anterior implica, en términos generales, que se ha conformado un sistema de producción de los alimentos de la canasta básica con los agentes productivos en las condiciones más desfavorables, con una red dispersa de producción y comercialización, y con una calidad menor de sus recursos productivos. Esto significa que alcanzar las metas de una política alimentaria orientada a incrementar la satisfacción de las ~~necesidades básicas de las poblaciones se enfrentará a la existencia de~~ una cantidad considerable de unidades con serias dificultades para proporcionar una oferta elástica, y un número también muy significativo de población vinculada con ellas con ingresos insuficientes y precarios.

El análisis pormenorizado del sistema alimentario de la canasta básica tendría que implicar una comprensión total de los mecanismos de producción, utilización y distribución de cada alimento o grupo de alimentos. Desafortunadamente, la información disponible ha dificultado sobremanera este propósito. Es factible, sin embargo, a partir de los datos existentes, subrayar algunos de los aspectos más importantes de dicho sistema:

i) En los países del área intervendrían en el sistema un millón cien mil empresas aproximadamente con menos de 35 hectáreas, lo cual influye desfavorablemente en el acopio, manejo y distribución de las cosechas. Un número elevado de pequeñas unidades con una producción marginal afecta a la homogeneidad del producto y a la regularidad de su suministro. Aunque haya rubros que escapen a esa calificación --como la producción de carne de ave y de huevos--, es la tendencia general, incluso interviniendo elementos integradores como las cooperativas, empresas asociativas y agroindustrias. Los rubros que resultan más afectados por esta situación son los granos básicos, el ganado porcino y la leche.

ii) La obtención de los alimentos de la canasta básica dispone de una producción minoritaria del espacio agronómico de la región. Las empresas pequeñas y medianas dedicadas a estos productos representaban un 93.8% de las empresas existentes pero sólo disponían, en efecto, de un 8.6% de la tierra hacia 1970 y esa superficie, por añadidura, no era la de mayor potencial económico. En la región, de los cuatro millones de hectáreas de alto potencial, el 83.5% correspondía en esos días a empresas multifamiliares dedicadas a la exportación, situación que constituía un obstáculo importante para el desarrollo de la producción de alimentos de la canasta por dificultar, por lo pronto, las acciones dirigidas a mejorar la productividad.

/iii) Las

iii) Las empresas pequeñas y medianas producen entre el 67.8% y el 96.0% de los granos básicos (exceptuando el arroz); entre el 70% y el 73% de los tubérculos; entre el 59% y el 93% de las legumbres, y entre el 46% y el 65% de las frutas. Además, se estima que un 70% del hato porcino, un 60% de las existencias de aves y un 40% del hato vacuno, se encuentra en la región en este tipo de fincas, claro indicador de la relación que se establece entre la producción alimentaria y este tipo de unidades (menos definida en Panamá) aunque en lo esencial se mantenga el patrón indicado, y de lo estratégico que resulta para cualquier acción que tienda a incrementar la producción. ^{5/}

iv) El monto de los recursos naturales, técnicos y financieros de estas unidades, como su dispersión geográfica y funcional, da lugar a que, en términos generales, la productividad por unidad de superficie sea baja lo mismo que la rentabilidad asociada a los cultivos menores, en comparación por ejemplo con las actividades agroexportadoras. Los desastres naturales, los fenómenos meteorológicos adversos y el incremento en los precios de los fertilizantes afectan sin lugar a duda decisivamente a la actividad agrícola y el ritmo de crecimiento de la productividad se ve asimismo afectado por la incapacidad de la mayoría de las empresas a procurarse insumos complementarios que hagan más eficaz la utilización de los fertilizantes. En la actividad pecuaria, estas unidades enfrentan problemas en lo que se refiere a composición genética de sus hatos, nutrición, sanidad, etc., que dificultan también el incremento de la productividad. La excepción a nivel global sería la producción de carne de ave y de vacuno (y huevos), pero esto se debería a la presencia de un moderno sector de producción avícola y a la ganadería de exportación. ^{6/}

5/ CEPAL. Istmo Centroamericano. Los sistemas alimentarios de las canastas básicas, op. cit.

6/ Ibid.

b) Tendencias básicas de la producción de alimentos de la canasta básica

Entre 1950 y 1975 la producción alimentaria creció un 3.5% en los países del Mercado Común Centroamericano y un 4.7% en Panamá, menos que el ritmo de la producción exportable en el mismo período y ligeramente por encima del crecimiento demográfico. Incrementos más o menos satisfactorios que ocultan sin embargo bruscas fluctuaciones de corto plazo que experimentan los productos en todos los países.

El hecho, que debe atribuirse a la baja tecnología que se aplica a la producción de alimentos, permite subrayar no sólo las deficiencias que existen en la actualidad en los subsistemas de acopio, tratamiento, almacenamiento, procesamiento, distribución y utilización de los alimentos, sino las que hacen precaria la seguridad alimentaria. Las pérdidas sólo por manejo --deficiencia tecnológica-- se estiman entre un 10% y un 30% de la producción. Todos estos déficit afectan fundamentalmente a los grupos más necesitados. Para reducir la vulnerabilidad en el suministro de alimentos se tendrían ante todo que asignar los recursos indispensables para mejorar la infraestructura existente, y relacionar esa inversión con el propósito esencial de favorecer el consumo de los grupos mayoritarios. En este sentido, habría que clasificar los alimentos por grupos:

i) Habría el grupo que sigue la demanda regional: granos básicos (maíz, arroz, frijol), carne de puerco y productos avícolas. Sobre todos ellos la región dispone de una autosuficiencia básica, al nivel del consumo existente, o los recursos para alcanzarla. Deben, sin embargo, subrayarse las dificultades con que tropieza la producción de maíz en Honduras, Guatemala, Costa Rica y Panamá. Con el frijol ocurrió algo similar salvo en El Salvador. La producción de arroz mejoró en la década de los setenta, y con relación a la anterior, en dos países, se mantuvo un otro y se deterioró en tres. La carne de puerco se mantuvo prácticamente estancada. La producción avícola fue la única que mostró un crecimiento explosivo. La carne de vacuno creció también, aunque para los dos últimos productos deban considerarse los factores dinámicos antes expuestos. En términos globales, la década de los setenta acusó un decrecimiento en el ritmo de expansión de la producción de este grupo de alimentos.

ii) Un segundo grupo de alimentos sería el que se ha visto influido por la demanda externa. Se trata del azúcar, la carne de vacuno y la producción de aceites y grasas vegetales. La demanda de azúcar experimentó una expansión notable; la carne de vacuno, ligada a grandes unidades de producción, no ha traducido su crecimiento en menores precios, y la producción de aceites y de grasas vegetales dependientes de la semilla de algodón, no ha podido verse compensada todavía por la producción de palma africana, al depender la primera de la demanda mundial de algodón y estar sujeta a las vicisitudes de los precios internacionales.

iii) Un tercer grupo estaría compuesto por bienes en los que la región tiene una dependencia externa, como sería el caso de la leche deshidratada, el trigo y, en cierta forma, los aceites y grasas vegetales. El trigo no es producto centroamericano, salvo en Guatemala, que muy difícilmente podría atender la demanda regional para la autosuficiencia en leche, se tropieza en la región con dificultades, a pesar de la protección derivada del Protocolo de San José. En lo referente a la producción de aceites y de grasas vegetales, ya se ha señalado el problema de la dependencia de la demanda externa y de lo insuficiente que resulta aún la producción de palma africana.

La utilidad de una clasificación como la que acaba de presentarse, radica en la posibilidad de distinguir áreas de intervención o de políticas económicas adecuadas a cada tipo de productos. Como el aparato productivo como tal, el patrón de localización de las actividades económicas y por ende de uso del recurso tierra son heterogéneos, tienen que considerarse con particular cuidado para poder orientar las decisiones espaciales de asignación de recursos y de canales de comercialización de la producción para alcanzar una satisfacción generalizada de las necesidades básicas.

c) La potencialidad del sistema para incrementar la producción de alimentos

El incremento de la producción de alimentos para mejorar el consumo de los estratos más desfavorecidos demanda, por una parte, disponibilidades suficientes, que son responsabilidad del sistema productivo, no obstante lo cual no basta el aumento de la producción, puesto que es simplemente una posibilidad que sólo se hace realidad en la medida en que dichos grupos puedan tener acceso efectivo a los alimentos. Ahora bien, como participan pequeñas y

medianas unidades en la producción de los mismos cabe interrogarse si, en su situación actual, podrían desempeñarse eficazmente tanto en una producción de alimentos mayor como en una generación de ingresos incrementada que les permitiera modificar sensiblemente el nivel de consumo de los estratos más desfavorecidos. La calidad de los recursos naturales y la cantidad con los que cuenta el sistema productivo; lo escaso de sus recursos financieros, sus dificultades de acceso al progreso técnico, parecen constituir obstáculos serios para que en las condiciones actuales de tenencia de la tierra se pueda ampliar considerablemente la producción. Esas mismas condiciones, unidas a las características peculiares de la pauta de desarrollo, limitan a su vez las posibilidades reales que tienen estas unidades medianas y pequeñas de participar en una forma creciente en los frutos del crecimiento. Todo parece indicar la necesidad de efectuar un cambio sustancial en la forma de organización de los productores, en las reglas del juego del intercambio intersectorial y en el esquema de prioridades de inversión y asignación de recursos, si se desea alcanzar el doble propósito de incrementar la producción de alimentos y de mejorar el acceso que a ellos pueda tener la población en su conjunto y en particular los estratos más desfavorecidos.

d) Comercio exterior de los alimentos de la canasta básica

El Istmo Centroamericano es un importador de granos, leches, aceite y trigo y un exportador neto de carne y azúcar. Tomado en su conjunto, el balance comercial alimentario acusa superávit por las cuantiosas exportaciones de los dos últimos productos (sin que deba olvidarse la vulnerabilidad existente en la producción de granos básicos y de leche). El comercio intrarregional se opera fundamentalmente aunque con fluctuaciones con los granos básicos, lo cual obliga, cuando hay déficit cuantiosos, a recurrir a terceros países.

Ahora bien, la estructura subyacente al esquema de importaciones-exportaciones existente indicaría que las primeras están vinculadas a las pequeñas y medianas empresas y las segundas a las grandes unidades. Independientemente de toda consideración sobre utilización del excedente generado en estas últimas, sin duda sería la estabilización de los suministros para mejorar el consumo alimentario y de gran importancia la adopción de una política definida para evitar las compras de emergencia y las prácticas especulativas. Un refuerzo y una reorientación del comercio intrarregional podrían apoyar decisivamente estos propósitos.

e) El acceso de los productores de alimentos de la canasta básica a los recursos e instituciones externas

Los productores de alimentos de la canasta básica tienen un acceso limitado a recursos e instituciones externos debido, en parte, a que su escasa dotación patrimonial les limita severamente el acceso a los mercados especializados de créditos e insumos y, en parte, a que los programas de acción de las instituciones que han tratado de dar énfasis a los pequeños y medianos productores han sido inadecuados para las restricciones de recursos que caracterizan a estos últimos.

La acción del Estado, en estas circunstancias, no ha sido lo eficaz que se hubiera requerido, en parte por la falta de recursos para hacer frente al problema globalmente y en parte por la falta de continuidad, problemas con los que tropezaban unas 30 instituciones que, hacia 1979, operaban en el Istmo para fomentar el desarrollo agrícola. Desde la generación y transferencia de tecnología hasta el apoyo del mercadeo, se puede decir que estas instituciones no han comprendido bien la situación de las pequeñas empresas. El suministro de insumos y el crédito agrícola tampoco han podido alcanzar a este tipo de unidades.

f) Los precios de los alimentos de la canasta básica

Los aumentos generalizados de los precios, iniciados en la región a partir de 1972-1973, también han afectado a los bienes de la canasta básica. En Guatemala, El Salvador y Honduras, por ejemplo, los precios del maíz experimentaron un incremento de más del 120% entre 1971 y 1979, los del arroz se triplicaron en Honduras en el mismo período, el precio al por menor del frijol varió un 103% en Nicaragua entre 1971 y 1977. La tendencia general de la región implicó una duplicación de precios en la década pasada, tanto para los productos agrícolas como para los pecuarios (carne, leche y huevos).

/A este

A este aumento de los precios, que afectó fundamentalmente a los grupos de bajos ingresos comprometiéndose así una mejoría en sus niveles de consumo alimentario, tendrían que agregarse prácticas nocivas de comercialización que han ido desde alteraciones en los pesos hasta en calidad, que afectan sobre todo, igualmente a los grupos de bajos ingresos.

V. INSERCIÓN OCUPACIONAL Y POBREZA

La heterogeneidad estructural de la producción y la distribución del ingreso constituyen el marco de referencia en el cual se analiza la relación de la inserción ocupacional y la pobreza. A su vez, dicha relación contiene dos dimensiones: la primera, con las características ocupacionales de la "población-objetivo" --en estado de pobreza y/o que no satisfacen sus necesidades básicas--; y la segunda, con los efectos en el empleo de las actividades productivas de los bienes y servicios esenciales destinados a satisfacer las necesidades básicas de dicha población-objetivo.

En el avance de los trabajos se desarrollaron dos aportaciones metodológicas, una destinada a los problemas de la medición y otra al análisis conceptual.^{1/} Simultáneamente se desarrolló el análisis para dar cuenta de la situación ocupacional en algunos de los países.^{2/}

Otro factor es que se reconoce la estrecha relación que guardan el empleo y la satisfacción de las necesidades básicas, en el sentido de que los que no satisfacen estas últimas tienden a coincidir con los que sufren de algunas de las dimensiones del problema ocupacional (desempleo abierto, subempleo y desempleo oculto) y particularmente del más frecuente de ellos, o sea el subempleo.

1. Caracterización del problema ocupacional de los pobres^{3/}

La identificación de los grupos pobres de una sociedad, a partir del grado de satisfacción de sus necesidades básicas, permite, dadas las vinculaciones entre empleo y pobreza, estudiar las razones por las cuales una familia puede ser considerada como tal, que pueden agruparse en tres grandes

^{1/} PREALC, op. cit. y R. Barbosa, Pobreza e inserción ocupacional. Notas para su estudio. Documento Informativo No. 1, Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas, México, D. F., 31 de marzo al 2 de abril de 1981.

^{2/} CONSUPLANE, Honduras: Estudio de las condiciones ocupacionales (CEPAL/MEX/SEM.4/7), marzo de 1981; SEGEPLAN, op. cit., y OFIPLAN/SIN/IICE/MTSS, op. cit.

^{3/} PREALC, op. cit.

categorías: las características de los hogares como tales; las de la población en edad de trabajar y en particular las de los jefes, y, por último, las características ocupacionales del jefe del hogar.

Se considera que una familia puede ser pobre, a pesar de un ingreso adecuado del jefe con respecto al promedio, cuando es numerosa y es elevada su tasa de dependencia; que factores como el sexo, la edad, y el nivel de instrucción pueden pesar decisivamente en la satisfacción de las necesidades básicas de una familia, y que, para finalizar, influyen decididamente en su suerte las características ocupacionales del jefe.

Por estas razones las variables más significativas en cada categoría son el tamaño de la familia, el número de activos, inactivos y ocupados y el ingreso familiar en el caso de las características de los hogares, el sexo, la edad, el nivel de instrucción, etc.; en cuanto a las características de los ocupados, y a las de la inserción ocupacional en el caso de los jefes de hogar, se incorporan en tabulaciones aplicables a los distintos estratos sociales (extrema pobreza, no satisfacción de necesidades básicas, no pobres), constituyendo así un importante aporte metodológico a la caracterización ocupacional de los pobres.

2. Criterios utilizados para el caso de Costa Rica y Honduras

En Costa Rica, el procesamiento especial de la Encuesta Nacional de Hogares^{4/} permite conocer las características ocupacionales de la población en estado de pobreza. Así, en 1980, el 60.9% y el 15.5% de la fuerza de trabajo en situación de extrema pobreza se localizaba en el sector agropecuario y en el de servicios personales, respectivamente; por otra parte, el 4.7% y el 7.5% de los asalariados se encontraba en situación de extrema pobreza y de no satisfacción de las necesidades básicas, siendo los porcentajes respectivos para los no asalariados del 12.4% y 10.6%.

El método utilizado permite también analizar por tamaño la unidad productiva. De la fuerza de trabajo asalariado en situación de extrema pobreza, el 53.7% se encontraba en empresas que ocupaban de uno a cuatro trabajadores, elevándose el porcentaje a 85.4% en el caso de la no asalariada.

4/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Encuesta Nacional de Hogares. Empleo y Desempleo. (Cuatrimestral.)

El procesamiento aludido permite conocer el efecto-ocupación de los bienes y servicios destinados a la población-objetivo. Esto significa, por una parte, determinar el volumen de ocupación general generado por la producción de dichos bienes en relación a la ocupación total (40.4% en el caso analizado para la fuerza de trabajo asalariada) y por otra, conocer la cantidad de la fuerza de trabajo en situación de extrema pobreza y de no satisfacción de necesidades básicas se encuentra vinculada a dicha producción. De los asalariados, en dicha producción, el 6.8% y el 10.3% corresponde a los grupos en situación de extrema pobreza y de no satisfacción de necesidades básicas, respectivamente, siendo estos porcentajes de 20.3% y 14.6% para los no asalariados.

En Honduras, aunque no se trata de una caracterización del tipo de la tratada inmediatamente antes, el procedimiento constituye una interesante aproximación a otra modalidad para adquirir conciencia del fenómeno ocupacional.^{5/}

Después de indicarse someramente los problemas ocupacionales (desempleo abierto y subempleo), se examina la situación sectorial analizando el sector agropecuario, industrial y de vivienda. Lo original radica en la elaboración de tipologías de las unidades de producción en los dos primeros sectores y en la consideración de la vivienda como una actividad económica en el tercero.^{6/}

Por lo que respecta a la agricultura y a la industria, se incorporan diferentes variables (orientación de la producción, tecnología, patrón de cultivos y productividad), para que, con base en la información más reciente, se construya una tipología de unidades de producción que permita diferenciar "subconjuntos significativos" de unidades que presenten un comportamiento ocupacional diferencial. Utilizando de alguna manera la dimensión económica de las unidades de producción, se clasifica a las empresas en el sector industrial para aproximarse, primero, al problema de la heterogeneidad y, segundo, tratar de determinar, en un acercamiento inicial, sus potencialidades de generación de empleos. Por lo que se refiere al sector de vivienda, se subraya la necesidad de considerarle como un todo, es decir

^{5/} CONSUPLANE. *op. cit.*

^{6/} Para el tratamiento del sector vivienda véase el capítulo VI, y CEPAL, La vivienda como necesidad básica (CEPAL/MEX/SEM.4/2), 10 de febrero de 1981.

de incluir en el análisis el proceso de la producción de materiales de construcción, y de su comercialización y su ensamble, como único procedimiento para medir realmente su incidencia en el empleo, los ingresos y la balanza de pagos.

VI. EL TRATAMIENTO DE LOS SECTORES SOCIALES

En el tratamiento de los sectores sociales el grado de avance de cada país ha sido diferente: por haber dependido de las prioridades que se les han señalado y de los recursos de que se ha dispuesto. Se hace referencia aquí a los sectores de vivienda, nutrición y salud. La educación ha sido, por su parte, el sector de mayor retraso relativo en las actividades del proyecto por las dificultades con que se ha tropezado para desarrollar metodológicamente el concepto de las necesidades educativas básicas aunque algo se haya ido avanzando para considerarlas como un conjunto de conocimiento, habilidades y destrezas mínimas que permiten una incorporación inicial al mercado de trabajo en condiciones tales que proporcionen a cada individuo capacidad para enfrentar los problemas básicos de su vida cotidiana y la posibilidad de acceder a formas de capacitación más elevadas. ^{1/}

Paralelamente, algunos países del Istmo han emprendido el estudio de los sistemas educativos y la identificación, cuantificación y cualificación de los principales problemas de los subsistemas formales y no formales. También se procuraron definir en un caso las necesidades básicas educativas como un componente de una canasta básica. ^{2/}

1/ Véase también UNESCO/UNICEF, C.E.C. Necesidades Educativas Básicas de la Población Rural del Area Centroamericana, Vol. 1, pág. 17.

2/ SEGEPLAN, op. cit., CONSUPLANE, op. cit. y MIPLAN, La canasta básica ampliada, op. cit.

1. La vivienda^{3/}

No cabe duda de que en la región se han realizado importantes esfuerzos de planificación, programación, gestión, identificación y diseño de proyectos y estudios generales o específicos en lo relacionado con la vivienda, tanto para los estratos sociales organizados como para los marginados. También ha recibido atención la ejecución de programas de vivienda bajo distintas formas administrativas, tanto de crédito como tecnológicas. Se hace necesario por ello examinar el conjunto de los esfuerzos y experiencias tanto para reunir información como para identificar el fenómeno y los problemas a que da lugar en su relación con la situación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas y poder llegar a la formulación de propuestas generales y específicas concretas.

De esta experiencia se puede desprender que los intentos tradicionales para solucionar los problemas de la vivienda se han dirigido al abaratamiento máximo de las soluciones habitacionales destinadas a los grupos más pobres. Se ha procurado generalmente poner en el mercado viviendas o "soluciones" habitacionales con valores correspondientes a las capacidades de pago de las personas, y "estirar" esas capacidades a base de créditos a largo plazo. De esta manera, en los diversos programas de vivienda se ha ido reduciendo progresivamente el costo mediante la reducción del tamaño de los lotes, de la superficie edificada, de la calidad estructural y sanitaria de los materiales empleados, de la eliminación de jornales mediante la autoconstrucción, del reemplazo de la construcción de viviendas mínimas por "soluciones" de unidades básicas, por lotes con servicios, por lotes en conjuntos suburbanizados en las periferias urbanas y, finalmente, por la adjudicación en propiedad de áreas invadidas o el traslado a áreas cedidas.

De esta forma, los esfuerzos en el plano de la vivienda se han traducido en un planteamiento en el que se ha preferido desconocer la incapacidad estructural de solucionar el problema en sí y donde las propuestas

3/ Véase CEPAL, La vivienda como necesidad básica (CEPAL/MEX/SEM.4/2), 10 de febrero de 1980.

implementadas han contribuido a reforzar las condiciones que originan el problema.

En efecto, este tipo de soluciones --por el destino o el beneficio que producen en cuanto a actividad económica-- suele ser ignorado y por lo tanto no parece que baste comparar los ingresos con el costo de las viviendas en el mercado privado o en el generado por el Estado, y menos aun generalizar ese procedimiento. La dotación de viviendas en un determinado lugar, rural o urbano, da lugar a una actividad económica que es o que puede ser importante y como tal contribuye a combatir la pobreza en su origen: el desempleo, la subocupación y las consecuentes carencias o desigualdades en el ingreso.

El enfoque tradicional ha tendido más bien a reforzar un tipo de proceso productivo que implica una concentración del ingreso y la marginación de una amplia gama social de la población, no sólo de los más pobres, sino de todos los grupos en forma diferenciada, según sus rangos de ingreso o su estrato social. Esto es así en la medida que el proceso de fabricación de la vivienda constituye una forma industrial de la construcción que se inicia con la recolección, extracción y elaboración de materiales, pasa por la transformación de materias primas en materiales y llega hasta el producto final pasando en este caso por la urbanización, la vivienda, y otras dotaciones físicas para servicios conexos. Tal es el proceso que determina los costos y calidades de las soluciones y la generación de beneficios sociales y económicos propios de cualquier actividad económica.

De esta forma, los esfuerzos en materia de vivienda están insertos en un marco administrativo y en un proceso, cuyo propio funcionamiento implica rigideces que obstruyen cada vez más no sólo el acceso generalizado a la vivienda sino el alcance de los objetivos de equidad social.

Para comprobar lo expuesto se propuso analizar en detalle la estructura del costo de los programas de vivienda, y el destino de cada uno de los componentes de dicho costo, para conocer los ingresos y los beneficios generados a través del proceso de construcción en conjunto, incluidas las actividades de producción de los insumos.

/A vía de

A vía de ejemplo, y para los efectos de que las conclusiones a que se llegara pudieran ser útiles para el diseño de futuros programas de vivienda dirigidos a los sectores sociales de más bajos ingresos, se analizó un proyecto nacional representativo de lo efectuado sobre la vivienda de bajo costo en los países de la región,^{4/} proyecto que incluía la urbanización y la dotación de viviendas de tres tamaños -- de 24 a 54 metros cuadrados-- con precios de venta que oscilaban entre 6 700 a 10 200 dólares. El monto total de la inversión se aproximaba a los 5 millones de dólares. De dicho total, alrededor del 55% tuvo como destino (en forma de algún tipo de ingreso) el 5% de la población de ingresos más altos (con ingresos per cápita mensuales promedio de 2 000 dólares), poco más del 14% pagos al exterior, y ninguna persona perteneciente al 30% de la población de ingresos más bajos recibió tipo de beneficio alguno.

La repetición de este tipo de programas significa, en esencia, que el mismo comportamiento económico de los mismos habilita y refuerza las condiciones de ingreso e inequidad social expuestas en el capítulo III.

Simultáneamente se ha tendido a expulsar, en lugar de incorporar a la actividad, a los grupos poblacionales de ingresos más bajos y a fortalecer la tendencia a adaptar las soluciones habitacionales a las aspiraciones de quienes se encuentran en posibilidad gracias a este sistema de adquirirlos en el mercado.

De este modo, para satisfacer las necesidades esenciales de un grupo poblacional pobre que en primera instancia inicia el proceso, se genera una actividad que acaba sirviendo especialmente a los grupos de ingreso de los estratos superiores.

4/ CEPAL, Distribución del ingreso de proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo (CEPAL/MEX/SEM.4/4), marzo de 1981.

2. Nutrición y salud

Los aspectos de la nutrición relacionados con la producción de los alimentos básicos ya fueron expuestos en el capítulo IV. En este punto se expondrán sucintamente los avances obtenidos por algunos países de la determinación de las condiciones de nutrición y salud en las poblaciones de "alto riesgo". Esta parte de la investigación tendrá que ser revisada cuando se conozcan los resultados de las tabulaciones especiales de las encuestas de hogares, ingresos o sobre nutrición que se realizaron en los países. Falta examinar las características "productivas" de los servicios de salud y de nutrición de algunos programas del área como se ha hecho con el de la vivienda.

La desnutrición es un problema que puede afectar al individuo incluso antes de su nacimiento, y la forma en que se manifieste dependerá de la edad de la persona, de la duración y de la gravedad de la desnutrición. Sus principales consecuencias son el retraso en el crecimiento físico y mental, la vulnerabilidad a las infecciones, el bajo rendimiento intelectual, la baja capacidad productiva y una expectativa de vida precaria.

Recientemente parecen haberse producido dos cambios importantes en el campo de la nutrición: el primero ha sido el traslado del problema del campo específico de la salud, en el que se consideraba una situación que debía atenderse en el área curativa, a un enfoque multisectorial en el que se le concibe como una consecuencia directa del estilo o la pauta de crecimiento^{5/}; el segundo ha consistido en ahondar en los problemas de la planificación alimentaria para desarrollar acciones ya no paliativas sino correctivas^{6/}. En ambos aspectos se ha advertido que la desnutrición forma parte de una constelación de fenómenos interactuantes e interdependientes cuya suma constituye lo que se designa como pobreza. Actuar contra ésta

5/ Ch. Teller, M. Gulagovski y A. Pastor, Interrelación desnutrición, Población y desarrollo social y económico, División de Nutrición Aplicada, INCAP, Guatemala, 1980.

6/ Ibid.

implica, entonces, adoptar un enfoque integral y atacar su conjunto en los grupos afectados. La base de una acción de esta naturaleza radica en la identificación de dichos grupos y en el análisis "multisectorial" de su situación.

Por otro lado, el problema nutricional puede considerarse desde dos puntos de vista: el de la desnutrición general o subalimentación y el de las deficiencias carenciales específicas; la primera afecta a un porcentaje elevado de la población y las segundas a determinados grupos poblacionales.

El estudio efectuado en Honduras señaló lo siguiente^{7/}:

a) Existencia de desnutrición en menores de cinco años

En 1966 pudo observarse que había un 76% de niños desnutridos de los cuales el nivel de desnutrición era severo en un 31% de los mismos. En términos absolutos, el hecho significaba 320 mil niños desnutridos. El porcentaje de desnutrición era de 75% en 1977, lo que significaban 490 mil niños (en el área rural la incidencia fue del 90% y en el área urbana del 50%). En 1979 la estimación había ascendido a 530 mil casos (200 mil severos o moderados) y el problema parece que se va agravando en el curso del tiempo. La mayoría de los casos se deriva de procesos crónicos de subalimentación y lo grave radica en que la recuperación nutricional de un niño no sólo tiene un costo elevado (aproximadamente 500 lempiras) sino que el niño recuperado puede volver a caer en la desnutrición a los pocos meses.

Se estima que el 60% de las muertes de los menores de cinco años se relaciona con la desnutrición. En 1973 se comprobó que en el 21% de los municipios había índices muy altos de mortalidad, y el hecho se ratificó en 1978 al detectarse las zonas de alta prioridad para las acciones nutricionales (Departamentos de Copán, Lempira, Intibuca, La Paz y Santa Bárbara).

7/ CONSUPLANE, Naturaleza y alcances de la pobreza en Honduras, op. cit.

b) Deficiencias nutricionales específicas

i) Deficiencia de vitamina A, que se traduce en alteraciones de la visión. En 1966 se encontró que el 30% de los menores de 10 años estaban afectados y que sucedía algo similar con las embarazadas y lactantes. En el caso de las embarazadas, se observó que un 50% de ellas (85 mil mujeres) presentaban una condición nutricional inadecuada.

ii) Anemias nutricionales. A pesar de la carencia de datos actualizados, se estima que para una alta proporción de embarazadas y de menores de cuatro años es insuficiente la ingestión de hierro y ácido fólico.

c) Factores condicionantes del problema

Entre las causas inmediatas del problema destacan las siguientes.

i) Consumo de alimentos, condicionado por la disponibilidad de los mismos y por los patrones alimentarios. Los estudios realizados en 1966 y 1978-1979 han puesto de manifiesto un déficit calórico que afecta a la ingestión de proteínas que no sólo es relativamente baja sino que en buena parte son utilizadas por el organismo como fuente energética. Se detectó también un déficit en vitamina A y en menor escala de riboflavina. El poder adquisitivo condiciona el consumo de alimentos. En 1978-1979 se comprobó que sólo las familias con ingresos anuales superiores a 10 000 lempiras recibían una dosis calórica satisfactoria.

Las familias con ingresos menores a 4 000 lempiras tenían un déficit del 20%.

ii) Disponibilidad de alimentos, dependiente en lo esencial de la producción interna de alimentos condicionada, a su vez, por factores diversos: tenencia de la tierra, estructura productiva, comercialización y mercadeo, rentabilidad, etc. Esta producción tampoco constituye la disponibilidad de alimentos real, puesto que deben tomarse en cuenta otros factores como el acopio, el manejo, la comercialización, los precios, etc.^{8/}

8/ Véase CEPAL, Honduras: El sistema alimentario de la canasta básica, op. cit.

iii) Utilización biológica de los alimentos. La presencia de enfermedades infecciosas y parasitarias, y sobre todo el síndrome diarreico, el sarampión y la tosferina, tienen relación con los alimentos y ello, a su vez, se vincula con la existencia y la accesibilidad a la disponibilidad de agua potable, disposición de excretas, cobertura de la inmunización, etc. Aunque el alcance de estos servicios ha aumentado, todavía es limitada su cobertura, hecho que afecta más a la población de menores ingresos.

Un estudio realizado en Guatemala en 1980, que abarcó aproximadamente el 50% de la población total del país, reveló que^{9/}:

i) Un 75% de los niños presentaba problemas de desnutrición en diferentes grados (en cuanto a su peso o talla) y que el 60% de los mismos que mostraba un retraso de crecimiento acusaba un retardo crítico problema que resultó más acusado en el área rural que en la urbana y afectaba particularmente a la región del Altiplano Occidental;

ii) Lo anterior refleja una ingestión insuficiente de alimentos y un inadecuado aprovechamiento biológico de los mismos que dió lugar a deficiencias calóricas, protéicas, de hierro, folatos, riboflavina y vitamina A.

En el estudio se señala que el problema de la desnutrición manifestado en un retraso de crecimiento en menores de cinco años, se presentaba con mayor intensidad en familias cuyas características serían habitar en el área rural; localizarse principalmente en el Altiplano Occidental y en el Norte Bajo; pertenecer al grupo étnico indígena; ser analfabeto el jefe de familia; ser minifundistas o asalariados agrícolas; trabajar el jefe de familia como jornalero temporal en el algodón; abastecerse de agua a través de lluvia, río, lago o manantial; disposición de excretas al aire libre, y cocina de la vivienda ubicada dentro del dormitorio y de tipo fogón al suelo.

9/ SEGEPLAN, op. cit.

En relación al consumo de alimentos, se puede decir que en Guatemala la ingestión calórica es deficitaria y que desagregada por estratos de ingreso, muestra una situación crítica. En 1970 se estimó que el consumo diario de calorías per cápita en los grupos de bajos ingresos (50% de la población) era de 1 340 calorías. En 1980 se estima que alrededor del 80% de la población guatemalteca se encontraba por debajo del consumo recomendado. El consumo de alimentos se ha visto afectado desfavorablemente en la última década por el aumento de los precios.

Al analizar el sistema de producción de alimentos de la canasta básica en los países del Istmo Centroamericano se han subrayado las dificultades que existen para incrementar la producción de alimentos y se han destacado los aspectos que más afectan a la disponibilidad de los mismos. El análisis de la situación nutricional prevaleciente viene a corroborar y a extender algunas de las afirmaciones que se hicieron. Se dice que, en términos generales, el pequeño productor de alimentos es también un consumidor "pequeño" de ellos. En realidad, la ingestión calórica y proteínica insuficiente afecta no sólo a las pequeñas unidades de producción sino a estratos muy amplios de la población que, por padecer una desventajosa inserción ocupacional y tener un acceso muy limitado a los servicios de salud (aquejados por una mínima dotación de recursos de infraestructura), se ven afectados por problemas nutricionales que vienen a disminuir aun más su potencialidad productiva e intelectual.

Lo complejo de la situación en la que se encuentran estos grupos evidencia lo limitadas que resultan las acciones paliativas y subraya la necesidad de que se adopte una política integral del tipo mencionado en la introducción de la presente nota.

En cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas en salud, es preciso tener presente que de ella depende la calidad de vida de toda la población. De hecho, la salud es una resultante de las características del ambiente físico y de las condiciones socioeconómicas en las que se encuentra la población. En ella influyen decisivamente la vivienda, la nutrición, la educación, el empleo y el ingreso por lo que, como en el caso de la nutrición, se comprende la importancia de una concepción plurisectorial y, como en aquella, la singular significación de una acción integral.

/Por otra

Por otra parte, la atención primaria de la salud se considera como la estrategia para la extensión de la cobertura de los servicios para satisfacer esa necesidad básica, tanto del individuo como de la comunidad. El concepto de la atención primaria de la salud se basa en el reconocimiento del hecho de que para la mayor parte de los servicios de prevención, así como para muchos servicios médicos, no se necesita recurrir a personal altamente calificado^{10/}. Se consideran los recursos propios de la comunidad y su participación activa, consciente y continua, y los recursos y el apoyo propios de un sistema organizado de salud.

En Honduras, por ejemplo, con referencia a las condiciones de salud, a pesar de los esfuerzos realizados por el sector público en la última década, se observan todavía carencias importantes. La esperanza de vida al nacer ha aumentado, como ha disminuido la tasa de mortalidad, pero los índices son desfavorables todavía. Hacia 1980 había una mortalidad infantil de 98.5 por 1 000 nacidos vivos. Entre sus causas seguían predominando las enfermedades diarreicas lo cual corrobora la magnitud del esfuerzo a realizar en vista de que las enfermedades que pueden prevenirse por el saneamiento del medio ambiente continúan siendo la causa de muerte más importante.

En Guatemala la situación es similar. La mortalidad infantil es de 73.7 por 1 000 nacidos vivos, las enfermedades diarreicas y del aparato digestivo ocupan el primer lugar entre las causas de muerte, han aumentado los casos de malaria y existen condiciones muy desfavorables en el suministro de agua potable, disposición de excretas y control de vectores. La esperanza de vida al nacer es, en promedio, de 52 años.

^{10/} La OMS y el UNICEF definen la atención primaria de salud como "la asistencia sanitaria esencial... puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar... representa el primer nivel de contacto entre los individuos, la familia y la comunidad con el sistema nacional de salud, llevando lo más cerca posible la atención de la salud al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia sanitaria. OMS y UNICEF, Informe de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Docto. ICPAC/ALA/78.10, Alma Ata (URSS), 1978.

El análisis de las condiciones de salud revela la carencia de una información sistemática que permita diferenciar la situación de los distintos grupos sociales.

En los países considerados, las acciones de salud de mayor envergadura han sido emprendidas por el sector público pero a pesar del importante esfuerzo realizado en las últimas décadas se siguen manifestando condiciones desventajosas vinculadas a otras carencias como las nutricionales, las medioambientales, etc. Estas carencias están socialmente localizadas, afectan más a unos grupos que a otros y los más necesitados son los que deben constituir el objetivo fundamental de acciones sistemáticas e integrales.

En cuanto al grado de acceso a los servicios de salud, aparte de factores como barreras lingüísticas, patrones culturales, etc., dos circunstancias parecen condicionarlo: el nivel de ingreso y las vías de transporte. Se estima que la población que no demanda servicios de salud por las condiciones de infraestructura asciende a un 20% del total. No se tiene información fidedigna a nivel nacional de la población que no los demanda por problemas de ingreso; sin embargo, las cifras sobre la incidencia de la pobreza extrema permiten suponer una magnitud significativa.

La cuestión principal en relación al acceso a los servicios de salud es que hay estratos de población que por su localización, nivel de ingreso, tipo de inserción ocupacional, etc., se encuentran en condiciones particularmente precarias a este respecto.

VII. BASES PARA LINEAMIENTOS DE ALGUNAS POLITICAS

El desarrollo actual de la investigación no permite establecer aún consideraciones fundamentadas sobre las características de las políticas destinadas a atenuar la pobreza y a satisfacer las necesidades básicas de la población que la padece. Se pueden señalar sin embargo aspectos que pueden ser de utilidad para el diseño de lineamientos de políticas a ese respecto, como por ejemplo a las políticas fiscales y a las de producción alimentaria y de vivienda.^{1/}

1. La política fiscal como instrumento de redistribución del ingreso^{2/}

Para combatir la pobreza se tiene que modificar la distribución del ingreso y ello puede realizarse desde la generación del mismo a base de cambios en la estructura de la propiedad o en las políticas de salarios y los márgenes de ganancia, o de corregir la distribución inicial mediante transferencias de ingresos y de bienes o servicios. En este último sentido se destaca la política fiscal a través de la que los gastos públicos y de la tributación se puede redistribuir el ingreso.^{3/}

A continuación se resumen algunas de las consideraciones metodológicas que facilitan el análisis de los gastos públicos y la tributación^{4/} a base del cual puedan establecerse bases de la política fiscal en beneficio de los grupos de menores ingresos.

a) El gasto público

El gasto público, en principio, se puede analizar desde tres puntos de vista:

- 1/ Para las necesidades básicas de salud se podrían mencionar, a partir de lo señalado en el capítulo anterior, algunos de los aspectos de la atención primaria de salud y para políticas de distribución de ingresos, los trabajos del IICE en Costa Rica y el CAAI en Panamá.
- 2/ Véase CEPAL, La política fiscal como instrumento para modificar la distribución del ingreso. Una aproximación metodológica, op. cit.
- 3/ Véase S. Molina, "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas", ¿Se puede superar la pobreza?, Naciones Unidas, CEPAL/PNUD, Santiago, 1980.
- 4/ Para una exposición más detallada véase La política fiscal como instrumento para modificar la distribución del ingreso. Una aproximación metodológica, op. cit.

i) En función del flujo monetario, caso en el que deben definirse los estratos de ingresos que reciben el pago del gobierno;

ii) En función del beneficio que genera, analizando los resultados que se obtienen a través del gasto público, y

iii) En función de la estructura productiva, perspectiva bajo la cual el análisis del gasto público permite establecer las actividades productivas hacia las que se dirigen los gastos del gobierno, y las repercusiones que tienen en el resto de los sectores.

En esta investigación por ahora se ha analizado el segundo punto de vista por considerarse el de mayor posibilidad de aplicación práctica. El elemento que caracteriza esencialmente al gasto público es la provisión o el suministro de bienes, con la particularidad de que la asignación de dicho gasto se efectúa libre de cargo a través de la ejecución presupuestaria. Esa característica distingue claramente al gasto público que se lleva a cabo por medio del presupuesto, de los gastos en que incurren las empresas públicas en las que generalmente existe una contraprestación.

En lo referente a las clases de gastos públicos y la asignación que se les señala, deben distinguirse los denominados gastos públicos generales, denominados también "bienes públicos puros", de los denominados "gastos específicos".

El concepto de bien público puro se origina en la necesidad de especificar las características que son propias de las actividades o funciones estatales. En esencia, se pretende diferenciar los bienes públicos de los privados. A los últimos se les aplica el principio de exclusión, lo cual significa que se excluye al consumidor de la satisfacción de un bien si no paga un precio. En el caso de los bienes públicos, el consumo de un servicio por una persona no implica la exclusión de otra.

Pero no sólo la aplicación del principio de no exclusión distingue los bienes públicos de los privados, les distingue también la característica de que su consumo se lleve a cabo o no en forma conjunta por la población.

Por otra parte, desde el punto de vista conceptual, los gastos que se consideran en la categoría de bienes públicos pueden ser asignados fácilmente,

/aunque

aunque muchas veces esa calificación no resulte tan fácil porque no siempre se cuenta con información suficiente para saber quiénes son los beneficiarios de un gasto específico.

Para analizar los beneficios que genera el gasto público se sugirieron los pasos siguientes, desde un punto de vista metodológico:

- i) Determinación del gasto público total, haciendo la distribución entre el gobierno y las empresas públicas.
- ii) Determinación de las funciones que realizan los organismos del sector público.
- iii) Clasificación del gasto público con base en sus funciones.
- iv) Determinación de los grupos que se benefician de los gastos públicos.
- v) Asignación de la proporción de los gastos públicos por estratos de ingresos de la población, en función de la utilización de cada uno de los servicios.

b) La carga tributaria

La distribución de la carga tributaria es un elemento básico que debe conocerse para que se pueda aplicar una política fiscal eficaz con carácter progresivo; mientras no se conozca quién es el que paga los impuestos, resulta imposible establecer si el sistema impositivo es redistributivo del ingreso o no lo es.

Para estudiar la carga tributaria es indispensable analizar no sólo los impuestos que convergen al gobierno central sino los recaudados por todos los entes públicos descentralizados, y los que recaudan los gobiernos locales. Deberán considerarse impuestos también las aportaciones al sistema de la seguridad social.

i) Incidencia de los impuestos. Cuando se conoce la incidencia de los impuestos se puede saber la forma en que los mismos afectan a las personas, por eso interesa básicamente conocer los efectos que tienen los impuestos sobre el ingreso real disponibles.

La incidencia del impuesto sobre la renta afecta tanto a las personas como a las sociedades de capital. En el primer caso recae sobre la persona que inicialmente lo paga y sus efectos sobre la oferta de mano de obra y de capital no son significativos, pero cuando afecta a las utilidades de las

/empresas

empresas, la incidencia depende de la estructura del mercado. Abundan los indicios de que es frecuente la fijación de precios en forma oligopólica, razón por la cual el impuesto sobre la renta, tanto en el caso de las empresas constituidas por sociedades como en el de las impersonales, es trasladado hacia el consumidor de los productos. Cuando se trata del impuesto sobre la renta que recae sobre los empleados, pensionistas, rentistas y empresas agropecuarias, la traslación del impuesto es sumamente difícil.

La incidencia de otro impuesto que es objeto de discusión técnica es la aportación patronal a la seguridad social; con frecuencia se sostiene que esta aportación es considerada como parte del costo y como consecuencia es pagada por los consumidores. Por su parte, la contribución del asalariado, en casi todos los casos, es pagada "de jure".

Por lo que respecta a los impuestos que gravan las exportaciones, se parte del supuesto que los que afectan este rubro son pagados por el productor con excepción del impuesto a exportaciones como las del banano, ante la posibilidad de que se establezcan acuerdos para aumentar los precios al consumidor en los países importadores.

En cuanto a los impuestos sobre las ventas o el consumo de bienes y servicios, se supone que los impuestos son trasladados al consumidor final.

ii) Asignación de impuestos por estratos de ingresos. Determinados los supuestos sobre la incidencia, se asigna cada uno de los impuestos por tramos de ingreso. En el caso del impuesto sobre la renta de las empresas, al suponerse la incidencia sobre el consumo fiscal, la asignación se realizaría de acuerdo con la distribución del consumo en cada estrato poblacional.

En cuanto a los impuestos que no se trasladan, se asignaría directamente al que los aporta tomando en consideración el estrato de ingreso en que se ubica la persona.

También para favorecer una aportación más equitativa a la seguridad social tendrá que obtenerse información sobre el ingreso de los asalariados por escala de salarios; al aporte patronal al seguro social deberá aplicársele también el mismo criterio.

/c) Distribución

c) Distribución de la carga tributaria en el Istmo Centroamericano

La distribución del ingreso en el Istmo Centroamericano es desigual y por lo tanto la política fiscal puede ser un buen instrumento para equilibrarla.

En la región, el sistema tributario tiene carácter regresivo, destacando por esa circunstancia los impuestos sobre los ingresos y sobre las utilidades. Resultan básicamente regresivos los impuestos que afectan a los bienes y servicios, las aportaciones de los obreros y los patronos a la seguridad social, y los impuestos sobre las importaciones. El impuesto sobre la propiedad, así como el impuesto sobre las exportaciones, muestran un "comportamiento errático".

En materia de política fiscal, en el Istmo Centroamericano puede resumirse la apreciación en los siguientes términos generales:

- i) La importancia de la imposición sobre la renta personal es reducida.
- ii) El peso de algunos impuestos, entre ellos los impuestos al consumo, incide principalmente sobre los grupos de ingresos más bajos.
- iii) El impuesto sobre las ventas no tiene característica específica en cuanto a su progresividad o regresividad.
- iv) La imposición sobre las importaciones tiene carácter regresivo.

2. Elementos para tenerse presentes en las políticas de producción alimentaria

Tomando en cuenta la situación reseñada en el capítulo IV, se pueden señalar algunos elementos que podrían ser de utilidad para definir lineamientos de política encaminados al doble propósito de incrementar la producción de los alimentos de la canasta básica y de mejorar el acceso que a ellos tengan los grupos de la "población objetivo".

a) Reorganización de las pequeñas unidades de producción

Las dificultades a que da lugar la operación de este tipo de unidades aconsejan su reestructuración. Programas de compactación parcelaria, de formación de cooperativas de producción y de empresas asociativas, podrían contribuir eficazmente a la formación de unidades que, a una escala de

operación

operación adecuada, permitirían a la vez la administración de programas de suministro de insumos, de crédito, de asistencia técnica y de comercialización, y favorecerían la producción de alimentos. Estos programas podrían unirse a una diversificación del patrón de cultivos de las pequeñas unidades que no se les integraran para mejorar sus niveles de productividad, empleo e ingresos.

b) Adaptación de las estructuras que existen en las instituciones externas

También puede convenir que las instituciones que se dedican en la actualidad a impulsar al sector agropecuario adapten los programas y los instrumentos de que disponen a las características del sector agropecuario. El tipo, la periodicidad y la localización de los servicios tendrían que tener presentes las necesidades de muchas unidades de producción que difícilmente pueden atenderse con programas convencionales. Destacan en este sentido los aspectos del crédito y del suministro de insumos.

c) Estabilidad en el suministro de alimentos y precios

La constitución de reservas alimentarias adecuadas --en los rubros que es posible-- tiene dos repercusiones importantes: la primera es que permite entrar ventajosamente en el mercado internacional cuando se presenta la oportunidad y evitar compras de emergencia, casi siempre desfavorables, en el caso contrario; la segunda, que aparte de evitarse la especulación y las carestías artificiales se cuenta con un instrumento eficaz para regular los precios evitando que esas circunstancias afecten negativamente a la población de menores ingresos. La política de precios debe programarse tanto para insumos como para productos, en favor del esquema de prioridades que se adopte.

d) Infraestructura rural

En estrecha vinculación con lo anterior está la necesidad de insistir en la dotación de una infraestructura rural diversificada que favoreciendo directa e indirectamente la producción de alimentos prioritarios puede influir decisivamente además en el incremento de la ocupación.

/f) Tecnología

e) Tecnología de alimentos

Una acción de esta naturaleza deberá tender a disminuir las pérdidas a que da lugar el manejo de alimentos rectificando situaciones que se presentan en varias fases del proceso productivo agropecuario en general y abarcan desde los problemas de uso de la capacidad instalada en las fábricas de leche hasta el ensilaje de pastos para el ganado. El propósito debe ser conseguir una integración vertical agroindustrial mayor.

3. Elementos para políticas de construcción de vivienda

En el cuadro 9 y en el gráfico 2 se resumen los resultados del análisis de un proyecto tipo, en los países de la región,^{5/} de vivienda de bajo costo. Del análisis de las cifras se deducen los elementos que permitirían abaratar los costos y los precios de venta de viviendas destinadas a los grupos sociales de bajo ingreso para hacerles accesible con ello su adquisición.

Cuatro son, aparentemente, las causas principales de encarecimiento y de concentración del ingreso que pueden si no eliminar, disminuir su impacto:

i) La intermediación a que da lugar el concepto de administración, financiamiento y promoción, con lo cual el 77.6% de la inversión se dirige a los estratos de ingresos más altos;

ii) Unas utilidades excesivas en las fases de la construcción de la urbanización y de las viviendas que significan un 46.7% de la inversión y también benefician a los sectores de altos ingresos;

iii) La fuerte dependencia del mercado externo de los programas de vivienda, que implica que el 40.8% del valor de los materiales o componentes constructivos empleados beneficie al exterior, que se traduce --entre otros aspectos-- en precios más altos y disminuye el efecto multiplicador del empleo dentro del país, y

iv) Aunque de más difícil corrección, también el exceso de utilidades que lleva consigo el proceso de producción y comercialización de los materiales utilizados, y benefician a los estratos de ingresos más altos en un 43.4% de su valor.

5/ Véase CEPAL, La vivienda como necesidad básica (CEPAL/MEX/SEM.4/2), 10 de febrero de 1981, y Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo (CEPAL/MEX/SEM.4/4), 10 de marzo de 1981.

Cuadro 9

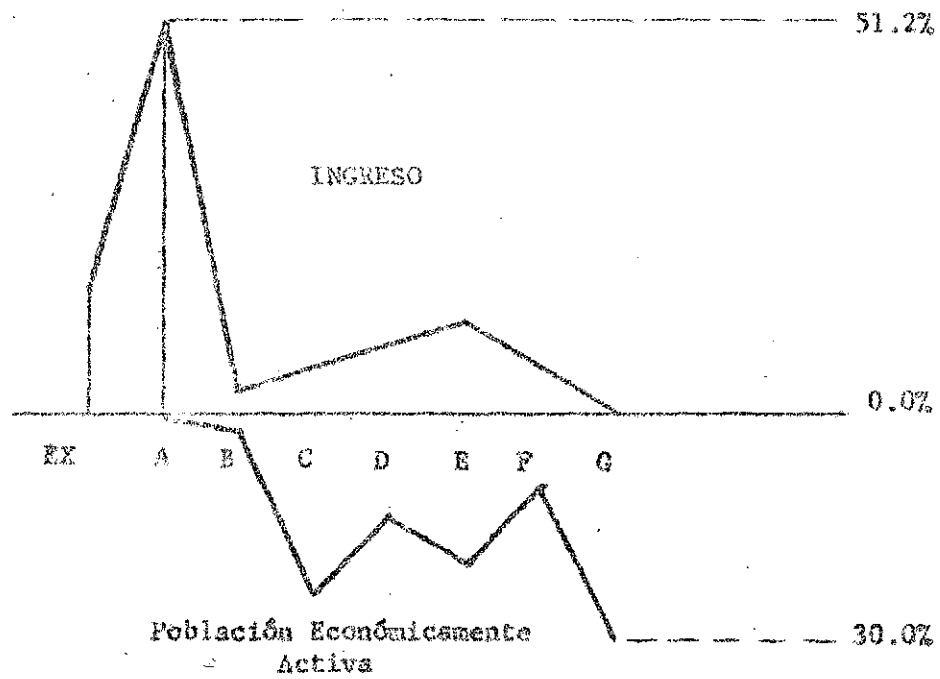
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO GENERADO POR UN PROYECTO REPRESENTATIVO
DE LA VIVIENDA DE BAJO COSTO

(Pesos centroamericanos)

Rangos de ingreso personal	Proyecto (total)	%	Venta del terreno	%	Producción y comercialización de materiales	%	Construcción	%	Administración financiamiento y promoción	%	Actividades derivadas	%
Total	4 611 355	100.0	182 880	100.0	992 878	100.0	1 362 420	100.0	1 010 463	100.0	503 214	100.0
%	100.0		4.0		21.5		40.4		21.9		12.2	
2000 y más	2 361 625	51.2	182 880	100.0	398 901	40.2	817 105	43.9	736 068	72.8	226 681	40.2
1000 - 1999	150 304	3.3	-	-	32 168	3.2	52 087	2.3	45 666	4.8	17 383	3.2
500 - 999	253 330	5.5	-	-	47 318	4.8	93 765	5.0	85 165	8.5	27 082	4.8
250 - 499 D	376 681	8.2	-	-	54 557	5.5	231 358	12.4	60 832	6.0	29 934	5.5
100 - 249 E	571 032	12.4	-	-	38 090	3.8	452 652	24.3	58 735	5.8	21 555	3.8
50 - 99 F	243 349	5.2	-	-	16 388	1.7	196 920	10.6	20 997	2.1	9 041	1.7
0 - 50 G	-	0.0	-	-	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0
Pagos al exterior	655 534	14.2	-	-	405 456	40.8	18 533	1.0	-	0.0	231 543	40.8

Gráfico 2

DISTRIBUCION Y CONCENTRACION PORCENTUAL DEL INGRESO GENERADO POR EL PROYECTO REPRESENTATIVO DE LA VIVIENDA DE BAJO COSTO.



FUENTE: Cuadro 9

En la medida en que las conclusiones de la investigación realizada sean válidas y posibles de generalizar, se desprenderán de ella lineamientos de política si no abarcan todas las posibilidades, pueden contribuir a reducir costos y precios de venta de la vivienda de interés social y hacer posible el acceso a este tipo de necesidad básica. A ello contribuiría además el mejoramiento de la distribución del ingreso.

Los lineamientos de política podrían ser los siguientes:

i) Optar por formas de administración, financiamiento y promoción que eviten la intermediación innecesaria. Implicaría ello la intervención de organismos del Estado o la participación de instituciones financieras, preferentemente sin propósito de lucro;

ii) Efectuar la suscripción de los contratos de construcción en una forma que permita conocer la estructura de los costos por renglones y evitar el ocultamiento de utilidades;

iii) Modificar el enfoque de la programación de la vivienda de manera que en el proceso de producción y comercialización de materiales y componentes se utilicen recursos naturales nacionales, lo cual requeriría revisar las alternativas tecnológicas y complementar los insumos de la construcción disponibles a través de proyectos artesanales o industriales. Debería tenerse presente que la transformación tecnológica probablemente requerirá ajustes en la estructura comercial, y

iv) Fomentar la formación de centros de acopio y comercialización de materiales y componentes de construcción para que, en función de la escala de las operaciones y de los propósitos nacionales, puedan reducirse los costos de los insumos de la construcción y se elimine el inconveniente de la dispersión de los materiales.

