INT-0694
c.1

CEPAL (694) c.1

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL
DE POBREZA CRITICA EN
AMERICA LATINA

Santiago, octubre de 1978

PPC/DPS/03.1
Documento para discusión
interna
Circulación restringida

POBREZA, INFANCIA Y JUVENTUD EN AMERICA LATINA

Preparado por:
Fernando Galofré T.

79-2-315-50

INDICE

		Página
1.	La magnitud del problema	1
2.	En torno al concepto de pobreza	4
3.	Conceptos y medición de la pobreza	9
	a) Los criterios de pobreza	9
	b) Las concepciones operacionales	10
	c) Los indicadores	12
4.	Extensión y perfiles de la pobreza en América Latina	13
5.	La antesala al ciclo de la pobreza	20
6.	¿Es irreversible la pobreza?	27

POBREZA Y LOS GRUPOS POBRES

1. La magnitud del problema

Algunos estudios recientes arrojan cierta luz optimista respecto a la posibilidad de erradicar, o aliviar considerablemente, la situación de miseria y pobreza en que se debaten millones de latinoamericanos. Este optimismo se basa principalmente en que el cálculo de las llamadas brechas de pobreza - esto es, de la cantidad de recursos que es necesario transferir a los pobres para que abandonen su condición de tales - no muestra que la tarea sea imposible al menos desde el punto de vista cuantitativo.

Estos cálculos han mostrado que, dada la distribución de ingresos actualmente existente en los países, la parte del ingreso disponible de las personas que debiera ser redistribuida y transferida a los estratos definidos como pobres, no es pequeña pero tampoco inabordable. Para la mayoría de los países que cuentan con estimaciones de estas brechas, ellas no exceden al 10 por ciento del ingreso disponible; y en varios, sólo sería necesario efectuar transferencias por menos del 5 por ciento de ese ingreso.[1/] Todo ello indica que mediante la efectiva implementación de políticas adecuadas, aún con niveles de recursos productivos similares a los actuales, una buena parte de los países de la región podría, en un plazo razonable, erradicar o aliviar considerablemente la condición de la población identificada como pobre.

Obviamente, esto no implica subestimar las dificultades políticas y técnicas de una tal transferencia. Pero podría haber ocurrido que el potencial económico fuera insuficiente para cubrir, aún distribuyendo sus frutos equitativamente, las necesidades básicas de todos. O podría

---

1/ Estimaciones basadas en cifras para nueve países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Perú y Venezuela. Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1978 y La Dimensión de la Pobreza en América Latina, CEPAL, 1978, de Oscar Altimir.

/haber sido

haber sido tan escaso que para colmar esas necesidades fuera indispensable cortar drásticamente los ingresos de los estratos altos y medios. Por comparación con semejantes dificultades, la superación de la pobreza en el continente aparece relativamente accesible.1/

Aún reconociendo la enorme dificultad conceptual y técnica de las comparaciones de pobreza, diversos organismos han intentado cuantificar las proporciones de población que se encuentran en estados de pobreza. Puede tenerse una idea aproximada de la magnitud de la pobreza en el mundo y en la región observando las cifras del cuadro 1.

Primero, el cuadro nos muestra las discrepancias en la incidencia de la pobreza según las diferentes fuentes. Ello es todavía relativamente normal en las estimaciones de las poblaciones pobres y es un punto al cual nos referiremos más adelante. Luego, aparece claro que América Latina no es el continente con mayor proporción de pobres en su población y que esta proporción tendería a disminuír; sin embargo, ella es lo suficientemente alta como para no buscar ningún consuelo fácil en representar la "clase media" del mundo en desarrollo.

Difícil es ante esta diversidad de cálculos, precisar la población infantil y juvenil que estaría en situación de pobreza en la región. Sin embargo, si tomamos el conjunto de estos cálculos y nos basamos en ciertas pautas de comportamiento reproductivo reconocidas en los

---

1/ Peligroso y erróneo sería derivar de ello un fácil optimismo. Lo que puede afirmarse con certeza es que, desde el punto de vista de los ingresos generados por el conjunto de las economías latinoamericanas, el problema de alivio a la pobreza está cada vez más relacionado a las imperfecciones en la distribución de los ingresos generados que a la insuficiencia de recursos. Así, según estimaciones recientes, si se considera la hipótesis que la distribución de ingresos de la región permanecerá constante (hipótesis optimista dada la tendencia concentradora de la distribución) que el producto crezca a una tasa promedio de 6 por ciento anual (también relativamente optimista) y que la población lo haga a un ritmo de 2.8 por ciento anual, para el año 2 000 no disminuiría en nada el número absoluto de pobres que actualmente existen en la región. (Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, CEPAL, 1978).

/Cuadro 1

Cuadro 1

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA
EN EL MUNDO Y ESPECIALMENTE PARA AMERICA LATINA

	Población total			
	Total países en desarrollo	Asia	Africa	América Latina
I. Banco Mundial (1969)				
Líneas de pobreza (dólar per cápita)	75	75	75	75
Población en pobreza (millones de personas)	835	620	165	50
Incidencia de la pobreza (%)	49	57	46	19
II. OIT (1972)				
Líneas de pobreza (dólar per cápita)		100	115	180
Población en pobreza (millones de personas)	1 210	853	239	118
Incidencia de la pobreza (%)	67	71	69	43
III. CEPAL (1970)				
Línea de pobreza (dólar per cápita)				165
Población en pobreza (millones de personas)				107
Incidencia de la pobreza (%)				40
IV. CEPAL (1977)[a/]				
Población en pobreza (millones de personas)				122
Incidencia de la pobreza (%)				33

Fuente: Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina. Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, CEPAL, 1978, p. 95 (OIT, Employment, Growth and Basic Needs: A one-world problem, 1976; World Bank, The Assault on World Poverty, 1975.)

a/ Cifras preliminares suponiendo que el incremento del ingreso per cápita en el período 70-77 haya sido igual al incremento del ingreso per cápita promedio en los distintos grupos de la población.

/grupos pobres

grupos pobres latinoamericanos, la población pobre de menores de 15 años en 1978 no puede ser inferior a los 65 millones de niños y adolescentes, esto es alrededor de un 55 por ciento del total de personas en situación de pobreza en América Latina.[1/]

Estas cifras, tan impresionantes cuando la región como un todo ha estado gozando de un período de crecimiento económico sin precedentes, sólo atisban la complejidad existente en los análisis de los problemas de pobreza. Antes de considerar, aunque sea someramente la situación de la niñez y de la juventud pobre de América Latina, es necesario precisar el concepto de pobreza y la forma en que ella ha sido medida a través del tiempo. De paso, se comprenderá por qué la diferencia de estimaciones puede considerarse un estado normal dentro de los análisis de la pobreza.

2. En torno al concepto de pobreza

Cuando J.S. Mill en su famoso pasaje escrito en 1848 - a propósito de los debates sobre los méritos de la teoría de la dependencia de los pobres - iguala la condición de los pobres a la de los niños, "Los ricos deben estar in loco parentis a los pobres, guiándolos y controlándolos como niños.... Las relaciones entre ricos y pobres (de acuerdo a la teoría de dependencia de los pobres) deben ser sólo parcialmente autoritarias; estas relaciones deben ser amables, morales y sentimentales: tutoría afectuosa por un lado, respeto y gratitud deferente

---

1/ Estimación Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Según la hipótesis media recomendada por CELADE para 20 países de la región, en 1975 la población de América Latina de 0-14 años alcanzaba al 42.1 por ciento de su población total. Para un buen intento de análisis del comportamiento reproductivo de grupos pobres aplicado a datos de Costa Rica, ver O. Arguello, Pobreza, población y desarrollo. Las familias pobres en Costa Rica, CELADE, diciembre 1977, Santiago de Chile. Estimaciones de incidencia de la pobreza en países de América Latina se presentan más adelante.

/por el

por el otro..."[1] estaba resumiendo la ideología predominante sobre la pobreza desde el Medioevo. Personas en posiciones de poder, en el ejercicio del gobierno o del reinado, debían tutelar la condición de pobreza; y las expresiones de deferencia de parte de los pobres manifestarían el profundo sentido emocional de su actitud hacia la autoridad. El estado de pobreza aparece como el resultado de circunstancias externas que los individuos no pueden gobernar. Ninguna sanción negativa va asociada al estado de pobreza individual. Esta concepción sobre la pobreza acompaña al poblamiento (o despoblamiento) de América Indígena y a la independencia de América Latina y también refuerza, en el contexto de las doctrinas religiosas, la legitimación de la caridad hacia los pobres.

Las ideas sobre la pobreza y el lugar de los pobres han sido un tema recurrente desde la antiguedad íntimamente ligado a todos los elementos de sistemas sociales históricamente condicionados. A riesgo de simplificar en demasía lo que constituye una larga discusión aún no terminada del pensamiento social occidental, se puede decir que en los últimos dos siglos la doctrina de la dependencia de los pobres fue paulatinamente cediendo terreno a un conjunto de ideas que podemos llamar la doctrina de la autodependencia de los pobres.[2]

1/ John Stuart Mill, Principles of Political Economy, Boston: Charles C. Little and James Brown, 1848, II, p. 322-23. (Traducción libre en ésta y otras citas).

2/ Esta presentación sólo se limita a un grueso bosquejo de ideas. Las relaciones de estas ideas con los cambios de la estructura social, económica, política y cultural no serán examinados pero son de gran interés e importancia. Para algunos análisis recientes de las implicancias de distintas identificaciones y concepciones de pobreza y los pobres ver, entre otros, los siguientes artículos que aparecen en ILPES, La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, mimeo, Vol. 1, 1977 (Borrador para discusión): Marshall Wolfe, "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo" p. 14-72; Jean Labbens, "¿Qué es un pobre?" p. 72-93; y Rolando Franco, "Los problemas de la definición y mensura de la pobreza" p. 94-139. Para un excelente análisis, aún no superado, de las ideologías que han acompañado a la pobreza, consúltese a Reinhard Bendix, Work and Authority in Industry, John Wiley and Sons, Inc. 1956.

/Cuando la

Cuando la Europa estamental se transforma en sociedades de clases, en el transcurso de los procesos que acompañan a la Revolución Industrial la responsabilidad de los ricos sobre los pobres aparece contradictoria para una clase social preocupada de legitimar su emergencia como clase dirigente y necesitada de una fuerza laboral creciente, disciplinada y que respondiera adecuadamente a los incentivos monetarios. Es Malthus quien fundamenta el abandono de la doctrina de la dependencia de los pobres cuando atribuye la pobreza de los trabajadores ingleses al hecho específico de que contraen matrimonio a edad temprana y tienen muchos hijos. "Casi todo lo que hasta acá se ha dicho y hecho por los pobres tiende a esconderles la causa verdadera de su pobreza. Cuando los salarios del trabajo son apenas suficientes para mantener dos niños, un hombre se casa y tiene cinco o seis...culpa a la insuficiencia del precio del trabajo para mantener su familia. Culpa a la parroquia por su tardanza...en la obligación de asistirlo. Culpa a la avaricia de los ricos...a las injustas instituciones de la sociedad...a la Providencia...la última persona a quien pensaría culpar es a él mismo cuando, en verdad, es allí donde está la culpa principal..."[1/]

De un plumazo, la doctrina malthusiana niega la base moral para que los pobres reclamen asistencia y las clases sociales dirigentes se encuentran exentas de responsabilidad sobre ellos. Solamente pueden los pobres mejorar su condición de miseria si ejercen la debida restricción moral. Agréguese a esto la incertidumbre de la salvación de los pobres en la conocida doctrina que los puritanos predicaban en el plano religioso-económico, y tenemos ya los principios de una ideología que, casi como una ley inevitable de la naturaleza, condena a los pobres a su propia miseria. En ella, la pobreza es simplemente la culpa del pobre.

Las visiones, imágenes y caracterizaciones de la pobreza por diversos grupos de cada sociedad contienen elementos de estas divergentes doctrinas de la pobreza. Cuáles de estos elementos predominan y en qué

1/ Thomas R. Malthus, An Essay on Population, (2nd. edition, Everyman's Library, New York; E.P. Dutton, 1933) Vol. II, p. 170.

/medida otros

medida otros están relativamente ausentes depende, entre otros factores, de los intereses objetivos de cada grupo en particular y por ello, por ejemplo, las concepciones predominantes son raras veces completamente independientes de las necesidades de legitimación de las clases altas existentes en cada sociedad.

En los organismos internacionales, la preocupación de hoy por los problemas de la pobreza en el mundo no es ni tan novedosa ni tan tardía como muchos afirman. Ya a partir de los años cuarenta, las declaraciones internacionales sobre los derechos humanos y el desarrollo social, postulan no sólo que se alivie, sino que se elimine la pobreza.[1/] Pero, es a partir de fines de los sesenta que, en las diversas instituciones preocupadas por el desarrollo, aparece el reclamo por una estrategia de desarrollo dirigida a aliviar o a abolir la pobreza en un período corto de tiempo.

Este cambio en el ámbito internacional, deriva de que, a pesar de tasas de crecimiento económico muy altas y de mejoras ostensibles en algunos indicadores sociales (como dramáticas reducciones de analfabetismo y mortalidad infantil), el desarrollo económico no parece haber hecho nada muy significativo por el 20 o el 40 por ciento más pobre de la población de los países menos desarrollados.

Entre el año 1974 y el 1976, especialmente, una amplia gama de informes muestra la preocupación internacional por el diseño de estrategias y políticas alternativas para aliviar la miseria extrema.[2/]

1/ Wolfe, op.cit., p. 24.

2/ Documentos representativos de estos informes son: Hollis Chenery, M.S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, John H. Duloy y Richard Jolly: Redistribution with Growth, Oxford University Press, 1974; Dag Hammarskhold Foundation, "What Now - Another Development?", Upsala, 1975; International Labour Office, Employment, Growth, and Basic Needs: A One-World Problem, Geneva, 1976; International Bank for Reconstruction and Development, The Assault on World Poverty, John Hopkins University Press, 1975; Fundación Bariloche, Catastrophe or New Society - A Latin American World Model, Buenos Aires, 1976; Tinbergen et.al., Reshaping the International Order, E.P. Dutton & Co., Amsterdam/New York, 1976; V. Djukanovic and E.P. Mach, Alternative Approaches to Meeting Basic Health Needs in Developing Countries, a joint UNICEF/WHO Study, WHO, Geneva, 1975; UNICEF, Una estrategia para los servicios básicos, New York, 1977; y para América Latina, ILPES, op.cit.

/La preocupación

La preocupación primera es por estrategias de empleo y por encontrar formas de atacar la extrema desigualdad de ingresos y riqueza. De este proceso de pensamiento emerge el concepto de necesidades básicas que hoy aparece estrechamente relacionado a la preocupación internacional y mundial por los pobres. Si bien las concepciones, análisis y estrategias que se derivan de los documentos son bastante heterogéneas quizás sí su más importante efecto es haber establecido dramáticamente que el propósito del desarrollo no está en el crecimiento a secas, sino que en elevar el bienestar o nivel de vida de los pobres.

Hoy, en el ámbito internacional, se reclama poner al hombre y sus necesidades básicas en el centro del desarrollo. Dentro de esta concepción, la preocupación por la pobreza es considerada prioritaria. La cooperación internacional insiste en que los servicios sociales lleguen a beneficiar a los pobres, ante la constatación de que esto ha sido limitado o excepcional. En todos los casos, la preocupación por la pobreza implica fijarle al desarrollo objetivos mucho más concretos que la meta global y abstracta del crecimiento.[1/]

El encauzar esta inquietud por la pobreza tropieza con formidables problemas conceptuales y operacionales. Aún cuando son los problemas operacionales - en el amplio sentido de la eficaz aplicación de estrategias anti-pobreza en situaciones concretas - los más difíciles de atacar, muchos de estos problemas tienen sus raíces en el poco consenso y claridad conceptual sobre lo que se entiende por pobreza. En los párrafos siguientes se encontrarán algunas indicaciones de estas dificultades en la conceptualización y operacionalización de la pobreza.

1/ Precisiones recientes sobre estas materias pueden encontrarse en: Louis Emmerij, "Facts and Fallacies Concerning the Basic Needs Approach", en Les Carnets de l'Enfance, No. 41, junio-marzo 1978, p. 28-40; Sidney Dell, "Necesidades básicas o desarrollo global. "¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo?", Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, Primer Semestre 1978, p. 5-34; y Paul Streeten y Shahid Javed Burki, "Basic Needs, Some Issues", en World Development, 1978, Vol. 6, Nº 3, pp. 411-421.

3. Concepto y medición de la pobreza

a) Los criterios de pobreza

Uno de los aspectos críticos es el de los criterios para identificar el estado o la condición de pobreza. A pesar de tanto análisis, no existe todavía un consenso general sobre cómo definirla y medirla. Después de varios años de aplicación del "war on poverty" y de un considerable aparato administrativo y de información, la cifra de pobres en los Estados Unidos, según diversas fuentes, oscilaba entre 20 y 70 millones. La sola discrepancia entre ingresos y gastos de las familias, hacía bajar en un millón los siete y medio millones de pobres calculados según su ingreso disponible en el Reino Unido en 1960.[1/] En Chile, la utilización de los mismos indicadores lleva, según un estudio, a concluir que el 21 por ciento de la población es extremadamente pobre y, según otro, (utilizando un criterio distinto para establecer los mínimos) a que el porcentaje de pobres es del 60 por ciento.[2/] Ejemplos como éstos son la regla, más que la excepción, en los estudios de pobreza.

Las razones para ello no son, desde luego, meramente técnicas, aunque no escasean los problemas de esta índole. Una de las personas con más experiencia en la materia escribía que "Contar a los pobres es un ejercicio en el arte de lo posible. Para decidir quién es pobre, las oraciones son más relevantes que los cálculos porque la pobreza... está en los ojos del que ora. (El cálculo) de la pobreza es un juicio de valor; no es algo que uno puede verificar o demostrar, excepto por inferencia o convencimiento..."[3/] Al subjetivismo, debe agregarse la dificultad de conceptualizar un fenómeno que depende esencialmente del contexto social en que se da.

1/ Labbens, op. cit., p. 76-77.

2/ Ver el análisis en Franco, op. cit., p. 117-122.

3/ Mollie Orshansky, "How Poverty is Measured", Monthly Labor Review, Washington, 92 (2), February 1969, p. 37-41.

/Mucho se

Mucho se afirma que esta dificultad es inherente al concepto de pobreza y que ella desaparecería con una conceptualización más explícita. Lo que se olvida a menudo es que las conceptualizaciones sólo son explícitas ante el cuerpo teórico del cual derivan. Y en el caso de pobreza, la preocupación por construir este cuerpo teórico ha estado relativamente ausente. Siervos, proletarios, oprimidos, marginados, pueblo, masa y también pobres, son otras tantas formas de identificar clases, estratos o grupos que están en situación desventajosa en sistemas de estratificación históricamente condicionados.[1/] Pero también, cada uno de estos grupos tiene roles societales diversos de acuerdo al sistema concreto en que esté inserto. En parte, los conceptos de pobreza necesariamente se derivan de las posiciones que se tomen con respecto a estas dimensiones y todo ello queda reflejado en concepciones distintas del fenómeno. Estas, influirán luego en toda la gama de decisiones operacionales que deban tomarse para el estudio de la pobreza.

b) Las concepciones operacionales

En los estudios sobre pobreza adquiere importancia la línea o umbral de pobreza, esto es el criterio (y su posterior operacionalización) utilizado para dividir los pobres de los no pobres. Utilizaremos este aspecto de los estudios para mostrar los diferentes tipos de conceptos y mediciones que se utilizan para identificar los estratos pobres.[2/]

1/ Wolfe, op. cit., especialmente p. 14-29.

2/ En lo que es ya una voluminosa literatura, sobre estos temas puede consultarse con provecho: CEPAL, Bibliografía sobre pobreza, Santiago, junio 1978, E/CEPAL/LIB.16; Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, "Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos", CEPAL, mimeo, marzo 1978; y "Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar pobreza", CEPAL, mimeo, junio 1978; A.K. Sen, Three Notes on the Concept of Poverty, Income Distribution and Employment Program, ILO, 1978; (cont.)

/Existen dos

Existen dos grandes grupos de conceptos operacionales para delimitar la pobreza: subjetivos y objetivos. En las mediciones subjetivas es cada persona o familia quién evalúa su situación, y esa percepción identifica los estados de pobreza. En los conceptos operacionales objetivos, se aplican criterios externos pre-establecidos (cuantía de ingresos, consumo de alimentos, acceso a servicios, etc.) para responder a las interrogantes y evaluar quienes son o no son pobres.

Las concepciones operacionales subjetivas son de importancia para muchas disciplinas pero, por razones obvias, no han podido ser de gran utilidad en los esfuerzos nacionales para evaluar situaciones o para fundar políticas o estrategias anti-pobreza. Hasta el momento al menos, estas últimas en forma invariable se inclinan por concepciones operacionales objetivas. Dentro de éstas, a su vez, se distinguen concepciones de pobreza absoluta y concepciones de pobreza relativa.

En las concepciones de pobreza absoluta se establecen standards basados en algún criterio de necesidades a satisfacer en forma suficiente o adecuada (por ejemplo: de subsistencia, nutricional, de nivel de vida, etc.). Las posiciones de cada individuo, familia, región, país, etc. - la unidad de análisis de interés - son comparadas con ese standard absoluto. Aquellas unidades de análisis que caen bajo este standard, son consideradas pobres. La mayor dificultad en este tipo de estimaciones de la línea de pobreza está, desde luego, en determinar cuál es el criterio adecuado para fijar el standard absoluto para cada situación determinada.

(Cont.)

2/ Jan Drewnoski, Poverty: its Meaning and Measurement, Development and Change, London, April 1977; Franco, op. cit.; S. Anand, The Definition and Measurement of Poverty, mimeo, Banco Mundial, 1976; Drenowski, On Measuring and Planning the Quality of Life, The Hague Institute of Social Studies, 1974; M. Rein, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", en The Concept of Poverty, edited by Peter Townsend, American Elsevier Publishing Co. Ind., New York, 1970, p. 46-73; Orshanky, op.cit.; E.J. Hobsbawn, "Poverty", International Encyclopedia of the Social Sciences, New York, Mac Millan and Free Press, 1968, Vol. 12, p. 398-404; y Deborah I. Offenbacher, The Proper Study of Poverty: Empirical vs. Normative Perspectives, en Waxman, Chaim Isaac (ed), Poverty, New York, Grosset & Dunlap, 1968, p. 37-63.

/En las

En las concepciones relativas se hace por completo abstracción de un standard absoluto para determinar las líneas de pobreza. El punto de partida es determinar la sociedad global, comunidad, localidad, etc. respecto de la cual se quiere analizar los estratos pobres o la situación de pobreza. Luego, se compara la posición relativa a la unidad de análisis de interés, respecto a todas las demás unidades del mismo tipo existentes en la sociedad, comunidad, o localidad elegida. La comparación se hace en términos de un criterio (ej. ingresos) o una composición de varios y luego se fija más o menos arbitrariamente la línea de pobreza (ej. aquélla dada por el equivalente al promedio de los ingresos familiares de la comunidad).

c) Los indicadores

Una vez explicitado el concepto de pobreza según las variantes arriba indicadas, el próximo paso consiste en operacionalizarlo. Para ello, es necesario elegir indicadores que puedan empíricamente discriminar a la población según los criterios seleccionados. Resulta casi innecesario insistir en que si existe confusión y falta de consenso en la conceptualización, ello se verá reflejada con mucha mayor intensidad respecto a los indicadores. Por el momento, no existe ningún indicador ni combinación de indicadores que no haya sido criticado en su construcción o tachado de incompleto, arbitrario o parcial.

Existe un amplio rango de indicadores o de alguna combinación de ellos en uso. Este rango incluye indicadores simples, como la consideración de ingresos mínimos; algo más complejos, como los que intentan reflejar niveles de subsistencia o los mínimos para mantener niveles de salud; que incluyen dimensiones societales, como aquellos que procuran medir ciertas necesidades que exige una supervivencia socialmente aceptable; hasta los más complejos indicadores que tratan de mensurar varias dimensiones de los componentes del nivel de vida. Mientras más cerca estemos de necesitar indicadores de necesidades de subsistencia o físicos, más tienden a utilizarse indicadores del tipo alimentario-nutricional, como el consumo de calorías y proteínas, o alguna combinación con indicadores de salud y saneamiento ambiental.

/Un ejemplo

Un ejemplo del empleo de este tipo de indicadores, lo provee el procedimiento seguido por CEPAL para fijar sus líneas de pobreza en sus estudios de los diferentes países de la región.[1/] Para cada país, se fijaron standards de tipo alimentario-nutricional. Estos standards fueron luego traducidos a una canasta de alimentos de bajo costo que satisfaciera los requerimientos establecidos y que se aproximara a los hábitos de consumo de alimentos de la población del respectivo país. Una vez fijado el costo de adquisición de cada canasta, ese costo pasó a determinar el nivel absoluto de línea de indigencia o línea de extrema pobreza. El ingreso que además permitía cubrir los otros rubros de un presupuesto mínimo, determinó una segunda línea, la línea de pobreza.

La estimación de las líneas de indigencia y pobreza, por área de residencia, en términos per cápita anuales y en dólares de 1970, según fueron calculados por CEPAL para once países de la región, se indican en el cuadro 2.

4. Extensión y perfiles de la pobreza en América Latina

De acuerdo a las líneas de pobreza definidas más arriba, alrededor de 1970, un 40 por ciento de la población regional se encontraba bajo las líneas de pobreza. Bajo las líneas de indigencia de los respectivos países, habría un 19 por ciento de la población total. De los 107 millones de pobres en 1970, 50 millones eran indigentes. Como todas las cifras regionales, ellas no reflejan las diferencias interpaíses. Hay países donde menos del 10 por ciento de su población queda bajo la línea de pobreza y otros donde las cifras muestran sobre un 60 por ciento de la población en estado de pobreza. Cerca del promedio regional se encuentran Colombia y México y países como Chile, Costa Rica y

---

1/ Para una exposición más detallada, consúltese Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, 78a, op. cit., y O. Altimir, op. cit.

/Cuadro 2

Cuadro 2

LINEAS DE INDIGENCIA Y POBREZA EN 11 PAISES DE AMERICA LATINA
(En términos per cápita anuales y en dólares de 1970)[a/]

País	LINEA DE INDIGENCIA				LINEA DE POBREZA			
	Nac.	Urb.	Rural	Area Metrop.	Nac.	Urb.	Rural	Area Metrop.
Argentina	117	124	93	124	231	249	164	249
Brasil	85	98	74	98	162	197	130	197
Colombia	77	85	66	88	147	170	116	176
Costa Rica	82	95	73	98	152	190	128	195
Chile	116	125	96	128	225	249	168	256
Ecuador	92	106	83	110	173	213	145	220
Honduras	77	92	71	95	142	183	125	190
México	82	89	70	93	157	179	122	185
Perú	78	88	68	91	148	176	119	181
Uruguay	110	117	88	117	214	234	153	234
Venezuela	130	139	108	144	252	277	189	287

Fuente: Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, CEPAL, 1978, Cuadro 11, p. 93.

a/ A tipos de cambio promedio de importación.

/Venezuela tienen

Venezuela tienen proporciones de pobres dentro de su población bastante más bajas que este promedio.[1/] En el cuadro 3, se presentan las estimaciones de la incidencia de la pobreza en 10 países de la región y en el continente.

Las estimaciones de la cuantía de recursos que es necesario transferir a los grupos pobres para llevar estos estratos a la línea de pobreza (brechas) llegan a un promedio regional del 6 por ciento del ingreso disponible total de las personas, a un 4.5 por ciento del Producto Interno Regional Bruto, a un 22.5 por ciento del total del Gasto Público en la región y a un 12 por ciento del ingreso disponible del 10 por ciento de la población con mayores ingresos personales, todo ello suponiendo teóricamente que no haya filtraciones y cada familia o individuo reciba el monto exacto de unidades de transferencias que le corresponde para salir del estado de pobreza. Estos promedios regionales resultan de la agregación de valores nacionales y esconden considerables diferencias entre países.[2/] A modo de ejemplo, se indican en el cuadro 4 las estimaciones de las brechas sobre el ingreso disponible en nueve países de la región.

Del total de pobres en la región, una gran mayoría pertenece a los sectores rurales. Aún ajustando diferenciales de precio urbano-rural, eliminando subdeclaraciones e incorporando estimaciones por ingresos en especie y autoconsumo, alrededor del 60 por ciento de todos los pobres de América Latina reside en áreas rurales, esto es, cerca de 70 millones de personas en los cálculos para el año 1970.

1/ Estimaciones de la CEPAL en base a cifras proporcionadas por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina y O. Altimir.

2/ Por ejemplo, en nueve países de la región analizados, la brecha de pobreza expresada como porcentaje del ingreso disponible de las personas fluctuaba entre un 0.6 por ciento y un 20 por ciento, en tanto que para los mismos países la brecha expresada como porcenaje del gasto público mostraba un rango que va entre el tres por ciento y valores superiores al 100 por ciento. Estas estimaciones del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina muestran diferencias apreciables entre los países en cuanto a la factibilidad y dificultad de efectuar transferencias, especialmente por la vía de un aumento y redistribución del gasto público.

/Cuadro 3

Cuadro 3

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA EN LA POBREZA
EN PAISES DE AMERICA LATINA Ca. 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	5	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	-	-	4	-	-
Venezuela	20	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: Altimir, op. cit., cuadro 12, p. 94.

/Cuadro 4

Cuadro 4

INCIDENCIA DE LA POBREZA Y BRECHA DE POBREZA POR PAISES
(Ca. 1970)

Países	% Pobres	Brecha de pobreza en % del ingreso total de los hogares
Argentina	8	0.6
Brasil	49	7.0
Colombia	45	8,0
Costa Rica	24	3.6
Chile	17	2.1
Honduras	65	17.4
México	34	4.1
Perú	50	11.8
Venezuela	25	2.5

Fuente: O. Altimir, op. cit., cuadro 14, p. 96

/Respetando apreciables

Respetando apreciables diferencias de magnitudes entre los países, los análisis efectuados de los datos contenidos en las encuestas de hogares muestran algunas relaciones sistemáticas dentro de los grupos pobres de América Latina:[1/]

i) En promedio, los hogares clasificados como indigentes muestran un mayor tamaño que los pobres y éstos que los no pobres. Relacionado con este tamaño, tanto en el sector rural como en el urbano, la proporción de menores en los hogares a medida que aumenta la intensidad de pobreza es mayor.

ii) Cuando los hogares tienen por jefe del hogar a mujeres (revelando normalmente la ausencia de uniones en que estén presentes ambos esposos) la probabilidad de indigencia o pobreza sube fuertemente.

iii) Esta probabilidad de indigencia o pobreza baja sustancialmente a medida que aumenta el número de ocupados en hogares de un mismo tamaño. Este hecho se refleja con mayor fuerza cuando el número de ocupados pasa de uno a dos en los hogares.

iv) Al analizar los factores que puedan explicar los diferentes ingresos per cápita de los hogares, se concluye que las desigualdades de ingresos de los hogares son explicadas en más de un 50 por ciento de las veces por los diferenciales de ingreso por hombre ocupado existentes entre los hogares pobres y no pobres. El resto de estas desigualdades en los ingresos per cápita de hogares pobres y no pobres, puede explicarse por las menores tasas de participación y mayores tasas de dependencia de los hogares pobres.

1/ Las generalizaciones que siguen para la región han sido sintetizadas de análisis efectuados en encuestas de hogares en distintos países cuyas líneas de indigencia y pobreza han sido calculadas de acuerdo al procedimiento indicado. La gran mayoría de estas generalizaciones corroboran hipótesis avanzadas en trabajos anteriores o dan una base empírica de mayor cobertura a estudios de naturaleza más parcial. (Ver Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, 78b. op. cit.).

/v) Con respecto

v) Con respecto a las fuentes de ingresos, se puede generalizar que el trabajo constituye, para todos los efectos prácticos, la única fuente de ingresos para los miembros de los hogares indigentes o pobres. Mientras menor el nivel de ingresos, mayor es la dependencia de ingresos provenientes del trabajo.

vi) Con respecto a las posibilidades de encontrar trabajo, las encuestas corroboran los análisis de subutilización de la fuerza de trabajo a nivel regional.[1/] Aún cuando los hogares pobres tienden a presentar más desempleo que los hogares no pobres, comparativamente una alta proporción de jefes de hogar están ocupados. Sin embargo, el desempeño es en actividades irregulares, con jornadas de trabajo inferiores a los horarios normales y una mayor proporción manifiesta deseos de trabajar más. Relacionada a la pobreza entonces, está más el problema de subempleo y la baja calidad relativa del empleo que el desempleo abierto.

vii) Los niveles educacionales alcanzados por los jefes de hogares se relacionan fuertemente con los de incidencia de la pobreza.[2/] Si bien es difícil generalizar un umbral de educación relativo a niveles de pobreza, el número de hogares en situación de pobreza decae fuertemente cuando los jefes de hogares alcanzan niveles de educación formal

---

1/ Estimaciones de PREALC-ILO sobre la subutilización de la fuerza de trabajo basadas en 6 países que cubren alrededor del 90 por ciento de la fuerza de trabajo regional (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) hacen llegar la cifra a un 27 por ciento de la población económicamente activa. De ella, sólo un quinto sería desempleo abierto y el resto diferentes formas de subempleo. Ver: PREALC-ILO, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago de Chile, 1976, p. 12. Para un análisis más centrado en los grupos pobres, ver PREALC-ILO: Empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas en América Latina, Documento de trabajo, PREALC/148, junio 1978.

2/ La complejidad de las relaciones entre educación y pobreza y las implicancias que ello tiene para políticas regionales puede verse en: Aldo E. Solari, "Educación y pobreza", en ILPES, La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, mimeo, Vol. II, 1977. p. 465-507.

/cercanos a

cercanos a la primaria completa, y cuando ese nivel no alcanza los dos o tres años de primaria, en ausencia de otros factores muy especiales, es casi cierta la situación de indigencia o pobreza del respectivo hogar.

5. La antesala al ciclo de la pobreza

Cifras preliminares en algunos países de la región revelan algunas importantes relaciones entre los estados de pobreza de las familias y hogares en la región y la situación de la infancia y la juventud.[1/] Nuevamente, haciendo abstracción de importantes diferencias subregionales e interpaíses, mostraremos aquellas relaciones que tienen una más alta probabilidad de ser confirmadas en análisis más detenidos de la información.

En las familias y hogares [2/] indigentes o pobres, la proporción de menores de 15 años puede estimarse en alrededor de un 55 por ciento, mayor para las zonas rurales que urbanas, siempre significativamente mayor que la proporción de población menor de 15 años en los hogares

---

1/ El Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina está llevando a cabo una investigación focal del grupo de edad 0-19 según la información contenida en encuestas de hogares para nueve países de la región. Al momento de escribir estas líneas, el grueso de la información está siendo procesada y las relaciones que siguen están basadas en análisis parciales para algunos países.

2/ Es importante la distinción entre hogares y familias pues, en varias características, mediciones sobre unos u otras conducen a generalizaciones que no son similares. El hogar está definido como una unidad económica y social constituída por el conjunto de individuos que conviven habitualmente bajo el mismo techo y ocupan la misma vivienda. La familia, por otra parte, está definida en función de lazos de parentesco que surgen del proceso de reproducción y cuya reglamentación se basa en la costumbre o la ley. (Naciones Unidas: "Diccionario Demográfico Plurilingue", Estudios de Población Nº 29, Nueva York, 1959, p.4). En esta exposición, cuando se citan estimaciones basadas en información ya depurada sobre hogares y sobre familias que vayan en una misma dirección, se ha preferido la cifra más conservadora.

/clasificados como

clasificados como no pobres en la región, cualquiera sea la forma de cálculo y las unidades en que se hayan estimado las líneas de pobreza. Según estimación de CELADE la población menor de 15 años alcanza a un 42 por ciento del total de la población de la región.

Entre los países analizados, en general, a menor ingreso per cápita y a menor evolución en su transición demográfica, mayor es la proporción joven en los hogares y familias pobres de los respectivos países.

Intrapaíses, a medida que se intensifica la situación de pobreza de hogares y familias, mayor es la proporción de población menor de 15 años habitando en los respectivos hogares. Esta relación se da tanto en hogares rurales como urbanos. En los diferentes países analizados, esta proporción de población menor de 15 años es, en los hogares pobres, al menos un tercio más alta que en los hogares de más altos ingresos.

A su vez, si esta población joven menor de 15 años se subdivide en tramos de edad (0-4; 5-9; 10-14) para cada país, en cada uno de estos tramos de edad se mantiene la relación: a mayor intensidad de la situación de pobreza, mayor es la proporción de cada uno de estos tramos de edad. Sin embargo, estas proporciones no son homogéneas. Las diferencias en las proporciones de los tramos de edad 0-4 entre hogares pobres y no pobres es la más acentuada, y estas diferencias se van atenuando a medida que se avanza en la edad de la población menor de 15 años. Por una parte, ello muestra la mayor fecundidad de los estratos pobres con respecto a los no pobres y el descenso en las tasas de estos últimos en las décadas recientes. Pero, por otra, estaría señalando el hecho significativo de la importancia que el trabajo de los hijos puede tener para superar los límites de pobreza en los hogares y familias respectivas. Esto explicaría, en buena parte, la atenuación de las diferencias en las proporciones a medida que se avanza en tramos de edad. Las tendencias descritas se mantienen, ya sea urbano o rural el lugar de residencia.

/En los

En los países analizados, se confirman promedio de hijos por mujer más altos a medida que se intensifica la situación de pobreza; estos promedios son más altos en los lugares rurales que en los urbanos; y más altos también entre las mujeres pertenecientes a la población económicamente inactiva, que en las activas. Por otra parte, en todos los países se puede confirmar el efecto de la reducción en la fecundidad a medida que aumenta el nivel educacional de la mujer, tanto para lugares rurales o urbanos, y cualquiera sea el tramo de ingresos de las familias u hogares a que ellas pertenecen.

Por la intervención de todos estos factores, a medida que se intensifica la situación de pobreza, más joven es la edad promedio de los grupos familiares. Al tomar como base los ingresos per cápita de los hogares, estas edades promedio pueden mostrar diferencias de más de 10 años entre hogares indigentes y aquellos de más altos ingresos. Esto también puede apreciarse en las relaciones de dependencia, que en el caso de familias clasificadas como indigentes, suelen ir más allá del doble que las clasificadas como no pobres dentro de un mismo país.

La información contenida en las encuestas, además, tiende a confirmar tasas de nupcialidad general - tomando en cuenta tanto uniones legales como consensuales, estas últimas de importancia preponderante en varias áreas de la región, que muestran ser significativamente altas entre el grupo de edad 15-19 pobre. A medida que se intensifica la pobreza, crece también bruscamente la tasa de nupcialidad en este grupo de edad. En todos los casos analizados, para los grupos de edad 15-19, es entre los grupos pobres donde se encuentran las más altas tasas de nupcialidad general. Es entre los pobres donde se da el más alto grado de entrada temprana al matrimonio o unión, en mucha mayor proporción que en los no pobres.

Por otra parte, para los países analizados, en el grupo de edad 15-19, para los estratos pobres, una mayor proporción de las uniones tienden a ser consensuales que legales. Estas proporciones son mucho más marcadas a medida que se intensifica la pobreza. Dentro de los

/pobres, además,

pobres, además, la proporción de estas uniones consensuales es más alta en las áreas rurales que en las urbanas, entre las mujeres que han pasado un cierto número de años en zonas semi-rurales periféricas a las ciudades, y entre las que poseen menos educación. Nuevamente es, dentro de los grupos clasificados como pobres, la educación de la madre la variable que más puede atenuar las proporciones observadas. A mayor nivel de educación de la madre, menor es la proporción de uniones consensuales. Para todos los tramos de edad, mientras mayores sean los ingresos de hogares y familias, menores son proporcionalmente las rupturas y menores las uniones consensuales.

La educación, especialmente las de los padres, aparece una y otra vez como estrechamente relacionada a los perfiles de los grupos pobres y no pobres. Para el conjunto de datos que muestran las encuestas de hogares, la educación es el factor que se puede representar como el que más estaría asociado a una reducción en las carencias que ilustran la situación de pobreza. A condiciones similares de pobreza, un mayor nivel educacional se relaciona, en la gran mayoría de las veces, a una aminoración de las carencias dentro de los grupos pobres.

El nivel de educación, por otra parte, aparece sistemáticamente como uno de los factores con mayor herencia social en los grupos pobres. A pesar de la tremenda expansión de los servicios educacionales en las últimas décadas en la región,[1/] los datos disponibles para los países analizados muestran una asociación significativa entre los niveles educacionales alcanzados por los padres y los niveles alcanzados por los hijos. Nuevamente, esta relación es mucho más estrecha entre los grupos pobres que entre aquellos clasificados como no pobres.

Además, los niveles educacionales de jóvenes de menos de 20 años, de familias y hogares pobres de la región, son siempre significativamente más bajos que aquellos de los grupos no pobres. Esta relación se mantiene cualquiera sean los subgrupos considerados: rural-urbano,

---

1/ Un resumen de las características de esta expansión se encuentra en CEPAL, Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuadernos de la CEPAL Nº 3, Santiago de Chile, 1975, p. 60-65.

/por tipo

por tipo de actividad, tipo de unión, rama de actividad, tamaño de hogar, uno o dos cónyuges presente, etc. En general, la situación educacional está estrechamente relacionada con todos los factores que influyen en la situación socio-económica de la población en edad escolar.

Para dar sólo un ejemplo: tomando como indicador de deserción escolar la proporción de jóvenes de 12 a 19 años que no han completado su ciclo de primaria, sistemáticamente aparecen como significativamente mayores estas proporciones entre los clasificados como pobres que entre los no pobres; y mayores también en las áreas rurales que en las urbanas, en las uniones consensuales que en las legales y a medida que aumenta el número de hijos por familia o el temaño del hogar. Pero, en los grupos más pobres de cada país, cualquiera sea el tamaño de la familia y cualquiera el tipo de unión (consensual o legal), las proporciones de jóvenes de 12 a 19 años que no han completado la primaria son similares, y más altas que las de otros grupos. En resumen, si a algo condena la situación de pobreza extrema, es a niveles educacionales insuficientes. Tanto el número de hijos y tamaño del hogar, como el tipo de unión, sólo empiezan a tener influencia en los niveles educacionales alcanzados por los jóvenes de 12 a 19 años, cuando se está por encima de la pobreza extrema o indigencia.

Las altas proporciones de jóvenes de hogares pobres, que no han completado el ciclo primario, dan una primera aproximación al destino normal que espera al joven pobre latinoamericano: la entrada temprana al trabajo. Aunque ello es mucho más propio de los adolescentes y jóvenes que residen en áreas rurales de la región, con toda propiedad puede seguir afirmándose que los jóvenes pobres latinoamericanos no tienen juventud; pasan directamente de la niñez a la etapa de adulto, con la consecuencia última de fijar ya casi definitivamente un eslabón más en el ciclo de la pobreza.[1/]

1/ Ver Adolfo Gurrieri, et.al.: Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XII editores, S.A., México, 1971; y Aldo Solari, "Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana", Cuadernos del ILPES, Serie Anticipos de Investigación Nº 14, Santiago de Chile, 1971.

/Las tasas

Las tasas de participación en la población activa de los menores de 15 años de hogares y familias pobres, son más elevadas cuando el tipo de unión es consensual, el jefe de hogar es mujer con el cónyuge ausente, y cuando se trata de áreas rurales. En las áreas rurales de la región, normalmente, una muy alta proporción de los jóvenes pobres entre 15 y 19 años que no han emigrado a las ciudades, participan en la población económicamente activa. Los datos disponibles muestran claramente que, si bien a nivel regional y para toda la población las mayores tasas de desempleo se encuentran entre los jóvenes y las mujeres casadas,[1/] entre los grupos en estado de pobreza esta relación no es cierta ni para los jóvenes ni para las mujeres unidas en forma legal o consensual. Las mujeres indigentes o pobres en unión consensual o legal, tienden a tener las más bajas tasas de participación, *aún más en las zonas rurales* que en las urbanas,[2/] y a presentar tasas de desempleo no mucho mayores que los promedios nacionales. Quienes más necesitan de ingresos adicionales no pueden procurárselos pues están en situaciones donde, estructural e individualmente, las carencias de la situación de pobreza no se los permite.

En la gran mayoría de los países con datos disponibles, aparece claro que el problema de los jóvenes pobres, en la población económicamente activa, es un problema de subempleo y no de desempleo abierto. A la constatación de subempleo visible debe agregarse la realidad que, para los jóvenes en situación de pobreza, la estructura de ocupaciones los dirige a empleos poco remunerativos y de baja productividad, generalmente de los sectores rural y urbano informal. Todo ello conduce normalmente a que para los jóvenes pobres, desde el momento de inserción

---

1/ Ver PREALC, 1976, op. cit.; y Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, Nº 1 y 2, 1973, p. 45-87.

2/ Ello tiene relación, naturalmente, más con la inaplicabilidad de los conceptos de trabajo y empleo de la población económicamente activa, que con la situación real del trabajo femenino. Esto es especialmente cierto en los sectores rurales.

/en la

en la fuerza de trabajo, la clase de ocupaciones a desempeñar, son del tipo "callejón sin salida" (dead-end jobs) que limitan seriamente cualquier posibilidad de movilidad social ascendente. Este hecho está suficientemente documentado en la literatura sobre el tema de la región y todo hace pensar que la situación se ha agudizado en los años más recientes.

Sin embargo, cuando los pobres de la región logran reunir varios ingresos en un hogar o familia, proporcionalmente lo hacen recurriendo mucho más al trabajo de los hijos que al de la esposa en aquellos hogares que cuentan con la presencia de ambos cónyuges. Entre los no pobres, esta relación tiende a invertirse según los datos analizados en algunos países. Por ello, el trabajo de los hijos es significativo para hogares y familias pobres, en la medida en que ese trabajo puede hacer salir a las familias de la indigencia o de la pobreza. Cálculos preliminares para algunos países de la región, analizando la contribución de los perceptores secundarios de ingresos a los ingresos totales de los hogares y familias, indican altas proporciones de hogares que hubieran sido clasificados como indigentes o pobres a no mediar la contribución de los hijos al ingreso familiar.

En general, a medida que aumentan los niveles de ingresos en las familias completas, más contribuyen al ingreso total la esposa y los hijos. Sobre todo en los hogares con ingresos bajos entre los no pobres de cada país analizado, más familias pueden salir de la pobreza por la contribución de los hijos que por la contribución del cónyuge. Dentro de estos casos, normalmente tienden a ser las familias más numerosas las que en mayor proporción pueden abandonar la pobreza por el trabajo de los hijos, demostrando de paso que detrás de ello probablemente hay una estrategia de supervivencia ante situaciones angustiosas por el excesivo tamaño del hogar. Por otra parte, sin embargo, mientras más se acentúan los niveles de indigencia, menos tienden a participar en la fuerza de trabajo la mujer y los hijos, mostrando que, en la pobreza extrema, las posibilidades de superarla aún por esta vía, son más limitadas que en cualquier otro grupo en situación de pobreza.

/6. ¿Es

6. ¿Es irreversible la pobreza?

En los datos presentados, se ha puesto énfasis en hallazgos recientes para la región que confirman sólo una pequeña parte de los eslabones en el ciclo de la pobreza. Todo indica que los pobres están cogidos en un sistema de vida que se autosostiene durante el ciclo de la familia y que se perpetúa a las generaciones siguientes. Deserción escolar, entrada temprana al trabajo, uniones precoces, inestabilidad familiar, alta fecundidad, oportunidades ocupacionales restringidas, mal remuneradas y de baja productividad, etc. van apoyando y al mismo tiempo fijando las condiciones de la pobreza de la próxima generación. En realidad, los niños de los pobres ya experimentan el ciclo de la pobreza antes de su nacimiento como lo evidencian las cifras de abortos, muertes peri-natales y prematuros. Entre los pobres, las probabilidades de una mayor mortalidad y morbilidad antes o inmediatamente después del nacimiento son significativamente más altas que entre los no pobres.

Los niños pobres que logran sobrevivir la infancia y primeros años de la niñez están expuestos a la realidad física y social de la pobreza. No en vano, el hacinamiento es uno de los indicadores más usuales del estado de pobreza. A la vivienda inadecuada se agregan las condiciones sanitarias e higiénicas inexistentes o precarias, sin conexiones de agua, luz o alcantarillado. En estas condiciones, no tardan en surgir infecciones parasitarias, enfermedades diarreicas y otras enfermedades de la niñez.

La realidad social de los niños pobres latinoamericanos es igualmente desalentadora en lo que ha sido documentada.[1/] La pobreza, como ambiente social, no proporciona ninguna de las condiciones que son

---

1/ Los temas que se esbozan a continuación son materia de otro trabajo y no se entrará en mayor detalle aquí. Para una síntesis de aspectos relevantes véase, por ejemplo, Luis Bravo Valdivieso y A. Montenegro, Educación, niñez y pobreza. Dos estrategias para el desarrollo de niños de extrema pobreza, Ediciones Nueva Universidad y UNICEF, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1978; y Ernesto Pollit, "Poverty and Malnutrition: Cumulative Effects on Intellectual Development", Les Carnets de l'Enfance, Nº 14, abril-junio 1971, p. 40-52.

/necesarias para

necesarias para el desarrollo intelectual del niño, especialmente en los tres primeros años de vida, que son considerados a este respecto como críticos. Ni las formas de interacción personal en el seno de las familias pobres, ni la ausencia de estímulos verbales y sensoriales de todo orden, ni los modelos de rol y rasgos de personalidad modales que típicamente conoce el niño pobre latinoamericano pueden llevar a un desarrollo de su potencial intelectual. Con respecto a niños viviendo en condiciones socio-económicas más ventajosas, las experiencias han mostrado que los niños pobres tienen un retardo relativo en su funcionamiento intelectual, un menor desarrollo de las funciones cognitivas y un considerable menor rendimiento escolar.

Cada vez se reconoce más que el potencial de desarrollo de la inteligencia queda determinado en los primeros años de vida. Algunos autores estiman que el 80 por ciento de este desarrollo se produce antes de los cinco años. También, se ha documentado ampliamente la relación entre la expresión verbal y el pensamiento. Pero el lenguaje, el medio de comunicación más común, está estrechamente vinculado al espacio socio-cultural. Tanto el vocabulario empleado como la estructura de las frases son diferentes según los distintos niveles socio-económicos. Los niños pobres no escuchan términos abstractos, tienen un vocabulario limitado, hablan menos palabras por unidad de tiempo y elaboran un lenguaje de subcultura que tiene poca relación con el lenguaje que escucharán del maestro en los primeros años de escuela. Todo ello dificulta la integración a grupos diferentes, alienta la deserción escolar, disminuye aún más el potencial de desarrollo intelectual y refuerza las posibilidades de perpetuación de las condiciones de pobreza.

Agréguese a este cuadro, la incidencia de la desnutrición grave durante los primeros años de vida que está estrechamente relacionada con la situación de pobreza, y para el niño pobre latinoamericano aumentan los riesgos que llevan a una elevada mortalidad y morbilidad y a un serio factor coadyuvante de retardo relativo en el crecimiento y en el desarrollo intelectual. Un nuevo ciclo empieza a cerrarse cuando se abandona la escuela después de pocos años de escolaridad y

/se comienza

se comienza temprano el rol de adulto preparando el camino para otra generación de pobreza. En las áreas rurales de la región, cuando se logran niveles educacionales mayores o se dispone de mejores posibilidades ocupacionales, la ruta preferida es la emigración a temprana edad a las ciudades como lo demuestran los estudios de selectividad de la migración.[1/] Finalmente, una evaluación reciente del acceso de los grupos pobres a los servicios del Estado, muestra claramente que a pesar del avance logrado en algunos rubros de la acción social pública, el acceso de los grupos pobres a la educación, salud, capacitación y formación profesional, vivienda y servicios públicos en general es escaso y particularmente ausente en las áreas rurales de la región.[2/]

De la evidencia sobre la situación de la infancia y juventud pobre de la región, queda claro que cualquier estrategia destinada a aliviar la situación de pobreza debe estar enmarcada dentro de una estrategia global de desarrollo que sea capaz de romper el ciclo de la pobreza en varios eslabones simultáneamente. Una pregunta fundamental que debe responder, sin embargo, cualquier política focal dirigida a la infancia y juventud es la relativa al grado de irreversibilidad de las vivencias de los estados de pobreza. ¿Puede romperse el ciclo de carencias si no se actúa tempranamente en la niñez? Si se cree que ello es posible, entonces el énfasis de las políticas tenderá a que se incrementen las posibilidades de los jóvenes esperando que, mejor dotados, los pobres puedan aprovechar mejor las nuevas oportunidades económicas y sociales. Si se cree que ello no es posible, entonces es de la mayor importancia concentrar la gran mayoría de los esfuerzos en la infancia y primeros años de la niñez, y las políticas focales deben contemplar programas integrales para corregir deficiencias y carencias. La evidencia empírica presentada para la región, que pone énfasis en la situación de pobreza de hogares y familias, por tentativa que ella sea, tiende a confirmar que el ciclo de pobreza es muy improbable que se rompa si no se alteran radicalmente las vivencias de los niños pobres.

1/ Véase, entre otros, Joop Alberts, Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina, CELADE, Santiago de Chile, 1977.

2/ PREALC, 1978, op. cit., Capítulo IV, p. 1-16.