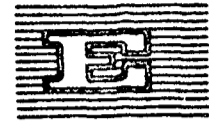


BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/CEPAL/G.1308

9 de mayo de 1984

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

P N U D

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

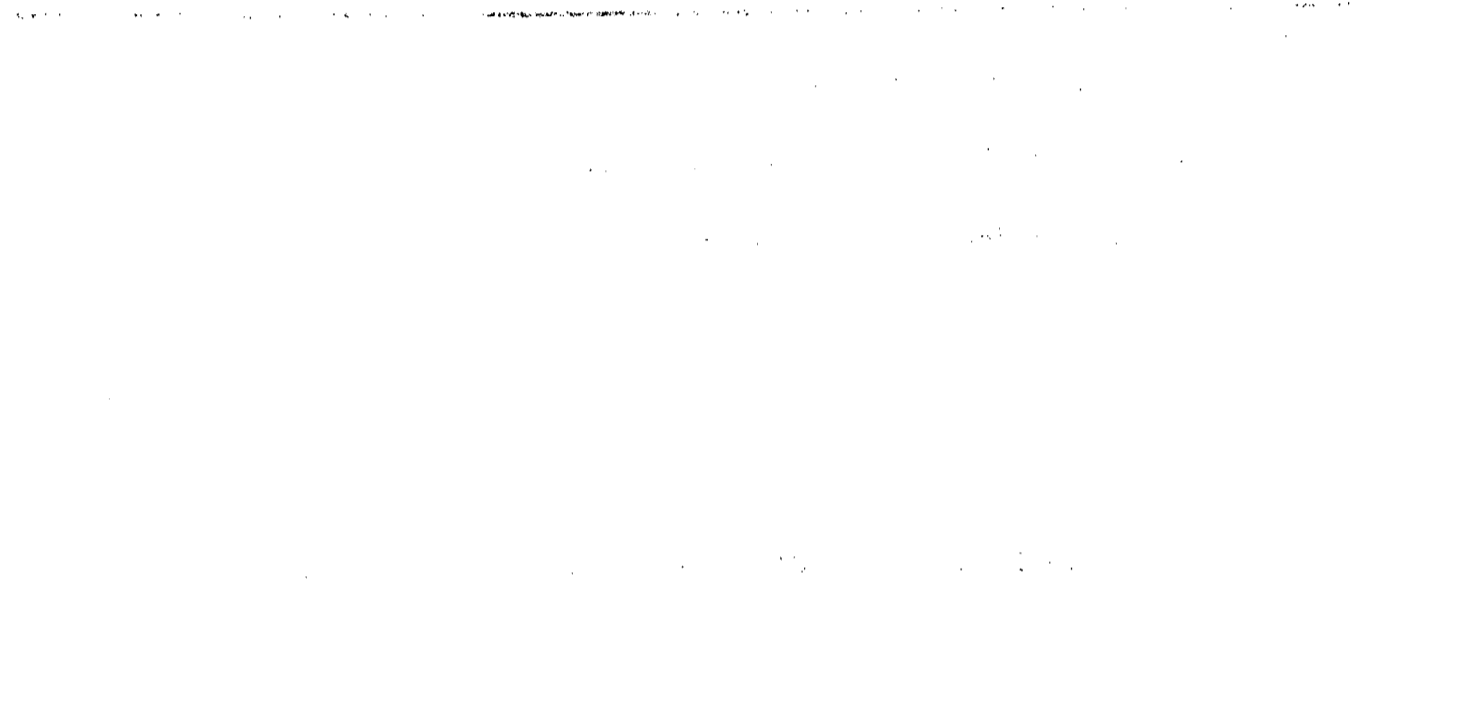
U N I C E F

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

LA SUPERACION DE LA POBREZA: UNA TAREA URGENTE Y POSIBLE */

*/ Este trabajo corresponde al Informe Final del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina.

84-2-142



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
Primera Parte - HACIA UN MEJOR CONOCIMIENTO DEL FENOMENO DE LA POBREZA ...	4
1. Aspectos conceptuales y metodológicos: ¿quiénes son pobres?	4
2. Cuantificación y perfil de la pobreza en América Latina alrededor de 1970	12
3. Rasgos principales de la evolución de América Latina y su relación con la pobreza	23
4. Conclusiones de la primera parte	36
Segunda Parte - ESTRATEGIAS Y ORIENTACIONES DE POLITICAS PARA SUPERAR LA POBREZA	39
1. Algunos comentarios sobre las estrategias recientes	39
2. Síntesis de la estrategia elegida	41
3. Orientaciones para una definición de políticas destinadas a superar la pobreza	50
Tercera Parte - REFLEXIONES FINALES	100
Notas	107
Anexo - Aspectos metodológicos	115

Introducción

En el año 2000, alrededor de 170 millones de latinoamericanos seguirán viviendo en condiciones de pobreza crítica si no cambia el estilo de desarrollo que ha predominado en la mayoría de los países de América Latina y si no se toma conciencia internacional de la necesidad de buscar nuevas formas de solidaridad con los países de menor desarrollo de la región.

A fines del siglo los pobres se habrán concentrado en las ciudades, uno de cada cuatro habitantes urbanos será pobre, y habrá 102 millones de personas pobres en las ciudades. A pesar de ello la incidencia de la pobreza seguirá siendo mayor en el sector rural, ya que el 50% de los habitantes rurales serán pobres.

En nuestros días la situación de pobreza no es demasiado diferente del pronóstico formulado para el año 2000. En la actualidad hay en América Latina alrededor de 130 millones de personas pobres, lo que equivale a 35% de la población total, que se distribuyen en proporciones semejantes entre las zonas rurales y urbanas.

La disminución relativa de la pobreza crítica en el presente decenio y el próximo se estima que será menor que la experimentada en el pasado, pues se supone que la tasa de crecimiento económico será inferior y que no habrá cambios en los estilos de desarrollo vigentes. Mientras que entre 1970 y 1980 los cálculos muestran una reducción de la incidencia de la pobreza de 40 a 35%, entre 1980 y el año 2000 la incidencia de la pobreza se reduciría sólo de 35 a 30%.

Estas cifras son suficientemente elocuentes para mostrar la magnitud de un fenómeno que atenta contra uno de los derechos más elementales del hombre: el derecho a una vida digna.

No es de extrañar entonces que la CEPAL y otros organismos de las Naciones Unidas hayan denunciado con insistencia las desigualdades extremas que se han producido y que han persistido en los países latinoamericanos. La pobreza es un fenómeno visible cuyo dramatismo se palpa en las formas de vida campesina o en el rápido tránsito de un barrio a otro en las grandes ciudades. La pobreza está más allá de las ideologías; simplemente existe, se puede cuantificar, caracterizar, ubicar, y nadie, al menos públicamente, muestra su satisfacción por la existencia de la miseria. Sin embargo, en la realidad no ha habido una estrategia global acompañada de políticas específicas destinadas a erradicar una situación tan inhumana como injusta.

La preocupación de la CEPAL por los problemas de la equidad distributiva se remonta a sus primeros años de existencia. En sus estudios y proposiciones a los países, siempre ha vinculado el crecimiento económico a la justicia distributiva, denunciando sistemáticamente tanto los factores que han limitado un crecimiento dinámico, como los que han dado origen a una distribución desigual del ingreso. Nunca se ha aceptado que la existencia de desigualdades extremas sea una condición para lograr una alta tasa de crecimiento económico.

/En años

En años recientes estas preocupaciones se han reiterado, especialmente cuando se han propuesto cambios profundos en los estilos de desarrollo en los cuales se considere como objetivo prioritario la satisfacción de las necesidades básicas; en los estudios realizados conjuntamente con el Banco Mundial para medir y analizar la distribución del ingreso en América Latina, y en los abundantes y orientadores trabajos realizados específicamente en el campo social.

Es en esta tradición que CEPAL propone al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la realización de un proyecto que estudie el fenómeno de la pobreza crítica en América Latina y proponga políticas para superarla.

Dada la complejidad del tema, la diversidad de variables que intervienen en su explicación y la coincidencia que varios organismos del sistema de las Naciones Unidas tienen su sede regional en Santiago de Chile, se decidió que el proyecto tuviera un carácter interinstitucional. Así, en distintas etapas del proyecto colaboraron en la elaboración de sus estudios o en la orientación de los mismos el UNICEF, el ILPES, el CELADE, el PREALC y la FAO.

El objetivo de desarrollo del proyecto ha sido colaborar con los gobiernos de la región en la realización de sus propósitos de aumentar la participación de la población en los beneficios del desarrollo y de aliviar o erradicar la pobreza crítica en sus respectivos trabajos.

El presente informe sintetiza los resultados de las actividades realizadas en el proyecto y se apoya también en estudios elaborados por la misma CEPAL y por otros organismos especializados. En este sentido deben destacarse las investigaciones realizadas bajo la dirección de la Subsección de la CEPAL en México sobre la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano. Ese proyecto también fue financiado por el PNUD y se realizó dentro del marco del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Una síntesis de los principales resultados alcanzados en el proyecto mencionado aparece en el documento titulado "Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano" (E/CEPAL/MEX/1983/L.32) y, por lo tanto no se incluyen en este informe.

La falta de un marco teórico dificulta el análisis del tema de la pobreza y hace inevitable caer en algún grado de subjetivismo cuando se pretende definirla. Sin desconocer este inconveniente y teniendo presente que cualquier definición es objetable, los estudios realizados en el Proyecto se orientaron, por una parte, a perfeccionar el conocimiento existente sobre el fenómeno de la pobreza absoluta en América Latina y, por otra, a sugerir orientaciones de política que pudieran superarla.

Teniendo en consideración esos dos grandes propósitos, el presente informe examina en su primera parte algunos de los problemas conceptuales y metodológicos que surgen cuando se pretende definir la pobreza; se reseña la extensión y el grado de la pobreza en la región; se proporciona información sobre el desarrollo de América Latina y la evolución de la pobreza en los decenios pasados; se señalan las principales características socioeconómicas y demográficas de la pobreza rural y urbana; y por último se señalan algunas conclusiones que se desprenden del diagnóstico.

/La segunda

La segunda parte se inicia con algunos comentarios sobre las estrategias recientes destinadas a satisfacer las necesidades básicas o a aliviar la pobreza; a continuación se identifica con precisión la estrategia elegida, y se señalan las orientaciones para la formulación y ejecución de políticas destinadas a superar la pobreza. Esta última sección, que es la más extensa del informe, contiene un análisis sobre las acciones destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos; las iniciativas destinadas a provocar un cambio en la estructura de la propiedad y un aumento en el acervo y productividad de los activos que poseen los pobres, y las medidas destinadas a garantizar un ingreso mínimo familiar.

La tercera parte del informe contiene algunas reflexiones sobre las exigencias políticas y de cambios en la administración del Estado que es preciso realizar para hacer viable una estrategia que se proponga superar los conflictos económicos, sociales y políticos que puedan surgir con ocasión de las transformaciones que hay que introducir en los estilos tradicionales de desarrollo, para superar los obstáculos que hasta el presente han impedido mejorar en forma significativa la situación de los grupos más pobres de la población latinoamericana.

Dadas las diferencias que existen entre los países de América Latina y las diversas formas en que se presenta la pobreza en cada país, es imposible proponer recetas de validez general. Por estas razones, se propone un conjunto de medidas que podrán servir de orientación a los encargados de formular y ejecutar las políticas, quienes deberán adaptarlas a las condiciones económicas, políticas y sociales propias de cada país.

Por último, se debe tener en cuenta que las recomendaciones de política forman un conjunto coherente cuyo éxito depende precisamente de su complementariedad, por lo que su aplicación parcial desvirtuaría la concepción global que se ha tenido presente al formular las recomendaciones.

Primera Parte

HACIA UN MEJOR CONOCIMIENTO DEL FENOMENO DE LA POBREZA

En la introducción de este informe se señaló que la CEPAL ha tenido como preocupación permanente la de encontrar la manera de estimular el desarrollo de los países de la región, mediante el logro de tres objetivos centrales: el crecimiento económico, la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso y la mayor autonomía nacional.

Dentro de este marco de preocupaciones prioritarias se inscribe el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, que pone el acento en los sectores más desprotegidos de la población latinoamericana, es decir, aquellos que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas.

Para cumplir con el objetivo principal del Proyecto, que ha sido colaborar con los gobiernos en su propósito de superar la pobreza, era necesario en primer término determinar la magnitud y características de la pobreza en diferentes países de la región. En la primera etapa del Proyecto, ya se contaba con los resultados de un estudio realizado en el marco del proyecto conjunto CEPAL/Banco Mundial sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en los países de América Latina.^{1/} En dicho estudio se había desarrollado una metodología que permitía definir quiénes eran pobres y cuantificar la magnitud de la pobreza a nivel nacional. Pues bien, se consideró que esa metodología era congruente con la conceptualización de la pobreza en el marco de desarrollo latinoamericano que orientaría los análisis del Proyecto y que se podía, a partir de ella, determinar cuántos son los pobres, dónde están, cuáles son sus características y cuál es la realidad económica y social en que están insertos.

La primera parte de este informe está destinada a responder esas cuestiones básicas que constituyen el diagnóstico del cual se deducirán las sugerencias de políticas.

1. Aspectos conceptuales y metodológicos:
¿quiénes son pobres? 2/ 3/ 4/

Es indudable que una definición amplia de la pobreza no debería tener como único punto de partida la insatisfacción de ciertas necesidades básicas materiales, sino que debería incluir también otras necesidades igualmente básicas aunque de naturaleza no material. Entre los aspectos no materiales de la pobreza que se señalan más frecuentemente en los estudios cabe mencionar la autorrealización personal, la participación en la sociedad, la calidad del medio ambiente, la libertad, los derechos humanos, etc.^{5/}

Sin embargo, tanto en la selección de las necesidades básicas no materiales como en la fijación de criterios mínimos para su determinación, hay un alto grado de subjetividad, lo cual unido a la virtual imposibilidad de medir el grado de satisfacción de ellas, hace aconsejable, para los propósitos de un estudio empírico, concentrarse en las necesidades materiales consideradas básicas.

/Para el

Para el trabajo empírico, tanto la medición como la caracterización de la pobreza requieren contar con un criterio objetivo que permita clasificar la población en distintos grupos de acuerdo con su situación de pobreza o de no pobreza.

a) Criterios para identificar a los pobres 6/ 7/ 8/

Sen propone dos métodos para identificar a los pobres: el método directo y el método basado en el ingreso. El método directo consiste simplemente en identificar como pobres a todas aquellas personas cuyo consumo efectivo deja insatisfecha alguna de las necesidades consideradas básicas. El método basado en el ingreso consiste en calcular el ingreso mínimo necesario para satisfacer todas las necesidades básicas, el que constituiría entonces la "línea de pobreza", e identificar como pobres a todos aquellos cuyo ingreso sea inferior a esa línea de pobreza. El método directo propuesto por Sen plantea algunos interrogantes: ¿deberán clasificarse como pobres las familias que presentan deficiencias en la satisfacción de una o más necesidades básicas independientemente del grado de satisfacción de las demás, o deberán clasificarse como pobres aquellas que presentan deficiencias generalizadas en la satisfacción de sus necesidades básicas? Es indudable que el grado de uniformidad o desuniformidad de la pobreza constituye un aspecto crucial para responder a la pregunta anterior. Mientras mayor sea la coincidencia de los hogares que presentan deficiencias, mayor será la discrepancia resultante de la aplicación de los criterios mencionados anteriormente. Los escasos estudios empíricos en que se analiza en forma desagregada la satisfacción de las distintas necesidades básicas muestran una relativa desuniformidad de la pobreza. Esa desuniformidad significa que si se aplica el primer criterio, se tenderá a clasificar gran parte de la población como pobre, en tanto que si se aplica el segundo, la tendencia será inversa. De allí que convendría utilizar algún criterio intermedio entre estas dos posiciones extremas que se traduzca en un indicador que resuma el grado de satisfacción de las necesidades básicas. Ello supone el uso de ponderaciones según las cuales se podría determinar en qué medida la satisfacción de una necesidad sustituye o no las deficiencias de otras. Los resultados que se logren serían altamente sensibles a las ponderaciones elegidas y en esa elección habría implícito un cierto grado de arbitrariedad.

Por otro lado, como señala Sen, el método de ingreso toma en cuenta las idiosincrasias individuales sin violar la noción de la pobreza basada en la privación, puesto que permite identificar a quienes no poseen la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas dentro de los comportamientos y convenciones prevalecientes en cada comunidad.

Por estas razones de orden conceptual y otras de orden práctico derivadas de las restricciones impuestas por la información disponible, se ha utilizado el método del ingreso para identificar a los grupos pobres.

Los puntos de quiebre que separan a los grupos pobres de los no pobres, y que serán denominados líneas de pobreza, dependen del criterio adoptado para definir el término de pobreza.

/b) Las

b) Las líneas de pobreza

Básicamente existen tres enfoques para definir las líneas de pobreza. El primero es absoluto, el segundo relativo y el tercero una combinación de los dos anteriores. El enfoque absoluto define una norma o patrón mínimo de vida en términos de nutrición, vivienda, salud, vestuario y otras necesidades consideradas básicas. El ingreso necesario para sustentar este patrón mínimo de vida constituye la línea de pobreza.

El enfoque relativo considera en forma explícita la interdependencia existente entre las líneas de pobreza y la distribución del ingreso. La aplicación más sencilla y más conocida de este enfoque consiste en considerar como línea de pobreza el nivel de ingreso que separa al 20 o al 40% más pobre del resto de la población.^{9/} Según este criterio existe necesariamente un porcentaje de pobres constante y permanente.

El tercer enfoque procura superar esta desventaja del enfoque relativo sin abandonar totalmente la concepción relativa de la pobreza. Un ejemplo de este enfoque, que en cierta medida es una combinación de los dos anteriores, consiste en fijar la línea de pobreza como un determinado porcentaje del ingreso medio de la población.^{10/} De acuerdo con este criterio, mientras más igualitaria sea la distribución del ingreso, menor será el número de pobres, cualquiera sea el ingreso medio por habitante que exista en el país.

c) El criterio elegido

En el estudio de cuantificación de la pobreza ^{6/} cuyos resultados sirvieron de punto de partida al Proyecto, se eligió un criterio absoluto, pero relacionado con el estilo de vida prevaleciente. Ello condujo a estimar líneas de pobreza que representan un juicio acerca de los niveles mínimos aceptables de satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, por debajo de los cuales se registran situaciones de privación efectiva que se consideran no sólo moralmente intolerables sino críticamente degradantes de la condición humana.

Tal criterio supone, por otro lado, aplicar una norma valorativa uniforme -aunque específica en su definición para cada país-, lo que permite superar el problema que plantea la heterogeneidad de criterios de la definición de pobreza aplicados en los distintos países. Ello resultaba más adecuado a los propósitos del Proyecto, que incluyen no sólo la medición y el análisis de la pobreza dentro de un país, sino también un análisis comparativo entre países.

Una vez adoptado un criterio absoluto de pobreza es necesario determinar cuáles necesidades se consideran básicas y qué niveles mínimos de satisfacción de ellas se juzgan adecuados. El costo que representa satisfacer las necesidades seleccionadas según los niveles estipulados da origen a las líneas de pobreza. Es indudable que ambas decisiones suponen un cierto grado de arbitrariedad. Comúnmente las necesidades consideradas básicas incluyen un núcleo indispensable o irreductible dentro de cada uno de los siguientes grupos de necesidades:^{11/} alimentación, agua y alcantarillado, vivienda, vestuario, calefacción e iluminación, salud, educación, artefactos y muebles de hogar, transporte, recreación y seguridad social.

/En el

En el estudio mencionado se adoptó, para el trazado de las líneas de pobreza, un método basado en las necesidades de alimentación. Este método, cuyos antecedentes se remontan al célebre estudio realizado por Rowntree en 1901 sobre la pobreza en York,^{12/} consiste en determinar, sobre la base de los requerimientos nutricionales mínimos, un presupuesto normativo de alimentación y, a partir de él, un presupuesto mínimo para responder a un conjunto de necesidades básicas.

Pese a no estar exento de dificultades,^{13/} un enfoque basado en consideraciones nutricionales ofrece grandes ventajas: a) es relativamente sencillo, porque se refiere a la más esencial de las necesidades humanas; b) permite reducir significativamente el grado de arbitrariedad implícito en el análisis, y c) mediante una extensión simple, puede emplearse para analizar otras necesidades. Por estas razones, las líneas de pobreza usadas se basan en consideraciones nutricionales. Un estudio llevado a cabo por FAO/OMS estima las necesidades mínimas de energía y proteínas de las personas según sexo, edad, peso, grado de actividad física, estado de embarazo o lactancia y calidad proteica de la dieta.^{14/} Se establece allí que esos requerimientos son necesarios para mantener a una persona en buenas condiciones de salud.

Sobre la base de este estudio y considerando la composición de la población por sexo y edad, peso medio de las personas, grado de actividad física, porcentaje de madres embarazadas o en etapa de lactancia y calidad proteica de la dieta en cada país, pueden estimarse los requerimientos energéticos y proteicos medios por habitante en los distintos países,^{15/} y determinarse para cada uno de ellos una canasta de alimentos de bajo costo. Para establecer dicha canasta se consideraron tres criterios. Primero, la canasta debe satisfacer las necesidades medias de energía y proteínas estimadas en la forma descrita anteriormente. Segundo, la canasta debe aproximarse a la estructura de la oferta interna de alimentos, la cual corresponde al promedio de los hábitos de consumo de la población. Tercero, los cambios que se introduzcan a la canasta con respecto a este promedio deben propender a disminuir su costo. En síntesis, la canasta introduce normativamente dos tipos de modificaciones respecto a la canasta media del país. Una tiende a que el contenido de calorías y proteínas coincida con las necesidades mínimas de estos elementos, y la otra procura abaratar su costo.^{16/}

El costo de adquisición de esta canasta en cada uno de los países considerados, obtenido valuándola a los respectivos precios minoristas, constituye un presupuesto mínimo de alimentación. El ingreso que sólo cubre ese mínimo corresponde a la denominada línea de indigencia o línea de extrema pobreza. Dicha línea alcanza un nivel mayor en los sectores urbanos que en los rurales debido a los índices diferenciales de precios en esos dos sectores. Sin embargo, es indudable que esa línea de indigencia o extrema pobreza no es suficiente para abordar el problema de la pobreza. Ya A. Smith ^{17/} distinguía entre lo que es "necesario para la mantención de la vida" y "cosas que las reglas de decencia establecidas han hecho necesarias". Siguiendo esta misma línea de pensamiento, Sen ^{18/} distingue entre una línea de pobreza nutricional y una línea de pobreza cultural. La primera de ellas corresponde a la línea de indigencia descrita anteriormente.

/Para obtener

Para obtener una línea de pobreza (en el sentido cultural indicado por Sen), que represente un presupuesto mínimo de gasto para cubrir el conjunto de necesidades básicas -no sólo las nutricionales- se utilizó una relación normativa entre el consumo en alimentos y el consumo total, de acuerdo con el método desarrollado pioneramente por Orschansky.^{19/} El método consiste en determinar, a partir de encuestas sobre presupuesto familiar, el porcentaje del ingreso total de los pobres que éstos gastan en alimentos. El costo de la canasta mínima de alimentos dividido por este porcentaje da origen a la línea de pobreza. Según encuestas de presupuestos familiares se estima que las familias pertenecientes a los estratos de bajos ingresos gastan en alimentos cerca del 50% de su ingreso en las zonas urbanas y cerca del 60% en las rurales. Basándose en estos datos, se ha fijado la línea de pobreza en las zonas urbanas y rurales en un nivel equivalente al doble y a siete cuartos de las respectivas líneas de indigencia.

En otras palabras, las familias indigentes son aquellas que aun cuando asignaran la totalidad de sus recursos a la compra de alimentos, no satisfarían sus necesidades nutricionales mínimas. Las familias pobres son aquellas cuyos hábitos de gasto en alimentos y sus otros gastos de consumo no les permiten satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

Una vez determinadas las líneas de indigencia y pobreza, es necesario seleccionar una variable para contrastarlas a fin de identificar y cuantificar las familias en estado de indigencia y pobreza. La riqueza, el ingreso y el consumo de las familias representan tres opciones para abordar esta tarea. El criterio central para dilucidar esta alternativa consiste en establecer cuál de ellas mide o refleja mejor el nivel de bienestar de la familia.

A la luz de este criterio, el ingreso permanente constituye la mejor variable para medir el bienestar, puesto que incorpora el concepto de riqueza y la rentabilidad que puede obtenerse de ésta y al mismo tiempo elimina las variaciones transitorias del ingreso. Dadas las dificultades implícitas en la estimación de la riqueza y del ingreso permanente a partir de las encuestas de hogares, se descartaron estas variables como indicadores de bienestar y sólo se mantuvieron las de ingreso corriente y consumo corriente.

Entre los aspectos que interesa analizar para evaluar la conveniencia relativa de estas dos variables se pueden citar la precisión de los datos obtenidos a través de su aplicación en las encuestas de hogares, el fenómeno de ahorro negativo o "desahorro" que se observa en los grupos de bajos ingresos de los países en desarrollo, las variaciones transitorias de ambas variables, el ciclo de vida en relación con el comportamiento del ingreso y consumo, etc.

En definitiva, en el estudio preliminar sobre cuantificación de la pobreza,^{6/} se optó por utilizar el ingreso corriente como variable representativa del bienestar material. Esta decisión se basó fundamentalmente en consideraciones de orden práctico, ya que eran escasos los países en Latinoamérica que contaban con encuestas recientes de consumo o presupuesto familiar, por lo que la opción de utilizar la variable consumo habría restringido enormemente la cobertura de

/este estudio.

este estudio. La principal dificultad de utilizar el ingreso corriente para calificar el nivel de pobreza de las familias es el sistemático y significativo ahorro negativo que registran las encuestas de consumo o presupuesto familiar para la gran mayoría de las familias y particularmente para las familias de ingresos bajos. Existen muchas hipótesis para explicar las causas y el alcance de este fenómeno. La primera de ellas postula que los grupos de bajos ingresos se endeudan con los grupos de altos ingresos para financiar el consumo que excede de sus ingresos. Una segunda hipótesis plantea que el grupo que incurre en ahorro negativo es siempre un grupo distinto en diversos momentos del ciclo de vida, por lo que la situación se compensa cuando se considera al grupo en su conjunto. Finalmente, una tercera hipótesis postula que en las encuestas todos los grupos declaran ingresos menores que los reales. Los de ingresos bajos porque subestiman el ingreso en especies y la producción para el autoconsumo, y los de ingresos altos por razones tributarias.

Las dos primeras hipótesis son claramente insuficientes para explicar la magnitud y el alcance del fenómeno examinado. Por otra parte, al comparar los ingresos declarados en las encuestas de hogares con los ingresos registrados en las cuentas nacionales se aprecia inequívocamente la amplitud del fenómeno lo cual refuerza lo planteado por la última hipótesis.20/

A los efectos de identificar y delimitar la pobreza se utilizó el concepto de ingreso total disponible de las familias, que permite corregir las distorsiones en la declaración de ingresos que registran las encuestas de hogares, de manera de hacerlas más compatibles con las cuentas nacionales del país y año respectivos. La corrección del factor por subdeclaración se ha hecho con el máximo grado de desagregación que permite la información disponible, estableciéndose distinciones al menos por fuentes de ingreso y según la calidad de agrícola o no agrícola del sector en que se generan los ingresos.

El concepto de ingreso registrado en algunas de las encuestas que se utilizaron para medir y elaborar los perfiles de pobreza no corresponde al de ingreso total disponible. En estos casos, además de corregirse el problema de subdeclaración cuando se comparan los ingresos de la encuesta con el ingreso equivalente de cuentas nacionales, se ha corregido el ingreso registrado en las encuestas de manera de hacerlo equivalente al ingreso total disponible. Estas modificaciones incluyen correcciones por concepto de ingresos en especies, producción para el autoconsumo, ingresos provenientes de ocupaciones secundarias, ingresos imputados por posesión de vivienda, transferencias, ingresos de capital, etc. La exactitud y precisión de este proceso de corrección ha dependido de la información que suministren las mismas encuestas y otras fuentes de información.21/

La familia u hogar constituye indudablemente la unidad de análisis más relevante para el estudio de la pobreza. Aun cuando interesa más estudiar los niveles de bienestar de las personas, sabemos que éstos dependen más del nivel de ingreso de las familias a las cuales pertenecen esas personas que de sus niveles de ingreso respectivos.

/Es indudable

Es indudable que para que el ingreso familiar total refleje correctamente el nivel de bienestar material, éste debe ser ajustado de manera de tomar en consideración las diferencias de tamaño y estructura de las familias. Idealmente, este ajuste debería considerar la posibilidad de que existan economías de escala en el gasto con respecto al tamaño de la familia, y de que se pueda medir este último en unidades adulto-equivalente que permitan considerar las diferencias según el número de adultos, adolescentes y niños, y por sexo, que caracterizan a los hogares.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las líneas de indigencia y pobreza se establecieron por habitante para el promedio nacional, sin considerar ni el sexo ni la edad de cada persona en particular. Dada esta situación, no tiene sentido considerar la composición por edades y sexo del hogar para definir el ingreso disponible por habitante, el cual será simplemente definido como el cociente entre el ingreso familiar total disponible y el número de personas que componen el hogar.

En resumen, se ha utilizado la variable ingreso disponible por persona para medir las diferencias de nivel de vida o de bienestar material entre las familias. Todas aquellas familias cuyo ingreso por habitante esté por debajo de la línea de indigencia serán consideradas indigentes. Aquellas familias cuyo ingreso por habitante se encuentre entre las líneas de indigencia y pobreza se considerarán pobres, y finalmente, aquellas cuyo ingreso por habitante exceda la línea de pobreza serán consideradas no pobres.

Es importante destacar dos posibles sesgos en la metodología utilizada. Primero, si las familias pobres son de tamaño mayor que las familias no pobres, el hecho de no considerar las economías de escala del gasto con respecto al tamaño de la familia implica que el ingreso por habitante de las familias pobres subestima sus verdaderos niveles de bienestar en relación con este mismo indicador para las familias no pobres. Segundo, si los niños representan un porcentaje mayor que el resto de los miembros del hogar en las familias pobres que en las no pobres, no considerar la unidad adulto-equivalente para computar el ingreso por habitante supone una segunda subestimación por parte del último de los niveles de bienestar de las familias pobres en relación con este mismo indicador para las familias no pobres.

Tanto la clasificación de las familias pobres y no pobres como el número de familias en condiciones de pobreza difieren notablemente si se emplea el ingreso familiar por habitante o el ingreso familiar total como criterios de medición de la pobreza. Estas variaciones se deben a las notables diferencias existentes en cuanto a tamaño del hogar que caracterizan a las familias pobres y no pobres.^{22/}

d) La incidencia y severidad de la pobreza

Una vez determinadas las líneas de indigencia y de pobreza para cada uno de los países considerados en el estudio, se compararon con la distribución del ingreso familiar por persona y así se determinó la cantidad de personas cuyo

/ingreso era

ingreso era inferior a las líneas de pobreza e indigencia. La magnitud o incidencia de la pobreza se obtuvieron calculando el porcentaje de personas que están bajo la línea de pobreza respectiva en relación con la población total.

Este índice no registra la gravedad o grado de la pobreza, esto es la medida en que la línea de pobreza excede del ingreso medio por habitante de los pobres y, además, es insensible a las redistribuciones de ingreso entre los grupos pobres.

Para corregir parcialmente estas deficiencias se calculó otro índice denominado déficit de pobreza, que corresponde al agregado de ingreso o consumo que le falta al conjunto de hogares pobres para quedar ubicados al nivel de la línea de pobreza. Las más comunes lo expresan como porcentaje de algún concepto de ingreso. Así, el déficit de pobreza puede expresarse como porcentaje del ingreso nacional, del ingreso total de las familias no pobres o del ingreso de las familias no pobres una vez descontado un monto equivalente a la línea de pobreza. Estas relaciones reflejan el porcentaje del ingreso de las familias no pobres dentro del ingreso total y el porcentaje del ingreso de las familias no pobres por encima de los niveles de pobreza que sería necesario redistribuir para que todas las familias pobres alcanzaran la línea de pobreza.

También es posible expresar el déficit de pobreza como porcentaje de los ingresos tributarios, del gasto total o del gasto social del gobierno, lo que refleja de alguna manera la capacidad de éste para abordar el problema de la pobreza.

En estas relaciones se supone que las transferencias se realizan sin que se produzcan filtraciones de ingreso de los grupos no pobres a los grupos pobres, lo cual no corresponde a la realidad. Esto significa que el porcentaje de los ingresos necesarios para cumplir tal tarea normalmente excede el que reflejan los déficit en un monto que depende de la magnitud de las filtraciones en el proceso de transferencia.^{23/}

El déficit de pobreza es sensible tanto a las modificaciones del número de pobres como a los cambios en la gravedad de la pobreza, y representa en este sentido un adelanto respecto a la incidencia de pobreza. Sin embargo, los cambios simultáneos en el número de pobres y la gravedad de la pobreza pueden anularse y por ende no alterar el índice. Al igual que la incidencia de pobreza, este índice no capta las redistribuciones que puedan ocurrir al interior del grupo de pobres, lo que implica que una transferencia de ingreso desde los grupos menos pobres hacia los más pobres no altera el índice.

Todos estos índices representan una medición estática de la pobreza, es decir, excluyen los aspectos dinámicos relacionados con la movilidad vertical de las personas. Los perfiles de pobreza permiten captar ciertos aspectos de estos elementos dinámicos relacionados con la edad del jefe del hogar y con lo que podría denominarse ciclos de vida de la pobreza, y sugieren que la probabilidad de la pobreza está relacionada con la etapa de la vida en que se encuentre cada hogar o persona.^{24/}

/e) Los

e) Los perfiles de pobreza

Por esta razón se realizaron estudios sobre algunos países que incluyen una caracterización de los hogares en situación de indigencia y pobreza.^{25/} Esta caracterización en perfiles de pobreza está dirigida a describir los rasgos comunes que permitan identificar los grupos pobres. Dichos grupos deberían ser lo suficientemente homogéneos para constituir grupos objetivo de las políticas de alivio a la pobreza. Por otra parte, la identificación de estos grupos debe ser lo suficientemente operativa como para permitir que se formulen políticas de alivio a la pobreza que lleguen efectivamente a los grupos seleccionados.

Los perfiles de pobreza que se elaboraron permiten caracterizar o describir los hogares de acuerdo con una serie de características personales relativas al empleo del jefe de hogar, tales como sexo, edad, educación, tipo de actividad económica, categoría del empleo, rama de actividad económica, ocupación, nivel de subempleo, etc. Una descripción como ésta también toma en consideración otras variables sociales y demográficas que corresponden más al hogar en su conjunto que al jefe en particular. Estas características incluyen la ubicación geográfica del hogar, su carácter de urbano o rural, su tamaño, el número de miembros ocupados del hogar, el grado de hacinamiento en el hogar, el tipo de vivienda, el régimen de tenencia de la vivienda, etc. Uno de los objetivos secundarios de esta caracterización de la pobreza es encontrar variables de fácil observación que estén lo suficientemente correlacionadas con los niveles de pobreza como para reemplazar parcialmente el ingreso por habitante de cada hogar como criterio de definición e identificación de la pobreza.

Finalmente, los jefes de hogar representan sólo una parte de los miembros ocupados de los hogares indigentes y pobres. Los demás miembros ocupados se pueden clasificar en dos grupos: las esposas de los jefes de hogar y otros perceptores secundarios. A los propósitos de formulación de una política interesa también conocer las principales características de estos dos grupos, por lo que los estudios realizados también incluyen un perfil o caracterización de cada uno de ellos.

2. Cuantificación y perfil de la pobreza en América Latina
alrededor de 1970

El estudio preliminar ya citado ^{6/} incluyó la determinación de las líneas de pobreza en once países y la cuantificación de la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas y rurales de esos países.

Las líneas de pobreza se expresaron en moneda de cada país con el objeto de permitir comparaciones con los ingresos de los hogares. Sin embargo, a los efectos de comparar entre sí las líneas de pobreza y también con las estimadas por otros organismos internacionales, se procedió a convertirlas a dólares. Esta conversión se hizo siguiendo dos criterios. En el primero se utilizaron los tipos de cambio medios que se emplearon para las importaciones de cada país y, en el segundo se usó el de paridades de poder adquisitivo calculado por la CEPAL. En el cuadro 1 figura la información de las líneas de pobreza expresadas en moneda de cada país para 1970, y en el cuadro 2 aparece la misma información expresada en dólares de acuerdo con los dos criterios indicados.

/Cuadro 1

Cuadro 1

LINEAS DE POBREZA Y LINEAS DE INDIGENCIA: PRESUPUESTOS ANUALES POR PERSONA ESTIMADOS A PRECIOS DE 1970

(Monedas nacionales)

	Líneas de pobreza				Líneas de indigencia			
	Area metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Area metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	942	942	620	874	471	471	354	445
Brasil	890	890	588	732	445	445	336	387
Colombia	3 226	3 110	2 121	2 695	1 613	1 555	1 212	1 413
Costa Rica	1 296	1 262	849	1 008	646	631	485	540
Chile	2 920	2 840	1 916	2 566	1 460	1 420	1 095	1 325
Ecuador	4 220	4 080	2 772	3 314	2 110	2 040	1 584	1 774
Honduras	380	366	249	284	190	183	142	153
México	2 314	2 234	1 521	1 965	1 157	1 117	869	1 022
Perú	7 016	6 826	4 606	5 716	3 508	3 413	2 632	3 022
Uruguay	56 984	56 984	37 399	52 225	28 492	28 492	21 371	26 762
Venezuela	1 292	1 248	849	1 136	646	624	485	584

Fuente: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979.

Cuadro 2

LINEAS DE POBREZA Y LINEAS DE INDIGENCIA: PRESUPUESTOS ANUALES POR PERSONA A PRECIOS DE 1970

(Dólares)

	I. Conversión mediante tipos de cambio a/								II. Conversión mediante paridades de poder adquisitivo b/							
	Líneas de pobreza				Líneas de indigencia				Líneas de pobreza				Líneas de indigencia			
	Area metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Area metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Area metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Area metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	249	249	164	231	124	124	93	117	319	319	210	296	160	160	120	151
Brasil	197	197	130	162	98	98	74	85	215	215	142	177	107	107	81	93
Colombia	176	170	116	147	88	85	66	77	302	291	199	252	151	146	113	132
Costa Rica	196	190	128	152	98	95	73	82	255	248	167	198	127	124	95	106
Chile	256	249	168	225	128	125	96	116	269	261	176	236	134	131	101	122
Ecuador	220	213	145	173	110	106	83	92	301	291	198	237	151	146	113	127
Honduras	190	183	125	142	95	92	71	77	217	209	142	162	109	105	81	87
México	185	179	122	157	93	89	70	82	261	252	171	221	130	126	98	115
Perú	181	176	119	148	91	88	68	78	228	222	150	186	114	111	86	98
Uruguay	234	234	153	214	117	117	68	110	287	287	188	263	143	143	108	135
Venezuela	287	277	189	252	144	139	108	130	326	315	214	287	163	158	122	147

Fuente: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979.

a/ Se utilizan los tipos de cambio medios de importación en 1970.

b/ Paridades de poder adquisitivo (PPP) en el gasto PIB en 1970 que utiliza la CEPAL (1977) para la conversión del ingreso real de los países latinoamericanos a una moneda común.

/Como se

Como se puede apreciar en el cuadro 2, las líneas de indigencia, que como se ha expresado corresponden al valor de la canasta mínima de alimentos, varían entre 87 dólares para Honduras y 157 dólares para Argentina, en moneda de poder adquisitivo de 1970. A su vez las líneas de pobreza absoluta varían entre 162 y 296 dólares anuales para los mismos países.26/

a) La dimensión de la pobreza absoluta

La comparación de las líneas de pobreza con los datos nacionales de distribución del ingreso familiar por persona reveló que aproximadamente un 40% de los hogares latinoamericanos vivían en situación de pobreza absoluta, esto es, que no podían satisfacer sus necesidades básicas, y que un 19% de los hogares se encontraban en situación de indigencia, es decir que su ingreso total era insuficiente para adquirir la dieta mínima alimenticia.27/

El cuadro 3 contiene las estimaciones de la incidencia de la pobreza alrededor de 1970 para once países que representan el 80% de la población de la región y aproximaciones para el total de América Latina. Puede apreciarse el carácter rural de la pobreza latinoamericana alrededor de 1970. A pesar de que en ese año la población rural era aproximadamente el 42% del total, el porcentaje de pobres rurales era de 62%, lo que correspondía aproximadamente a 72 millones de personas. La acelerada urbanización que persiste en la región ha traído como consecuencia un cambio en las proporciones anteriores, pero aun así la incidencia de la pobreza rural sigue siendo relativamente mayor que la urbana.

En el mismo cuadro se distingue entre pobreza e indigencia, incluyéndose el primer concepto en el segundo. Así, por ejemplo, en el caso extremo de Honduras la mayor parte de los pobres eran indigentes. En Brasil y Perú la mitad de los pobres eran indigentes; en Colombia, Venezuela y México cerca del 40% estaban en esa condición; encontrándose en el extremo más favorable el caso de Argentina, en que poco más del 10% de los pobres eran indigentes.

En síntesis, alrededor de 1970 en América Latina había aproximadamente 112 millones de personas pobres, de las cuales vivían en zonas urbanas 41 millones y en zonas rurales 72 millones. Además, del total de pobres alrededor de 60 millones de personas eran indigentes, de los cuales cerca de 40 millones vivían en zonas rurales y 20 millones en zonas urbanas.

b) Dimensión de la pobreza relativa

Hasta aquí se ha hecho referencia a la pobreza absoluta que, como se ha señalado, es el concepto que se usará a los fines de hacer comparaciones entre países. Sin embargo, es útil dar una idea de la pobreza relativa al interior de cada país, puesto que ello refleja mejor las condiciones reales de desigualdad que perciben los habitantes al presentar sus demandas.

Cuadro 3

ESTIMACIONES DE LA POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA,
ALREDEDOR DE 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Déficit de pobreza co- mo porcen- taje del in- greso de los hogares	Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional		Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	0.6	1	1	1
Brasil	35	73	49	7.0	15	42	25
Colombia	38	54	45	8.0	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	3.6	5	7	6
Chile	12	25	17	2.1	3	11	6
Honduras	40	75	65	17.4	15	57	45
México	20	49	34	4.1	6	18	12
Perú	28	68	50	11.8	8	39	25
Panamá	...	...	39	8.1	...	...	25
Uruguay	10	...	...	...	4	...	...
Venezuela	20	36	25	2.5	6	19	10
América Latina	26	62	40	...	10	34	19

Fuente: O. Altimir, "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, N° 13, Santiago de Chile, abril de 1981.

/Un indicador

Un indicador corrientemente aceptado de la disponibilidad efectiva de recursos económicos de un país es el ingreso medio por persona. Por lo tanto, es interesante conocer la relación que existe entre las líneas de pobreza absoluta calculada para cada país y el correspondiente ingreso medio disponible por persona. Obviamente que en la medida en que el ingreso medio se acerca a la línea de pobreza, la pobreza absoluta adquiere un carácter masivo y existirá una mayor dificultad para superarla. Por el contrario, mientras mayor es la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de un país, se hace más posible recurrir a recursos nacionales para superarla y el problema radica más en la distribución de los recursos que en su disponibilidad global.

El resultado de estas comparaciones, que se aprecia en el cuadro 4, muestra que la dimensión relativa de la pobreza de los países de América Latina es bastante más uniforme que cuando se presenta en términos absolutos. La pobreza relativa se calculó utilizando el criterio de considerar pobres a los habitantes de los hogares con ingreso inferior a la mitad del ingreso promedio. Para eliminar la excesiva influencia que tiene en algunos países la magnitud de la pobreza rural, se presentan separadamente los porcentajes de las áreas urbanas.

En los casos en que la dimensión absoluta de la pobreza es menor (Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica), la dimensión relativa adquiere importancia. Esto es relevante para el diseño de políticas nacionales, ya que las comparaciones las hacen los ciudadanos en relación con el bienestar que ven en el resto de sus compatriotas y no con lo que ocurre en otros países.

Por otra parte, la relación entre las líneas absolutas de pobreza y el ingreso medio disponible por habitante pone de manifiesto la mayor o menor dificultad que tienen los países para superar la pobreza desde un punto de vista económico. En una primera categoría se encuentran Argentina, México y Uruguay; a continuación Costa Rica y Chile; seguidos por Brasil, Panamá, Perú y Venezuela; y al final de esta clasificación están Colombia y Honduras. Es interesante destacar que esta clasificación es diferente de la que se obtiene al hacer el mismo ejercicio con los resultados que aparecen en el cuadro 3 en la columna referida a los porcentajes nacionales de hogares bajo la línea de pobreza.

En este sentido es sorprendente el caso de México que aparece con un porcentaje de pobreza absoluta que duplica el de Chile, por ejemplo, y en cambio está en una posición bastante más favorable que ese país en el caso de la relación del ingreso medio con la línea de la pobreza. También hay una diferencia en el caso de Colombia aunque no tan notable como en el caso anterior. Esto quiere decir que no hay una relación inexorable entre la posibilidad económica de superar la pobreza y la incidencia de la pobreza, lo cual está indicando que algunos países han logrado reducir el porcentaje de pobreza absoluta en mayor proporción que otros que, desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos, habrían estado en mejores condiciones dado el mayor margen redistribuible que refleja la diferencia entre el ingreso medio y la línea de pobreza.

Cuadro 4

INDICADORES DE LA DIMENSION RELATIVA DE LA POBREZA
EN AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970

País	Relación entre las líneas absolutas de pobreza y el ingreso medio disponible por persona	Hogares con ingreso inferior a la mitad del ingreso promedio	
		Total del país (%)	Áreas urbanas (%)
Argentina	0.28	28	27
Brasil	0.46	54	52
Colombia	0.62	48	43
Costa Rica	0.36	35	34
Chile	0.37	39	38
Honduras	0.68	58	40
México	0.30	48	44
Panamá	0.44	47	...
Perú	0.43	48	34
Uruguay	0.31	...	25
Venezuela	0.41	38	37

Fuente: O. Altimir, "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, N° 13, Santiago de Chile, abril de 1981.

c) El grado de pobreza

Como ya se ha señalado anteriormente, la incidencia de la pobreza no indica el grado de pobreza. Es decir, dos países con igual incidencia de pobreza pueden tener un grado de pobreza muy distinto, lo que se reflejaría en la mayor o menor distancia entre el ingreso medio de los pobres y las líneas de pobreza. Esto es lo que ha denominado déficit de pobreza y que aparece como porcentaje del ingreso de los hogares en el cuadro 3. Este indicador muestra en forma aproximada la mayor o menor dificultad que tiene un país para superar la pobreza, desde un punto de vista económico.

/Sin embargo,

Sin embargo, el déficit de pobreza da una imagen optimista respecto a los recursos necesarios para superar la pobreza, pues no considera las filtraciones hacia grupos no pobres ni las inversiones que deberían realizarse para que la transferencia de ingresos encuentre su contrapartida real (un ejemplo destacado de esto último es el de las inversiones en vivienda), ni el costo administrativo en que se debe incurrir para transferir recursos entre los distintos grupos sociales.

A pesar de las limitaciones señaladas, el déficit de pobreza permite apreciar órdenes de magnitud. En algunos casos muestra que la superación de la pobreza absoluta en América Latina es asequible desde un punto de vista económico. En esos casos cada vez más el problema es de distribución y, por lo tanto, su resolución deslinda más con la voluntad y capacidad política para realizar los cambios estructurales que con la restricción de recursos.

Alrededor de 1970 el déficit de pobreza expresado como porcentaje del ingreso total de los hogares era relativamente bajo en Argentina, Costa Rica, Chile, México y Venezuela, fluctuando entre 4% para México y 0.6% para Argentina. En una situación intermedia se encontraban Brasil, Colombia y Panamá, con un porcentaje que fluctuaba entre 7 y 8%. En cambio, Perú y especialmente Honduras tenían un alto déficit de pobreza que fluctuaba entre 12 y 14% del ingreso total de los hogares en los respectivos países.

Una estimación realizada sobre América Latina en su conjunto dio como resultado que el déficit de pobreza representaba poco más del 5% del ingreso total de los hogares de la región. Este porcentaje, aparentemente reducido, habría que multiplicarlo a lo menos por seis si se deseara expresar el déficit de pobreza como porcentaje de la recaudación tributaria. El caso extremo estaba representado por Honduras, en que el déficit de pobreza como porcentaje de la recaudación tributaria del país era 216%.

Los antecedentes anteriores dejan de manifiesto una vez más la heterogeneidad de América Latina y además muestran que, si bien los países que han llegado a un grado de desarrollo relativo mayor tienen una posibilidad real de abordar un programa de superación de la pobreza, el resto de los países se encuentra en condiciones económicas precarias y en algunos casos imposibilitados para enfrentar el problema de la pobreza con sus propios recursos.

d) Perfiles de pobreza

Los estudios realizados sobre perfiles de pobreza comprenden el área metropolitana de Buenos Aires y las zonas urbanas y rurales de Costa Rica, Colombia, Panamá y Venezuela. Los perfiles de infancia y juventud se refieren a los mismos países con excepción de Panamá. 28/

El propósito de estos estudios fue caracterizar a las familias pobres y no pobres en términos de variables sociales, económicas y demográficas. A continuación se destacan los rasgos más importantes que pueden contribuir a la identificación de grupos objetivo y a la formulación de políticas. La información se ha recogido de las encuestas de hogares realizadas alrededor de 1970.

/En una

En una primera aproximación se puede decir que del total de pobres, alrededor de 55% eran menores de 15 años, 42% tenía entre 16 y 60 años y 3% era mayor de 60 años.

En el total de la población de América Latina los menores de 15 años alcanzaban a 40% de la población, los del segundo grupo a 54% y los mayores de 60 años, a 6%. Este último grupo tiene una tendencia a ser cada vez mayor dado el aumento en la esperanza de vida que han experimentado todos los países de la región.^{29/}

Es importante conocer la estructura de edades de los hogares pobres, entre otras razones porque las iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida en la infancia, la niñez y la juventud, son diferentes entre sí, como también lo son éstas de aquellas dirigidas a las personas de edad adulta y de las que están orientadas a atender los problemas propios de la vejez.

En el grupo de edades de los menores de 15 años en los hogares pobres se destaca la alta proporción que correspondía a los niños menores de 6 años, ya que una de cada cuatro personas pobres era menor de seis años y la mitad de los niños menores de seis años eran pobres. Estas cifras por sí solas demuestran la prioridad que tiene ese grupo etario en las políticas de superación de la pobreza. A este aspecto cuantitativo hay que agregar que de la información disponible se deduce que los efectos negativos de la pobreza se hacen más riesgosos durante el embarazo y los primeros tres años de vida.

Ciertamente que los niños no constituyen un grupo aislado y que en buena medida su situación de pobreza deriva de las condiciones generales del hogar y en forma muy especial de las personas de edad adulta que están en condiciones de trabajar. Por ello en los estudios de perfiles de pobreza se presta atención preferencial a las características de ese grupo etario.

Los ingresos de los hogares pobres provienen casi exclusivamente de su trabajo, y dado que el ingreso por persona de los hogares ha sido la variable utilizada para definir la pobreza, interesa saber las causas que explican los diferenciales de ingreso entre los hogares pobres y no pobres. El análisis empírico muestra que más de la mitad de dichos diferenciales se explican por las características personales (educación, edad, sexo, experiencia) y por el empleo (área urbana o rural, tipo de actividad económica, tamaño de la empresa y otras). El resto de las desigualdades se explica básicamente por las diferencias de las tasas de participación en la fuerza de trabajo y de las tasas de dependencia, que caracterizan a los hogares pobres y no pobres. Los primeros se caracterizan sistemáticamente por tener mayor tamaño, mayores tasas de dependencia y menores tasas de participación en la fuerza de trabajo.^{30/}

Se observa una fuerte interacción entre las variables sociales y demográficas y la pobreza, siendo difícil determinar si esas variables son causa o consecuencia de la pobreza.

Existe estrecha relación entre el desempleo y la pobreza. Sin embargo, ésta no se agota ahí. La gran mayoría de los jefes de hogar indigentes y pobres están ocupados, pero una alta proporción de ellos está en situación de subempleo. En

/los casos

los casos estudiados los jefes de hogar que trabajan alrededor de 19 horas semanales, aunque expresan su deseo de trabajar más horas, constituyen sobre el 50% de los hogares pobres.

En cuanto a algunas características personales y de empleo de los jefes de hogar se destacan las siguientes: los hogares encabezados por mujeres tienen una alta probabilidad de ser indigentes. En los países estudiados la proporción del total de hogares a cargo de mujeres se acerca al 20%; este porcentaje fluctúa entre un 33 y un 50% en los hogares indigentes.

Desde el punto de vista de la edad del jefe de hogar la mayor probabilidad de pobreza ocurre cuando éstos tienen entre 25 y 40 años. En estos tramos de edades se presentan simultáneamente tres condiciones negativas, menor ingreso, mayor tasa de dependencia y menor tasa de participación.

El nivel de educación es una variable altamente correlacionada con los niveles de pobreza. La gran mayoría de los jefes de hogar indigentes y pobres tenían tres o menos años de educación. La pobreza disminuía drásticamente cuando el jefe del hogar completaba su educación primaria. En este sentido aparece la educación en el plano individual como un medio eficaz para superar la pobreza.

Desde el punto de vista de la categoría ocupacional de los jefes de hogar, más de las tres cuartas partes de los hogares pobres urbanos correspondían a asalariados privados, especialmente obreros, y a trabajadores por cuenta propia. En el sector rural, hay que agregar a las dos categorías anteriores la de los pequeños propietarios agrícolas.

Por último, considerando la actividad económica, en las zonas urbanas los pobres se concentraban en la construcción, en el comercio y en los servicios y como es obvio, en las zonas rurales la mayor concentración se registraba en la agricultura.

e) Algunas características de la pobreza rural

Dada la magnitud y las peculiaridades de la pobreza rural es ilustrativo identificar algunas de sus características más destacadas:

i) La pobreza rural es más heterogénea que la pobreza urbana en cuanto a las formas y situaciones en que se presenta.

ii) Su intensidad es marcadamente mayor que la urbana. Se estima que mientras la pobreza rural al finalizar el decenio pasado duplicaba en número de hogares a la pobreza urbana en cuanto a hogares indigentes, la rural triplicaba a la urbana.

iii) Los niveles de ingreso en el sector rural se reducen en términos reales o aumentan levemente, distanciándose cada vez más de los ingresos promedios urbanos. Ello se observa en varios países de América Latina, lo que parece estar relacionado con los sistemas aplicados de desarrollo que favorecen el progreso urbano y el de los sectores rurales de mayor nivel productivo representados por la moderna agricultura empresarial.

/iv) La

iv) La característica ocupacional más destacada es el subempleo debido a la estacionalidad de las oportunidades de trabajo, siendo las épocas de siembra y especialmente las de cosecha las de mayor empleo.

v) La pobreza rural se presenta con mayor intensidad donde existen limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos naturales y especialmente en condiciones ecológicas adversas. Dentro de éstas se destaca la aridez y las tierras de laderas generalmente erosionadas.

vi) Se aprecia en varios países que la pobreza rural guarda relación con la marginación sociocultural. En general las culturas indígenas se ven más afectadas por la pobreza, y en ellas es más intensa y habitualmente tiende a agravarse. Estas poblaciones suelen concentrarse en zonas refugios, en las que cada vez la población presiona más sobre los recursos naturales disponibles.

vii) Los habitantes rurales en condiciones de mayor pobreza se encuentran entre los trabajadores agrícolas temporales que carecen de tierras. Los asalariados permanentes sin tierras son en general menos pobres que los anteriores; dentro de los asalariados permanentes los que trabajan para pequeños agricultores se encuentran comparativamente en un grado de mayor pobreza que los que trabajan para agricultores medianos y grandes. Los aparceros, que no trabajan tierras propias, parecen estar levemente mejor que los asalariados, y aun algo mejor, aunque continúan siendo pobres, los arrendatarios de pequeñas porciones de tierra.

viii) Entre los propietarios minifundistas se concentra una alta proporción de los pobres rurales; sus grados de pobreza están en relación inversa con la cantidad y calidad de tierra que poseen. En condiciones de igualdad, el agricultor que explota una tierra ajena tiende a estar en peor situación que el que es propietario. Las zonas de mayor pobreza rural se caracterizan por la alta densidad del minifundio y la elevada presión de población sobre la tierra. Estas características están vinculadas a una mayor ocupación de mano de obra por unidad de superficie.

ix) La evolución de la pobreza rural muestra una tendencia al aumento del número de minifundios y a la reducción de sus tamaños promedio, características que se aprecian especialmente en los países con proporción más alta de pobreza rural. Según estimaciones del PREALC, en 1980 el 65% de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura correspondía a las economías campesinas. El minifundio parece ir siendo cada vez más un refugio para la fuerza de trabajo desplazada por la mecanización y la pecuarización de la mediana y gran empresa contratadora de mano de obra.

x) Las economías campesinas se caracterizan en general por sus bajos niveles tecnológicos, e incluso por el deterioro de tecnologías que les eran propias en el pasado. No obstante, contribuyen con su producción a abastecer 41% del consumo agrícola urbano y 32% de las exportaciones del sector.

xi) La pobreza rural presenta menor cobertura de servicios básicos prestados por el Estado que la pobreza urbana. En especial se aprecia esto en educación, salud, infraestructura de vivienda y saneamiento ambiental. La pobreza rural no es sólo consecuencia de la insuficiencia de ingresos, sino que también de una

/notoria privación

notoria privación de servicios sociales básicos. Los niveles de satisfacción de necesidades básicas son marcadamente más bajos en las zonas rurales que en las urbanas. Ello se aprecia especialmente en las tasas de analfabetismo y de deserción escolar. Además se observan notorias diferencias en las tasas de mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer y desnutrición infantil; sin duda la calidad de vida es allí marcadamente inferior a la existente en los sectores pobres urbanos.

Por otra parte, los servicios de capacitación y de asistencia técnica son de escasa cobertura, lo cual influye en la baja productividad. Esto ocurre no obstante que se aprecia una creciente participación de instituciones privadas sin fines de lucro en la prestación de servicios agrícolas. Lamentablemente el desarrollo de técnicas mejoradas y la orientación de la investigación generalmente no se dirigen a favorecer a los sectores de pequeños agricultores y a los minifundios, lugares en que se concentra la pobreza rural.

La pobreza rural se ve en general mal abastecida de bienes básicos, de bienes de primera necesidad. Los alimentos que no se producen en la localidad no se consumen o se deben adquirir a costos superiores al de los niveles urbanos. Ello provoca deficiencias en las dietas alimentarias, lo cual se comprueba en el hecho de que la alimentación de los pobres rurales es menos variada y se concentra preferentemente en unos pocos alimentos producidos en el medio.

xii) La disponibilidad y el tipo de combustibles afecta también a las zonas de pobreza rural, especialmente en los medios áridos y en zonas en que se incrementa la presión de la población sobre recursos naturales escasos y en deterioro. No es fácil que estos sectores puedan abastecerse de combustibles comerciales como sucede en el medio urbano.

xiii) En relación con la familia, se aprecia que los lazos de relación y dependencia son más estables y permanentes. Existe una estrecha dependencia de los hijos con respecto a la familia, los que a su vez aportan desde temprana edad un trabajo de gran valor para el hogar trabajando en agricultura y ganadería, recolectando combustibles (leña), cuidando a los hermanos menores, etc. Esta función familiar prematura del niño contribuye a incrementar la deserción escolar rural.

xiv) El rol de la mujer en las familias campesinas merece un comentario especial.^{31/} La mujer campesina, además de las dificultades que enfrenta en el cumplimiento de las duras tareas del hogar, hace una importante contribución de carácter económico al mantenimiento de la familia. De acuerdo con los censos agrícolas de una muestra de ocho países, la participación femenina en la fuerza de trabajo alcanzaba a alrededor del 19% durante el decenio de 1970.

Por otra parte, en estudios recientes de la FAO,^{32/} como asimismo en otros estudios de casos,^{33/} se ha demostrado que alrededor del 30% y en algunos casos hasta el 50% de la renta familiar campesina es aportado por la mujer. Además, el 15% de los hogares latinoamericanos y el 20% de los caribeños tienen una mujer como jefe de hogar y, en muchos casos, ha sido el ingreso aportado por la mujer lo que ha permitido que las familias puedan superar la situación de indigencia.

/Sin restar

Sin restar importancia al trabajo de la mujer pobre urbana, es preciso destacar la trascendencia que tiene en el bienestar de las familias campesinas el aporte que realizan las mujeres.

3. Rasgos principales de la evolución de América Latina y su relación con la pobreza

a) Cambios en la estructura productiva, en la urbanización y en el empleo

Los cálculos realizados por la CEPAL sobre la base de informaciones de los países indican que el producto interno bruto del conjunto de los países de América Latina ha crecido en los tres decenios pasados a una tasa de alrededor de 5.5% por año. A su vez, el aumento del producto por habitante ha sido en promedio de 2.6% al año, con lo cual se ha duplicado en un lapso de 28 años.

El crecimiento del producto se ha sustentado en un incremento persistente del coeficiente de inversión, que pasó de 18% en 1950 a cerca de 25% al iniciarse el presente decenio. El cambio en el nivel y estructura de la inversión ha provocado un proceso de transformación económica y tecnológica en la mayor parte de los países de la región, siendo el proceso de industrialización el factor que ha tenido mayor influencia en dichas transformaciones.

Además de los cambios cuantitativos y cualitativos que se han suscitado en la producción industrial, cabe también destacar el cambio ocurrido en las exportaciones latinoamericanas, que en los años cincuenta estaban constituidas en más de un 95% por productos primarios; en cambio ya a comienzos del decenio de 1970, las exportaciones de bienes industriales habían alcanzado a alrededor de 10 000 millones de dólares, representando cerca del 20% de las exportaciones totales.

El sector agrícola también ha sido dinámico, a pesar de que su crecimiento ha sido inferior al de la economía en su conjunto; ello ha determinado una disminución de su participación en el producto interno, que de un 20% en 1950 pasó a un 11% en 1980. No obstante, es preciso reconocer que el producto interno agrícola de la región creció en términos absolutos entre 1950 y fines del decenio de 1970 en 2.7 veces, en tanto que la población total creció 2.2 veces y la población agrícola 1.4 veces. Esto significó que la producción agrícola por trabajador en el período indicado creció más de 2% por año.

A pesar del crecimiento de la producción agrícola, las importaciones aumentaron a razón de 5.3% anual (1950-1980) y en años recientes, las compras de cereales (trigo, maíz, arroz, sorgo y mijo) a alrededor del 60% del total de las importaciones agrícolas regionales.

Por su parte, el volumen de las exportaciones de productos agrícolas aumentó, en el período analizado, a un ritmo anual medio de 2.9%. Esta discrepancia en la tasa de crecimiento de importaciones y exportaciones, conjuntamente con el deterioro en la relación de intercambio de los productos agropecuarios, ha significado que el saldo favorable de las exportaciones sobre las importaciones sea cada vez menor en este sector.

/Para completar

Para completar la información sobre la estructura del producto interno de la región hay que considerar el aporte de los servicios que en su conjunto, si se incluyen los básicos, han llegado a representar alrededor del 56% del producto interno bruto en 1980. El cuadro 5 permite apreciar la evolución del producto interno bruto por rama de actividad en 1950, 1960, 1970 y 1980.

Es importante destacar la evolución del producto de la industria manufacturera y de los servicios en general, entre otras razones, porque en esos sectores se genera la mayor proporción de los empleos urbanos, y porque precisamente en las ciudades se ha producido un aumento mayor de la oferta de mano de obra debido al incremento de sus habitantes. En efecto, entre 1960 y 1980 las ciudades de 20 mil y 50 mil habitantes duplicaron su población. Asimismo, las ciudades de más de 250 mil habitantes cuadruplicaron el número de habitantes en el mismo período y su participación en la población urbana total aumentó en un 50%, alcanzando a uno de cada tres ciudadanos en 1980 (en 1960 la proporción había sido uno de cada cinco).

La tasa media anual de crecimiento de la población urbana ha sido considerablemente más alta que la de la población total durante los últimos decenios y continuará siéndolo aun después del año 2000.^{34/} Hacia fines del siglo sólo Guatemala y Paraguay no serán mayoritariamente urbanos.

Los antecedentes señalados anteriormente indican que se ha producido un acelerado proceso de urbanización en los últimos decenios, tendencia que se mantendrá en lo que resta del presente siglo, especialmente en los países de menor desarrollo relativo, que son los que mantienen aún una alta proporción de la población en las zonas rurales.

Estos cambios en la distribución espacial de la población deben ser tomados en cuenta al considerar la localización espacial de la pobreza desde una perspectiva dinámica; si bien ella es y ha sido un fenómeno más rural que urbano, lo contrario ocurrirá en el futuro si no se toman medidas que eviten el mero traspaso de la pobreza rural a la urbana. Si los esfuerzos gubernamentales se concentran en la superación de la pobreza urbana y si se ignora la pobreza rural, se estará alentando la emigración de la población rural y se pondrá en peligro el éxito de las políticas que se ejecuten en las ciudades.

Los cambios en la distribución espacial de la población han ido acompañados de cambios en las tasas de crecimiento natural de la misma. La tasa de crecimiento de la población latinoamericana en su totalidad alcanzó su punto más alto a mediados del decenio de 1960, pero a partir de entonces ha disminuido considerablemente y continuará disminuyendo en el futuro. Dicha tasa alcanzaba a 2.9% en el período 1960-1965, cayó a 2.4% en 1980-1985 y llegará a 2.1% a fines del siglo.^{35/} En otras palabras, la tasa de crecimiento de la población será 28% inferior en el año 2000 a la existente en 1960-1965.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1950, 1970 Y 1980
(Millones de dólares de 1970)

	1950 a/		1960		1970		1980	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura, caza y pesca	12 373.8	19.8	17 240.6	16.9	24 179.7	13.9	34 055.2	11.0
Minas y canteras	2 191.4	3.5	4 200.3	4.1	6 293.0	3.6	8 867.0	2.9
Industrias manufactureras	11 259.7	18.1	20 820.8	20.4	40 701.5	23.4	76 147.2	24.5
Construcción	3 447.9	5.5	5 670.9	5.5	9 292.9	5.3	18 665.7	6.0
Subtotal bienes	29 282.8	46.9	47 932.6	46.9	80 467.1	46.3	137 735.1	44.3
Electricidad, gas, agua, servicios sanitarios	523.0	0.8	1 197.6	1.2	2 976.6	1.7	7 457.2	2.4
Transporte y comunicaciones	4 599.9	7.4	7 039.7	6.9	12 101.0	7.0	25 311.0	8.1
Subtotal servicios básicos	5 122.9	8.2	8 237.3	8.1	15 077.6	8.7	32 768.2	10.5
Subtotal industrial	22 031.9	35.3	38 929.3	38.1	71 265.0	41.0	136 448.0	43.9
Comercio y finanzas	11 824.2	19.0	19 814.5	19.4	34 924.4	20.1	63 710.6	20.5
Propiedad de la vivienda	4 741.5	7.6	7 772.0	7.6	12 712.0	7.3	21 595.0	6.9
Administración pública y defensa	5 036.9	8.1	7 366.5	7.2	12 391.2	7.1	21 547.3	6.9
Otros servicios	6 411.5	10.3	10 539.7	10.3	18 295.4	10.5	33 383.6	10.7
Subtotal otros servicios	27 986.1	44.9	46 092.7	45.1	78 323.0	45.0	140 236.4	45.1
Subtotal servicios b/	33 109.0	53.1	54 330.0	53.1	93 400.6	53.7	173 004.6	55.7
TOTAL	62 391.8	100.0	102 262.6	100.0	173 867.7	100.0	310 739.7	100.0

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas, Sección de Cuentas Nacionales.

a/ Cifras sujetas a revisión.

b/ Comprende servicios básicos y otros servicios.

/La disminución

La disminución de la tasa de crecimiento es la consecuencia de los cambios que ha experimentado la región en cuanto a mortalidad y fecundidad. En relación con la primera, la esperanza de vida al nacer ha aumentado desde 52.3 años en el período 1960-1965 a casi 64 años en 1980-1985, y se aproximará a los 70 años a fines del siglo. A su vez, la tasa global de fecundidad, que bajó de 5.97 entre 1960-1965 a 4.24 en 1980-1985, no será superior a 3.40 a fines del siglo.

Los cambios en la tasa de crecimiento de la población producirán modificaciones en su estructura por grupos de edades, dando lugar a una disminución relativa de la población de 0 a 14 años (de 42% a 36% entre 1960-1965 y 1995-2000), según las estimaciones y proyecciones del CELADE ^{36/} y a un aumento tanto de la población en edades activas (15-64 años) como de los ancianos. Esos cambios harán que la proporción de la población total que se ofrece como fuerza de trabajo (la tasa bruta de actividad total) aumente de 31% a 36% entre 1970 y el año 2000, ^{37/} lo que incrementará la necesidad de aumentar la demanda de fuerza de trabajo si se quiere evitar el agravamiento del desempleo.

Aunque la novedad del fenómeno del crecimiento de la población de más de 64 años ha hecho que se le haya prestado poca atención, éste repercutirá con fuerza en los sistemas de seguridad social de los países de la región y no puede ser ignorado si se examina el problema de la pobreza desde una perspectiva dinámica.

En parte como consecuencia del aumento de la población y de la incapacidad de la agricultura para absorber mano de obra, se han producido cambios en la estructura del empleo, entre las cuales el hecho más notable ha sido el traslado de fuerza de trabajo desde el sector agrícola hacia otras actividades. Para ilustrar este cambio se presenta a continuación el cuadro 6, que muestra la evolución de la población económicamente activa por ramas de actividad para el conjunto de América Latina.

Como se puede apreciar, en las cifras del cuadro anterior se destaca una disminución relativa del empleo en el sector agropecuario y un aumento del empleo en el sector industrial, en la construcción y en los servicios.

Es importante señalar que entre 1950 y 1980 el crecimiento medio anual del empleo en actividades formales urbanas en América Latina alcanzó a 3.7%. Este crecimiento no ha sido similar entre los distintos países de la región, ya que los países que en 1950 tenían un alto grado de urbanización, como Argentina, Uruguay y Chile, experimentaron la menor tasa de aumento del empleo formal urbano. En cambio, aquellos países que en el año indicado tenían una proporción muy alta de su población en el sector rural y que a la vez tenían capacidad potencial de crecimiento, experimentaron mayores aumentos del empleo formal urbano.

A pesar de que el crecimiento del empleo en actividades formales urbanas ha sido satisfactorio, aun en términos de comparación con lo ocurrido en otras regiones del mundo, éste ha resultado insuficiente para absorber el fuerte crecimiento de la oferta de trabajo urbano provocado por una conjunción de factores, tales como el alto crecimiento demográfico de las ciudades, las migraciones rural-urbanas, los cambios en las tasas de participación y el subempleo.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
POR RAMAS DE ACTIVIDAD

	1950		1960		1970		1980
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	%
Agrícola	30 041.3	53.9	33 557.1	48.3	36 331.9	41.5	35.1
Minas	681.5	1.2	756.4	1.1	765.3	0.9	0.8
Industria	7 960.8	14.3	10 609.9	15.3	14 601.7	16.7	18.3
Construcción	1 983.4	3.6	2 837.2	4.1	4 788.9	5.5	6.7
Servicios básicos	2 408.4	4.3	3 554.5	5.1	4 542.7	5.2	5.1
Comercio	4 585.5	8.2	6 342.8	9.1	9 043.6	10.3	12.2
Otros servicios	8 028.0	14.4	11 791.5	17.0	17 481.8	19.9	21.8
<u>Total</u>	<u>55 688.9</u>	<u>100.0</u>	<u>69 449.4</u>	<u>100.0</u>	<u>87 555.9</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Para 1950-1960-1970: CEPAL, División de Estadística, Sección de Demografía (información sobre censos demográficos). Sobre la estructura en 1980, véase PREALC, "Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980", Santiago de Chile, 1982.

/Así, el

Así, el aumento de la demanda de trabajo ha permitido mantener tasas reducidas de desempleo abierto en los tres decenios pasados, las que han fluctuado entre 3.5% en 1950 y 4% en 1980. Sin embargo, la situación de subutilización de mano de obra es muy diferente, ya que en 1950 uno de cada cuatro trabajadores se encontraba subutilizado y en 1980 uno de cada cinco trabajadores se hallaba en la misma condición.

En síntesis, se puede afirmar que América Latina ha experimentado una importante transformación económica en los tres decenios pasados. Ello se ha reflejado en algunos cambios significativos de su estructura productiva, un proceso acelerado de urbanización y una reubicación de la fuerza de trabajo, como resultado de lo cual ha perdido importancia relativa el empleo en las actividades agropecuarias.

También se puede concluir que el resultado económico del conjunto de la región ha sido satisfactorio, tanto en relación con el experimentado por otras regiones del mundo, como en cuanto a las metas propuestas en la Estrategia Internacional de Desarrollo. No obstante, la transformación económica de los países latinoamericanos ha sido muy desigual, ampliándose las diferencias entre aquellos de mayor y menor desarrollo relativo. Además, los frutos del progreso no se han distribuido de manera equitativa entre los distintos grupos sociales al interior de cada país.

b) Perspectivas inmediatas derivadas de la actual coyuntura

La recesión internacional, cuya profundidad y extensión en el tiempo están superando hasta los pronósticos más pesimistas, y el cambio en la liquidez del sistema financiero internacional, han puesto de manifiesto tanto la dependencia del crecimiento latinoamericano de las condiciones internacionales, como la imprudencia con que actuaron los prestamistas y prestatarios en los últimos años.

En algunos casos se ha sumado a la coyuntura internacional negativa la aplicación de políticas internas erradas o al menos la ausencia de políticas adecuadas.

El resultado de esta conjunción de factores externos e internos ha sido determinante en que la tasa de crecimiento que tuvo la región en el año 1981 haya sido la más baja del período de posguerra registrada hasta esa fecha, habiendo disminuido el producto por habitante por primera vez en los últimos treinta años. Esta drástica caída en el ritmo de crecimiento económico ha provocado un aumento del desempleo abierto y un deterioro de la situación social en general.

Por otra parte, la caída de la relación de precios del intercambio, junto con el aumento del pago de los intereses de la deuda externa, originado tanto por la mayor deuda como por el alza de las tasas de interés en el mercado financiero internacional, han provocado un fuerte déficit en la cuenta corriente del balance de pagos que, para el conjunto de la región, se aproximaba a los 40 000 millones de dólares en 1982.

/El resultado

El resultado económico del año 1982 fue peor que el del año anterior, ya que el producto interno bruto de la región disminuyó en 1% y las estimaciones para el año 1983 indican una nueva caída de 3% del mismo, lo que se traduce en una reducción de 5.6% en el producto por habitante. Así, el producto por habitante para América Latina en 1983 es equivalente al que tenía la región en 1977.^{38/}

Por otra parte, el ajuste que han debido realizar los países para adecuarse a las nuevas condiciones internacionales ha tenido un costo muy alto en términos de disminución de importaciones, de reducción del nivel de actividad, de aumento del desempleo y de reducción de los salarios reales.

En estas condiciones, es prácticamente un hecho que América Latina no tendrá una recuperación significativa antes de 1985. En consecuencia, es preciso revisar las proyecciones de crecimiento realizadas y que se basan en el supuesto de que se mantendría la tendencia de los años anteriores a 1980 y con mayor razón aquellas que postulaban metas aún más optimistas de crecimiento.

Así como es de incierto el futuro económico de la región, ya se conoce con alto grado de certidumbre que la población latinoamericana pasará de 360 millones en 1980 a cerca de 560 millones en el año 2000 y que en las postrimerías de este siglo, alrededor del 75% de esa población habitará en las zonas urbanas. Además, de acuerdo con las estimaciones del crecimiento de la fuerza de trabajo, en lo que resta del siglo se calcula que se requeriría crear alrededor de 3.5 millones de empleos anualmente en las ciudades latinoamericanas para dar ocupación a los que se incorporen cada año al trabajo. Esta meta, que parece extremadamente difícil de cumplir en los próximos años para la región en su conjunto, adquiere caracteres dramáticos en algunos países que no son precisamente los que están en mejores condiciones socioeconómicas.

Si se propusieran metas más ambiciosas y se deseara reducir la subutilización de la mano de obra, se ha calculado que la tasa anual de crecimiento de América Latina entre 1980 y el año 2000 debería ser de alrededor de 8% para que pudiera lograrse una disminución sustantiva de la subutilización total de la fuerza de trabajo (de 20% a 7%).^{39/} Estas cifras, comparadas con las perspectivas de crecimiento en los próximos años, resultan absolutamente irreales, especialmente cuando se consideran casos como, por ejemplo, los de Bolivia, Ecuador y Panamá en que las tasas de crecimiento del producto interno bruto se deberían elevar a 13.4, 12.1 y 10.5, respectivamente, para reducir la subutilización de la mano de obra a 10%.

Estas consideraciones de carácter general sobre las perspectivas del desarrollo de América Latina en los próximos años permiten concluir que las tasas de crecimiento probables para los años próximos son muy inferiores a las tasas históricas, lo cual influirá negativamente en la evolución de la pobreza en la región.

c) La evolución de la pobreza

Teniendo en consideración el estilo de desarrollo que predominó en América Latina entre 1960 y 1980 y la perspectiva poco estimulante que se desprende al observar el futuro con la información actualmente disponible, se analizará en qué medida el crecimiento económico ha beneficiado a los grupos pobres y cuáles son los peligros que se ciernen sobre esos grupos frente a los pronósticos de lento crecimiento en los próximos años. En síntesis, se pretende extraer algunas lecciones de la experiencia reciente y anticipar los probables riesgos del futuro, de tal manera que estas reflexiones se consideren más adelante en la parte correspondiente a la formulación de políticas para superar la pobreza.

Entre los estudios realizados en el marco del Proyecto de Pobreza Crítica, se elaboró una metodología destinada a analizar en qué medida se han beneficiado los pobres del crecimiento económico. La metodología utilizada se acompaña en el anexo. El número de países estudiados se vio limitado por la información que se requería para determinar la magnitud de la pobreza en años anteriores a 1970. El estudio incluyó a Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Perú.^{40/} Estos países, al terminar el decenio de 1970, representaban alrededor de 70% de la población y un porcentaje similar del producto interno bruto de América Latina y el Caribe. Dada la importancia relativa de los países mencionados, no es sorprendente que el porcentaje de pobres que había en ellos alrededor de 1970 fuera muy similar al estimado para el conjunto de la región, esto es, 40% de la población.

i) Cambios producidos en la incidencia de la pobreza entre 1960 y 1970. Así, se estimó que el porcentaje de hogares pobres en 1960 en estos países equivalía a 50% del total de hogares.^{41/} Es decir, en cifras aproximadas, la incidencia de la pobreza en los seis países estudiados disminuyó en una quinta parte entre 1960 y 1970. Este cálculo se hizo manteniendo invariable la línea de pobreza, lo cual lleva a una conclusión optimista sobre la reducción de la pobreza.

Los cambios más significativos se registraron en Costa Rica y Chile. En efecto, en el primero se redujo el porcentaje de pobres en el lapso de 10 años de 51% a 24% y en el segundo se redujo entre 1954 y 1970 de 45% a 17%. En el caso de Costa Rica, la reducción de la pobreza fue acompañada de un importante aumento del ingreso disponible en el período; en cambio en Chile, el ingreso disponible se mantuvo prácticamente constante, de lo cual se deduce que el mejoramiento del ingreso de los pobres se logró en gran medida por un cambio en la distribución del ingreso. La menor variación porcentual de la incidencia de la pobreza se registró en el Brasil, en que de 52% en 1960 se redujo a alrededor de 49% en 1970.

El ingreso medio disponible por habitante de los seis países se incrementó en 26.5% en el período 1960-1970. El ingreso por persona de la población que era pobre en 1960 y siguió siéndolo en 1970, esto es, alrededor del 40% de la población, aumentó en 20%, es decir, alrededor de 20 dólares de 1970. La población que abandonó la condición de pobreza, que fue alrededor del 10% del total, vio su ingreso por persona acrecentarse en poco más del 42%. El ingreso por persona de los que no eran pobres al iniciarse el período creció en 27% en el lapso de 10 años.

/La peor

La peor situación fue la de los indigentes, entre los cuales el aumento del ingreso por persona fue cercano al 12%, lo que representó un incremento de 6 dólares de 1970 en el lapso de 10 años.

En síntesis, todos los grupos incrementaron su ingreso absoluto durante el período analizado. Sin embargo, el crecimiento absoluto del ingreso fue mayor mientras más alto era el nivel de ingreso inicial, por lo tanto los índices diferenciales absolutos de ingreso aumentaron. En términos porcentuales, los grupos que eran y siguieron siendo indigentes, así como los que eran y siguieron siendo pobres, fueron, en ese orden, los que menos se beneficiaron con el crecimiento económico, lo cual significó un deterioro en la distribución del ingreso.^{42/} El grupo que escapó a la pobreza durante el período fue el grupo que experimentó el mayor incremento porcentual en sus ingresos. El grupo que ya no era pobre en 1960 y el grupo correspondiente al 20% más rico experimentaron incrementos porcentuales de ingreso muy similares al promedio agregado.

De lo anterior se puede concluir que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar las condiciones de vida de los grupos más pobres de la población, y que si se desea lograr este propósito será preciso hacer un examen crítico del tipo de desarrollo que ha predominado en América Latina y de la capacidad real del Estado para cumplir su función de velar por una distribución equitativa de los frutos del progreso.

Si bien es cierto que la incidencia de la pobreza no disminuyó en una proporción semejante a la experimentada por el aumento del producto interno de los países estudiados, el déficit de pobreza se redujo en el lapso de diez años a la mitad. Esta importante reducción se puede explicar por tres causas: en primer término, por disminución de la magnitud de la pobreza, esto es, que una determinada proporción de la población pobre dejó de serlo; en segundo lugar, por la reducción del grado o severidad de la pobreza, esto es, por un acercamiento del ingreso medio de los pobres a la línea de pobreza; y por último, por el aumento del ingreso general del país, lo que hace que el déficit sea una proporción menor de dicho mayor ingreso.

De acuerdo con los cálculos realizados para los seis países mencionados la disminución de la magnitud de la pobreza refleja 35.5% de la disminución del déficit, la disminución de la severidad de la pobreza representa 16.5% y el incremento del ingreso global por persona explica el 48% restante.

Los antecedentes anteriores muestran que alrededor del 50% de la reducción del déficit de pobreza se debe a factores que tienen una relación directa con el mejoramiento de la situación de los grupos pobres y el otro 50% se explica por el aumento de los ingresos del conjunto de la población y, en consecuencia, el déficit de pobreza se redujo aunque ello no haya significado un beneficio para los sectores pobres de la población. Sin embargo, cualquiera sea la razón por la cual disminuye el déficit de pobreza, se puede afirmar que desde el punto de vista económico, se hace más factible la superación de la pobreza. Por cierto que si la disminución de dicho déficit se hubiera debido exclusiva o principalmente a la disminución de la magnitud o de la severidad de la pobreza, el crecimiento económico habría beneficiado preferentemente a los grupos pobres, lo que no ha ocurrido.

/El ejercicio

El ejercicio realizado para el decenio de 1960 no se ha podido repetir para el de 1970, de tal manera que no es posible efectuar comparaciones de la misma naturaleza respecto a la forma en que el crecimiento económico ha beneficiado a la población pobre en este último período. No obstante, se han hecho proyecciones globales para estimar la situación de la pobreza en 1980.

ii) Proyecciones de la pobreza absoluta para 1980 y para el año 2000. La proyección realizada para estimar la magnitud de la pobreza para 1980 se basó en antecedentes sobre diez países latinoamericanos.^{43/} Se dispuso de información sobre el aumento experimentado por el producto interno bruto de esos países en el período comprendido entre 1970 y 1980 y del ingreso por habitante en el mismo período. Se supuso que el ingreso medio de los pobres creció en 70% del aumento experimentado por el ingreso por persona y que la línea de pobreza se incrementaba a un ritmo equivalente a la cuarta parte del registrado por el ingreso por habitante. En estas condiciones se estimó que la incidencia de la pobreza alrededor de 1980 era de 35%, esto es, aproximadamente 130 millones de personas. Como se señaló anteriormente, la estimación de la evolución de la pobreza entre 1960 y 1970 se hizo sobre la base de información directa y no como proyección y, además, no se alteró la línea de pobreza, lo cual explica la aparente mayor disminución de la pobreza producida entre 1960 y 1970.

El aumento en una sexta parte del número de personas pobres, por otro lado, parece haber sido causado por lo acontecido en las áreas urbanas. En efecto, las personas pobres con residencia en áreas rurales al parecer aumentaron sólo de 65 millones en 1970 a 66 millones en 1980.

Por su parte, la incidencia de la pobreza en las zonas urbanas aparentemente se redujo de 28% a 27% entre 1970 y 1980, mientras que en las áreas rurales disminuyó de 53% a 50% en el mismo período.

Si se considera que entre 1960 y 1980 el producto bruto por habitante en América Latina, medido en dólares de 1970, aumentó de 550 a 1 000, esto es, en 84%, y que la incidencia de la pobreza sólo parece haberse reducido de 50% a 35%, habiendo aumentado en términos absolutos de 112 millones de personas a 130 millones, se puede afirmar que los beneficios del crecimiento económico no se han reflejado de una manera proporcional en la reducción de la magnitud de la pobreza.

Teniendo presente las condiciones negativas de la evolución económica ocurrida en la región en los primeros años del presente decenio y la lentitud con que se producirá una recuperación, se ha hecho una proyección para estimar la magnitud de la pobreza absoluta para el año 2000, en el supuesto de que en el resto del siglo no se produzcan cambios sustanciales en los estilos de desarrollo que han prevalecido en el pasado.

Para tener una idea de la evolución probable de la pobreza en varios países latinoamericanos, se insertan a continuación los cuadros 7, 8 y 9, que muestran la pobreza total, urbana y rural en los años 1970, 1980 y 2000, sobre la base de los supuestos señalados anteriormente.

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: POBREZA TOTAL

	1970	1980	2000
<u>Número de personas (millones)</u>			
Argentina	1.9	2.2	2.3
Brasil	46.7	52.6	65.6
Colombia	9.4	11.1	15.6
Costa Rica	0.4	0.5	0.7
Chile	1.6	1.8	2.1
Honduras	1.7	2.4	4.5
México	17.4	20.2	24.3
Panamá	0.6	0.7	0.9
Perú	6.7	8.6	14.7
Venezuela	2.8	3.7	6.3
<u>Total América Latina</u>	<u>112</u>	<u>130</u>	<u>170</u>
<u>Porcentajes de la población</u>			
Argentina	8	8	7
Brasil	49	43	35
Colombia	45	43	41
Costa Rica	24	22	19
Chile	17	16	14
Honduras	65	64	64
México	34	29	21
Panamá	39	37	32
Perú	50	49	48
Venezuela	25	24	23
<u>Total América Latina</u>	<u>40</u>	<u>35</u>	<u>30</u>

Cuadro 8

AMERICA LATINA: POBREZA URBANA

	1970	1980	2000
<u>Número de personas (millones)</u>			
Argentina	1.0	1.3	1.4
Brasil	19.1	25.2	40.0
Colombia	5.0	6.7	11.2
Costa Rica	0.1	0.2	0.3
Chile	1.0	1.2	1.6
Honduras	0.4	0.6	1.5
México	6.8	9.3	14.8
Panamá	0.2	0.3	0.7
Perú	2.5	3.4	6.3
Venezuela	1.6	2.3	4.4
<u>Total América Latina</u>	<u>47</u>	<u>64</u>	<u>102</u>
<u>Porcentajes en el total de pobres</u>			
Argentina	54	57	59
Brasil	41	48	61
Colombia	53	60	72
Costa Rica	26	31	38
Chile	62	67	76
Honduras	22	27	33
México	39	46	61
Panamá	36	44	75
Perú	37	40	43
Venezuela	57	61	70
<u>Total América Latina</u>	<u>42</u>	<u>49</u>	<u>60</u>

/Cuadro 9

Cuadro 9
 AMERICA LATINA: POBREZA RURAL

	1970	1980	2000
Número de personas (millones)			
Argentina	0.9	0.9	0.9
Brasil	27.6	27.4	25.6
Colombia	4.4	4.4	4.4
Costa Rica	0.3	0.3	0.4
Chile	0.6	0.6	0.5
Honduras	1.3	1.8	3.0
México	10.6	10.9	9.5
Panamá	0.4	0.4	0.2
Perú	4.2	5.2	8.4
Venezuela	1.2	1.4	1.9
Total América Latina	65	66	68
Porcentajes en el total de pobres			
Argentina	46	43	41
Brasil	59	52	39
Colombia	47	40	28
Costa Rica	74	69	62
Chile	38	33	24
Honduras	78	73	67
México	61	54	39
Panamá	64	56	25
Perú	63	60	57
Venezuela	43	39	30
Total América Latina	58	51	40

/Esta proyección

Esta proyección, basada en los mismos países y en supuestos similares a la proyección para 1980 anteriormente mencionada, permite prever que a fines de siglo el número de pobres se habrá expandido casi en un tercio con respecto a 1980, llegando a 170 millones de personas. Aun así, ello significaría una reducción en el porcentaje de la población total que se encontraría en situación de pobreza, de 35% a 30%.

Asimismo, continuaría con fuerza el proceso de concentración progresiva en áreas urbanas del fenómeno de la pobreza. En efecto, de acuerdo con las proyecciones el 49% de la población pobre en 1980 (o sea, 64 millones de personas) vivía en zonas urbanas, a fines de siglo dicha proporción se habría elevado a 60% (es decir, 102 millones de personas). En otras palabras, el aumento de la pobreza en las áreas urbanas representaría 95% del incremento total de la pobreza en el período 1980-2000. No obstante, debido al rapidísimo crecimiento demográfico en las ciudades a fines de siglo serían pobres 24% de los habitantes urbanos, mientras que en 1980 lo fueron 27%. Por su parte, la proporción de los habitantes de la zona rural en estado de pobreza se mantendría invariable en 50%.

El crecimiento económico que experimentó la región en los dos decenios pasados ha sido el más alto de este siglo y con seguridad también será mayor que el que se registre hasta llegar al año 2000. En estas condiciones se puede afirmar que la modalidad del crecimiento económico latinoamericano no ha solucionado los problemas sociales más dramáticos que se expresan en el desempleo y subempleo y en la insatisfacción de las necesidades básicas, todo lo cual se sintetiza en la magnitud de la pobreza absoluta. Esto es aún más grave si se considera que la brecha entre los pobres y no pobres se ha ampliado considerablemente haciéndose más desigual la distribución del ingreso.

La situación descrita anteriormente es más inquietante si se la sitúa en la perspectiva de lo que está ocurriendo en las economías latinoamericanas como consecuencia de la recesión internacional. La magnitud de la crisis actual y la restricción que impondrá el elevado monto del servicio de la deuda externa a una recuperación económica rápida no permiten abrigar esperanzas de que las condiciones negativas en que se están desarrollando puedan revertirse de una manera significativa antes de mediados del presente decenio. Esto hace más urgente una revisión de los estilos de desarrollo prevalecientes, por cuanto si se mantienen las características que dichos estilos han tenido en el pasado lo más probable es que el costo del ajuste que están experimentando las economías latinoamericanas recaiga de una manera desproporcionada e injusta en los sectores más pobres que, por otra parte, fueron los que obtuvieron un menor beneficio en el período de bonanza.

4. Conclusiones de la primera parte

Los dos decenios pasados corresponden a los de crecimiento económico más alto y sostenido que se haya registrado en América Latina. Entre 1960 y 1980 el producto bruto por habitante casi se duplicó. En el mismo período la incidencia de la pobreza se redujo en un 30%, de 50% a 35%, y de acuerdo con las proyecciones realizadas, es posible que al terminar el presente siglo el porcentaje de pobres no sea inferior al 30% de la población latinoamericana.

/El acelerado

El acelerado proceso de urbanización que se ha producido en América Latina, y que persistirá en los próximos años, ha provocado un cambio espacial en la pobreza. En tanto que en 1960 casi dos tercios de la población pobre vivían en zonas rurales, en 1980 este porcentaje parece haberse reducido a la mitad y se estima que en el año 2000 podría llegar a 40%.

El crecimiento del ingreso por persona que se ha producido en los países de la región se ha distribuido en forma desigual entre los distintos grupos sociales, siendo el grupo más pobre, calificado como indigentes, el que tuvo un crecimiento menor de su ingreso, alcanzando a un porcentaje inferior a la mitad del promedio.

El ritmo de crecimiento económico de los decenios pasados y el satisfactorio crecimiento del empleo urbano permitieron mantener una tasa de desempleo abierto relativamente baja. No obstante, la subutilización de la mano de obra ha tenido una evolución muy lenta, ya que en 1950 uno de cada cuatro trabajadores se encontraba subutilizado y en 1980 uno de cada cinco trabajadores se encontraba en la misma condición.

En el mismo período se han producido cambios favorables en algunos indicadores del desarrollo social, los que se han reflejado principalmente en el fortalecimiento de los grupos medios en algunos países y en el mejoramiento de algunos índices, como el de mortalidad general e infantil, el de analfabetismo y el de esperanza de vida.

La información que se presenta en la primera parte de este documento permite afirmar que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para superar la pobreza, y que el libre juego de las fuerzas económicas y sociales que influyen en el mercado determinan una asignación de recursos que no está de acuerdo con la que se requeriría para satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población latinoamericana.

Como consecuencia de lo anterior, se requiere una participación más activa del Estado, tendiente por una parte a modificar los estilos de desarrollo prevalentes con el objeto de remover los obstáculos estructurales que impiden el acceso de los pobres a los frutos del crecimiento económico y a la participación social y política y, por otra, a proveer directa o indirectamente los bienes y servicios que permitan a las familias pobres alcanzar un nivel de satisfacción de sus necesidades básicas compatible con el desarrollo normal de las personas que las componen.

Entre los objetivos prioritarios de las políticas públicas se destacan la creación de empleos, el apoyo al sector informal urbano productivo y a las pequeñas unidades de producción, la organización y mejoramiento del ingreso de los trabajadores agrícolas y de los minifundistas, y la extensión de la cobertura de ciertos servicios estatales, como la atención a las madres embarazadas y a los niños en edad temprana, la educación preescolar y básica, la salud y la vivienda y sus servicios conexos.

/Las condiciones

Las condiciones en que se encuentran los países latinoamericanos son muy diferentes, tanto por la magnitud de la pobreza absoluta como por la capacidad para enfrentarla. Así, por ejemplo, Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua, que tienen un producto interno bruto por persona inferior a 780 dólares anuales a precios de 1980 y a la vez una elevada magnitud de pobreza, no podrían superar esa situación en un horizonte razonable de tiempo sin una decidida y especial cooperación internacional y particularmente regional.

También se encuentran en una posición desmedrada Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y en menor grado Ecuador, que también tiene altos porcentajes de pobreza predominantemente rural y un ingreso por persona que fluctúa entre 1 000 dólares para Guatemala y 1 400 para Ecuador.

En el resto de los países, que podrían clasificarse como de mediano desarrollo, también existen algunas diferencias importantes entre ellos, pero la incidencia de la pobreza, el déficit de pobreza y la capacidad económica actual y potencial de esos países les permitiría poder enfrentar exitosamente un programa de superación de la pobreza absoluta.

La heterogeneidad de América Latina hace imposible plantear políticas de validez general, pero los rasgos comunes que existen entre grupos de países permiten proponer algunas orientaciones de políticas y sugerir prioridades.

Segunda Parte

ESTRATEGIAS Y ORIENTACIONES DE POLITICAS PARA
SUPERAR LA POBREZA

En la primera parte de este informe queda de manifiesto que la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado un notable crecimiento económico en los tres últimos decenios y que ese crecimiento económico no se ha transformado en bienestar para todos, permaneciendo situaciones inaceptables desde el punto de vista de la equidad distributiva y de los derechos materiales del hombre, que se reflejan en la insatisfacción de las necesidades básicas para una proporción importante de la población y en altas tasas de subempleo.

No es extraño entonces que en el decenio de 1970 hayan surgido proposiciones que tiendan a corregir las manifestaciones de extrema desigualdad que se han mantenido como consecuencia de un estilo de desarrollo que no ha permitido una distribución equitativa de los frutos del progreso.

Las estrategias que se han propuesto parten del supuesto común de que el crecimiento económico por sí solo no permitirá corregir las graves situaciones de pobreza que existen en la actualidad en un período razonable de tiempo. Este supuesto se funda en que las desigualdades en la distribución del capital físico y las diferencias en la calidad de los recursos humanos tienden a heredarse de generación en generación; en que el funcionamiento del sistema económico por lo general discrimina en contra de los más pobres; y, en que la acción del Estado ha sido débil para corregir las desigualdades distributivas, lo que se explica por la preeminencia en el poder político de los grupos que obtienen un mayor beneficio del statu-quo.

1. Algunos comentarios sobre las estrategias recientes

Las estrategias más conocidas son la que hace hincapié en la promoción de empleos;^{44/} la que destaca el crecimiento con redistribución;^{45/} y la que propicia la satisfacción de las necesidades básicas.^{46/} Hacer un análisis detallado del contenido de cada una de estas estrategias obviamente excede los propósitos del presente informe.

Tanto la estrategia que pone el acento en el empleo como la propuesta del Banco Mundial que plantea la redistribución con crecimiento, enfatizan la importancia que tiene la expansión del aparato productivo en el logro de sus propósitos, pero al mismo tiempo se hacen cargo de las deficiencias distributivas que ha tenido el proceso de desarrollo en el pasado, destacando, en un caso, la insuficiente generación de empleos productivos y, en el otro, las insuficiencias en la formación del capital.

Las estrategias propiciadas por el Banco Mundial y la OIT no sólo se limitan al diagnóstico y a la formulación de propuestas económicas que tienden en general a aumentar la cantidad y calidad de los empleos que se generan en la economía, en especial aquellos a que pueden tener acceso los grupos pobres, y a

/aumentar el

aumentar el nivel y la eficiencia socioeconómica de las inversiones, sino que también propician cambios institucionales y de la organización social que puedan conducir a una distribución del poder político más equilibrada, dentro de un sistema de economía mixta.

Por su parte, la estrategia que propugna la satisfacción de necesidades básicas incorpora muchas de las ideas contenidas en las dos mencionadas anteriormente, pero, además, propone considerar en el concepto de desarrollo las necesidades no materiales del hombre y considera como prioridad absoluta la satisfacción de un grupo de necesidades básicas de todas las familias en el menor tiempo posible. En el cumplimiento de estos objetivos se asigna al Estado un papel preponderante y se avanza en el análisis de la estructura de poder en las sociedades en desarrollo, concluyendo que es uno de los factores que ha tenido mayor influencia en la perpetuación de condiciones distributivas desiguales entre los distintos grupos sociales. En relación con esta estrategia se han producido discrepancias respecto a su significado y alcance. Algunos entienden que la satisfacción de las necesidades básicas es un objetivo alcanzable a través de la aplicación de distintas políticas e instrumentos y, otros, sostienen que es una estrategia que pretende una transformación profunda de los hábitos de la sociedad y que no se puede realizar sin un cambio radical del sistema político imperante y, en consecuencia, de la organización económica y social prevaeciente en la mayoría de los países en desarrollo.

Los principales elementos de esta estrategia son: la satisfacción de las necesidades básicas como el objetivo central del desarrollo; la incorporación explícita de ciertas necesidades básicas como un concepto dinámico que evoluciona en el tiempo de acuerdo con el crecimiento de la economía y la evolución de las aspiraciones de los individuos; el mayor énfasis en la provisión directa a los grupos pobres de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas, en contraposición con el camino indirecto orientado a lograr un nivel de ingreso compatible con la satisfacción de esas necesidades; la importancia de los cambios estructurales, incluida la redistribución de los activos, como prerrequisito de una estrategia de necesidades básicas, y, por último, el reconocimiento de que la distribución del poder político constituye un factor determinante en la iniciación y aplicación de una estrategia de necesidades básicas.

Las dos concepciones difieren principalmente en cuanto a las repercusiones de la magnitud y naturaleza de los cambios que se introduzcan en la estructura económica y social y en el sistema político imperante; a los plazos en que deben cumplirse los objetivos de la estrategia; a las prioridades relativas que se asignen a otros objetivos de las políticas de desarrollo; a la importancia que se conceda a la satisfacción de necesidades no básicas, o menos básicas, de los grupos medios; a la medida en que se reconozca la interrelación existente entre productividad, ingreso y consumo, y, al grado en que se hagan explícitos los mecanismos de asignación de recursos y distribución del ingreso.

Estas divergencias son lo suficientemente importantes como para poder agrupar bajo el rótulo común de estrategia de necesidades básicas enfoques que tienen diferencias fundamentales entre sí.

/Sin embargo,

Sin embargo, las verdaderas diferencias entre estas tres estrategias no radican tanto en los objetivos que ellas persiguen, sino más bien en la forma de lograrlos, o sea, en los procedimientos, políticas, instrumentos, plazos y restricciones. Respecto a los procedimientos, las dos primeras estrategias concentran el esfuerzo en mejorar de manera permanente las condiciones de productividad y empleo y, por lo tanto, la capacidad de generación de ingresos de los grupos más pobres; la última centra su atención en la provisión directa, generalmente por parte del Estado, de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Las primeras dos estrategias llevan implícitos plazos más largos y son menos drásticas que la tercera.

En el fondo, los que defienden la tesis extrema de las necesidades básicas sostienen que no es posible superar la pobreza en un plazo razonable en un sistema capitalista que tiene una estructura de poder que tiende a consolidar las desigualdades. En todo caso, tanto la estrategia de necesidades básicas en sus dos concepciones, como las que ponen énfasis en el empleo y en la redistribución con crecimiento, han dado origen a un debate renovado y enriquecedor en relación con un tema tan trascendental como antiguo, como es la existencia de la pobreza absoluta y de las desigualdades extremas en la mayoría de las sociedades latinoamericanas.

2. Síntesis de la estrategia elegida

a) Consideraciones generales

Ya a fines del decenio de 1960 la CEPAL había formulado un juicio sobre la necesidad de remover ciertos obstáculos estructurales si se deseaba cumplir con el objetivo de crecer y simultáneamente lograr una distribución más equitativa del aumento de producción. Para citar tan solo uno de los documentos en que aparecen estas voces de alerta, se transcriben algunos párrafos pertinentes del Estudio Económico de América Latina para el año 1969.

En relación con las condiciones políticas e institucionales en el Estudio mencionado se dice:

"Las causas fundamentales del escaso dinamismo y del atraso económico y social deben buscarse en buena parte en la organización y funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. Se trata en esencia, de la lentitud del proceso de transformación política y social y de las resistencias que se oponen a la creación de nuevas condiciones institucionales que posibiliten las grandes decisiones que requiere el desarrollo; y, se trata, además, de la lenta reacción frente a las condiciones cambiantes del comercio internacional. Todo ello es muy sensible, porque hay posibilidades de adoptar medidas fundamentales para el desarrollo, pero no se promueven con la decisión y profundidad requeridas.

La experiencia de este decenio ha sido muy esclarecedora en cuanto a la importancia decisiva que tienen esos factores para el proceso de desarrollo. Así, por ejemplo, la planificación nacional iniciada con tanto entusiasmo, no llegó a adquirir la eficacia que se deseaba porque en la práctica sólo representó un agregado administrativo y formal a una estructura política y social

/tradicional de

tradicional de decisiones a la que no modificó sustancialmente. En verdad sólo se lograron avances en los aspectos administrativos. Aunque se mejoró la eficiencia técnica del gobierno, las grandes decisiones no se promovieron con la rapidez y profundidad necesarias, porque simplemente no se dieron las condiciones que las hicieran factibles. Ejemplos de ello son la lentitud, vacilaciones y resistencias frente a los programas de reforma agraria; la ausencia de reformas bancarias y financieras y de modificación sustancial de los sistemas impositivos; la falta de políticas nacionales de inversión extranjera que, entre otras consecuencias, está dando lugar al proceso de extranjerización y debilitamiento de las empresas nacionales y, finalmente, las resistencias que las situaciones creadas oponen a la expansión del comercio intrarregional y a la creación de un sistema económico de mayor capacidad de competencia y más eficiente. En verdad, en buena medida, los obstáculos al desarrollo que suelen señalarse son consecuencias de esas circunstancias o requieren esos cambios políticos e institucionales para resolverse."

En cuanto a la difusión y concentración del progreso técnico se destaca:

"Los marcados contrastes en los niveles de productividad que presenta la estructura económica latinoamericana se explican por el diverso grado de difusión y asimilación del progreso técnico por parte de los distintos sectores y actividades económicas.

La asimilación técnica nunca ha sido en América Latina un proceso generalizado, que se proyecte en alguna medida sobre todos los sectores de actividad y del que participen todos los estratos de la fuerza de trabajo. Desde el enclave exportador tradicional hasta la creación de nuevas unidades de producción industrial, por lo general la incorporación del progreso técnico ha representado una especie de modernización circunscrita y limitada que, por su productividad y el ingreso que es capaz de generar, tiende a conformar un sector moderno muy distanciado del resto de la economía.

Para que un sistema de esa naturaleza resultara eficaz a largo plazo, se requeriría ampliar progresivamente el estrato moderno, de modo que fuera incorporando una proporción creciente de la población activa. Pero ese proceso no se ha dado con intensidad suficiente en América Latina."

Otro aspecto importante que ha influido en el insuficiente dinamismo económico y en el desequilibrio se refiere a la formación de capital y a la distribución del ingreso, fenómeno sobre el cual se señala:

"En sustancia, el desarrollo económico y social requiere una elevación inmediata del producto por persona activa y una estructura de crecimiento que, al mismo tiempo que absorba la fuerza de trabajo, acelere el ritmo de esa productividad y del ingreso, primordialmente en los sectores sociales rezagados. Es sabido que para que esto pueda lograrse es indispensable acelerar la acumulación de capital, difundir los adelantos técnicos y las formas de producción más eficientes, capacitar la fuerza de trabajo y promover una asignación de estos recursos que responda a determinadas finalidades económicas y sociales."

/Después de

Después de argumentar que la formación global de capital había sido relativamente baja, en el Estudio se observa:

"Pero, además de esa baja dotación de capital, hay otro problema fundamental que se relaciona con la asignación sectorial, o sea, con la estructura de la inversión. La importante cuota que representa el consumo de los grupos de alto nivel de ingreso repercute en la demanda de bienes que pueden considerarse suntuarios en relación con los niveles medios de vida de la inmensa mayoría de la población, sobre todo por lo que respecta a los bienes duraderos de consumo. Y de esta manera la asignación de recursos limita la expansión ulterior y el alcance de los efectos sociales potenciales que se requieren del proceso de desarrollo en la etapa por que atraviesa América Latina. Se trata, en buena parte, de un proceso acumulativo en el cual la concentración del ingreso imprime mayor dinamismo a determinados rubros y mantiene deprimida la demanda de los bienes de consumo de los grupos sociales de bajo ingreso."

El Estudio también se refiere a los procesos de reforma agraria iniciados en la región, sobre los cuales señala:

"Los programas de reforma agraria que se han iniciado en varios países tropiezan con grandes obstáculos y resistencias de diversa índole. Y tendrá que desplegarse una acción más profunda, amplia y rápida, que vaya a eliminar directamente estos obstáculos estructurales, ya que de ello depende la elevación del ingreso y su mejor distribución en la economía rural, así como el mayor dinamismo de las economías nacionales."

También se hace presente en el Estudio la inconveniencia de la sustitución indiscriminada de importaciones al amparo de una protección exagerada, anotándose que ello ha conducido a una industrialización "distorsionada, ineficiente en aspectos importantes y de altos costos. Se ha tratado de producir todo aquello que era más ventajoso para el empresario privado, nacional o extranjero, de acuerdo con las demandas del mercado". Estas comprobaciones conducen a relacionar los excesos del proceso sustitutivo con los factores estructurales externos. En este sentido se anota:

"Una política centrada principalmente en la sustitución de importaciones y la falta de medidas eficaces para introducir los ajustes y promover una estructura de crecimiento económico que se articule con las actividades más dinámicas del comercio internacional, mantienen a estos países dependientes de los productos primarios y de los mismos mercados tradicionales, con las limitaciones e inestabilidad que ello trae aparejada."

Las informaciones que recogía la edición del Estudio de hace casi 25 años permitían indicar que:

"La experiencia de este decenio vuelve a mostrar que las causas fundamentales del atraso económico y social que prevalecen en América Latina tienen hondas raíces en el funcionamiento y en la estructura de la economía. Si éstos no se modifican no será posible acelerar el proceso de desarrollo ni alcanzar una distribución más justa del ingreso que permitan, en un período razonable,

/que aquella

que aquella mitad de la población latinoamericana participe activamente en el proceso productivo, mejore en forma sustancial sus condiciones de vida y se integre en un esquema de efectivo progreso social."

Muchos de los aspectos señalados en el marco analítico del Estudio Económico de 1960 son válidos en la actualidad. Y a pesar que no se ha elaborado una teoría de la pobreza, el análisis fundado en los factores estructurales que condicionan el subdesarrollo de América Latina es útil para explicar las disparidades en la distribución del ingreso y para elaborar políticas destinadas a mejorar las condiciones deprimidas en que vive un alto porcentaje de la población latinoamericana. En consecuencia, la pobreza absoluta no puede tratarse como un fenómeno aislado e independiente de lo que ocurre en el resto de la sociedad en que ocurre ese fenómeno. Por lo tanto, el objetivo de superación de la pobreza y las políticas específicas destinadas a cumplir con ese objetivo deben formar parte de las estrategias de desarrollo. Ello es particularmente importante cuando se trata de estrategias de objetivos múltiples, en que la superación de la pobreza compete y hasta puede ser contradictoria con el cumplimiento de otros objetivos. Esta multiplicidad de objetivos está presente en la realidad de la mayoría de los países de la región y con frecuencia la superación de la pobreza ha sido un objetivo postergado, y aun existen casos en que se supone que se logrará automáticamente como resultado del crecimiento económico.

Si bien en las proposiciones de política que se examinan más adelante se parte del supuesto que existirán objetivos múltiples, en todo caso se considera como uno de mayor prioridad el de superación de la pobreza absoluta, según el cual el crecimiento económico es un medio y no un fin para lograr este y otros objetivos, como podrían ser el de alcanzar una mayor equidad general en la distribución del ingreso y una mayor autonomía nacional.

Por otra parte, conviene advertir que cualquiera sea la estrategia que se adopte y la jerarquía que se dé a los diferentes objetivos, lo cual depende de la orientación conservadora, reformista o revolucionaria del gobierno respectivo, será necesario conciliar la eficiencia económica con la equidad distributiva y mantener bajo límites controlados algunos equilibrios básicos para el funcionamiento de las economías y el cumplimiento de los propósitos que se persiguen, como son, por ejemplo, la inflación y los déficit de la balanza de pagos.

Otro dato que surge de la experiencia es la responsabilidad protagónica que corresponde a la acción del Estado en el cumplimiento del objetivo de superación de la pobreza absoluta. Por lo tanto, lo que está sujeto a discusión es la forma que adopte esa intervención y no su necesidad.

Para cumplir con el propósito de ofrecer algunas orientaciones para el diseño de políticas destinadas a superar la pobreza, se ha seguido un camino menos ambicioso que el de elaborar hipótesis explicativas fundadas en alguna teoría general. Ha parecido más útil, desde el punto de vista de quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas, plantear primero un objetivo central, luego determinar de qué factores depende el cumplimiento del objetivo y, finalmente, precisar las áreas prioritarias de intervención, señalando en algunos casos los instrumentos de política más adecuados.

/b) Objetivos

b) Objetivos de la estrategia

Se ha considerado que el objetivo central, cuyo cumplimiento se debería alcanzar con la aplicación de las políticas, es lograr que el ingreso real permanente (monetario y no monetario) de cada familia, sea por lo menos equivalente al que se requiere para satisfacer sus necesidades básicas fijadas en conformidad con ciertos criterios normativos socialmente predeterminados.

Se entiende por ingreso real de las familias tanto el que obtienen como compensación monetaria por el trabajo de sus componentes,^{47/} como el que perciben a través del acceso a bienes y servicios que se ponen a su disposición en forma gratuita o subsidiada. Mientras mayor es el ingreso monetario menor debería ser el componente de subsidio. Esta concepción se basa en el supuesto de que las personas alcanzan el mayor grado de libertad en la medida en que su ingreso monetario es suficiente para adquirir en el mercado los bienes y servicios que permitan satisfacer sus necesidades básicas. En este sentido, no se puede dejar de tener presente la influencia de los medios modernos de comunicación y el uso que de ellos se hace para inducir a la población a adoptar ciertos patrones de consumo que pueden estar reñidos con el propósito perseguido de dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas. Por ésta y otras razones, es conveniente que el ingreso real de las familias pobres tenga un componente no monetario que se traduzca en la provisión de ciertos bienes y servicios esenciales en forma gratuita o subsidiada. Son ejemplos conspicuos de este tipo de bienes y servicios la educación y la salud, cuya provisión directa y gratuita tiene una influencia determinante en el desarrollo de las personas, lo cual no quiere decir que la provisión directa de bienes y servicios subsidiados se limite sólo a esos servicios básicos.

Si se acepta el objetivo señalado, es preciso determinar los factores de los cuales depende el ingreso real de las familias como un paso previo al análisis de políticas alternativas.

Los ingresos de las familias dependen de las oportunidades de empleo que tengan sus miembros, de la remuneración asociada a ese empleo, de la calidad de los recursos humanos, de la dotación de capital y de la productividad de los activos que poseen los grupos beneficiarios y, finalmente, de las transferencias que reciban de otros agentes o grupos de la sociedad.

Algunas de las políticas o intervenciones que se describirán tienen un carácter distributivo, esto es, afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico.

Este tipo de intervenciones normalmente guarda relación con la cantidad y calidad de los empleos que genera la economía y de los factores productivos que poseen los grupos pobres, con la productividad de estos factores y con los precios que les asigna el funcionamiento del sistema económico. Dichas intervenciones se proponen, en último término, aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres.

/Por otra

Por otra parte, existen las intervenciones o políticas de carácter redistributivo que, en lugar de afectar la distribución primaria del ingreso, corrigen esta distribución mediante transferencias de ingresos y de bienes o servicios entre los distintos grupos de la población. Este tipo de intervenciones está básicamente ligado a la forma en que el Estado obtiene los recursos públicos (incidencia de la tributación) y los gasta (incidencia del gasto e inversión públicos, particularmente el gasto social destinado a la provisión directa, gratuita, o subsidiada, de bienes y servicios considerados básicos).

Es indudable que muchas acciones o políticas públicas contienen a la vez un componente distributivo y uno redistributivo, lo cual es particularmente cierto cuanto mayor sea el período cuyos efectos se consideran. Esta simultaneidad introduce necesariamente algún grado de arbitrariedad en todo intento de clasificación de acuerdo con las dos categorías enunciadas.

Desde el punto de vista de los recursos, las intervenciones de estos dos tipos son sustitutivas, en el sentido de que un incremento del gasto en uno de ellos, en igualdad de condiciones, supone una disminución del gasto en el otro. Sin embargo, desde el punto de vista de los resultados, ambos tipos se complementan, al menos por tres razones. En primer lugar, porque la insatisfacción de las necesidades básicas es de suyo una causa importante de la baja capacidad para generar ingresos que poseen los grupos pobres. Segundo, porque si se toman en cuenta los hábitos de consumo de esos grupos y las condiciones de disponibilidad de algunos bienes y servicios básicos, los incrementos en el ingreso real no garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas. Finalmente, porque es indudable que para algunos grupos las medidas distributivas no son viables o necesitan períodos de maduración, cuya extensión es incompatible con la urgencia de la situación que debe resolverse. En estos casos, las acciones de naturaleza redistributiva aparecen como complemento indispensable.^{48/}

La principal característica de las políticas distributivas es que aumentan el ingreso primario de las personas que se pretende beneficiar con ellas. Las intervenciones de tipo distributivo pueden incluir una variedad de políticas, pero las más significativas pueden agruparse en dos categorías: las orientadas a incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los empleos que genera la economía, y las que tienen por objeto incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres. Las primeras aumentarán las remuneraciones provenientes del trabajo de los grupos beneficiarios y las segundas aumentarán el ingreso de quienes disponen de un activo insuficiente o de baja productividad. Este tipo de intervenciones tiende a modificar el funcionamiento del sistema económico de tal manera que se altere, en forma permanente, la distribución primaria del ingreso, aumentando la participación de los grupos pobres a niveles compatibles con la satisfacción de sus necesidades básicas. No obstante, es probable que este tipo de transformaciones no produzca sus efectos en plazos cortos y por consiguiente, se mantengan por un tiempo las situaciones angustiosas de pobreza.

En consecuencia, reconociendo que la solución permanente del problema de la pobreza provendrá de la aplicación de las medidas distributivas, es necesario paliar desde ahora las situaciones precarias en que viven numerosas familias en

/América Latina.

América Latina. Para ello se debería recurrir a las intervenciones que se han señalado como redistributivas, esto es, aquellas que tienen como objetivo corregir la distribución primaria del ingreso para aliviar la situación de los más pobres, mediante transferencias monetarias y no monetarias entre los distintos grupos sociales.

En general, las acciones redistributivas pretenden beneficiar a un determinado grupo objetivo proveyéndolo de ciertos bienes y servicios gratuitamente, o a precios inferiores a los del mercado, o transfiriéndole recursos monetarios que no corresponden a retribuciones por su trabajo o por el capital que poseen.

La estrategia que se propone contiene políticas distributivas y redistributivas que se complementan, en cuanto a los fines que persiguen y al tiempo en que se producirán sus efectos. Ciertamente que las orientaciones de política que se señalan más adelante habrían sido de más fácil aplicación en el período de auge de los decenios anteriores, que en los años de restricción que se están viviendo. De allí que la primera prioridad de los gobiernos en el presente sea la reactivación económica, ya que si no se cambia el signo recesivo iniciado en 1981 será difícil pensar que se pueda disponer de los recursos necesarios para realizar una estrategia como la que aquí se propone. Sin embargo, la reactivación no puede significar volver a lo mismo; especialmente se deberá procurar no incurrir en los errores más notorios cometidos en los años recientes. En este sentido cabe destacar la exacerbación del consumo que se produjo en ciertos grupos sociales de la mayoría de los países latinoamericanos. En los próximos años será imposible mantener el nivel, la variedad y la calidad que alcanzó el consumo de los sectores de altos ingresos. Es un hecho que el crecimiento económico futuro deberá sustentarse en una mayor proporción de ahorro interno y que, para cumplir este propósito y simultáneamente mejorar la situación de infraconsumo de los grupos pobres, se requerirá austeridad en los consumos conspicuos privados y un criterio muy selectivo con respecto al gasto y a la inversión pública.

La restricción de los consumos privados y públicos prescindibles, conjuntamente con un mejoramiento en la calidad socioeconómica de las inversiones, constituirán condiciones necesarias de cualquier estrategia de crecimiento en los próximos años.

Tanto en la reactivación económica como en la orientación que tome el futuro desarrollo le corresponderá al Estado un papel preponderante. Es un hecho que la teoría de la filtración ("trickle down") no ha funcionado en América Latina en los períodos de mayor prosperidad económica. Mucho menos se puede esperar que opere automáticamente en condiciones restrictivas y de menor crecimiento. Por ese motivo se hace más urgente la decidida acción pública, tanto para maximizar el crecimiento como para lograr que sus beneficios lleguen a los más pobres. En síntesis, se trata de cambiar el estilo de desarrollo que no ha beneficiado a los más pobres en los períodos de auge, pero que sí hace recaer desproporcionadamente los costos sobre ellos en los períodos depresivos.

/Para modificar

Para modificar esa tendencia histórica, es necesario cumplir con los prerrequisitos que dicen relación con la creación de excedentes y con los criterios con que éstos se asignan a la inversión y, además, complementarlos con políticas generales y específicas destinadas a que todas las familias tengan un ingreso real que les permita satisfacer sus necesidades básicas.

Entre las políticas de carácter general se destacan aquellas destinadas a crear un mayor número de empleos, como son las que modifican la estructura productiva para que ella tenga un mayor contenido de trabajo, las que alteran las condiciones restrictivas y discriminatorias en que funcionan los mercados de factores, las que modifican los precios relativos de los factores productivos en beneficio del trabajo, y las que promueven el uso de tecnologías apropiadas. Estas políticas dicen relación principalmente con el funcionamiento de los precios y tienen por objeto remover los obstáculos que han existido en el pasado y crear condiciones más adecuadas para que el funcionamiento "normal" de la economía permita la generación de mayores oportunidades de empleo. Estas medidas de carácter general, que pueden ser adecuadas para los agentes que tienen acceso a las formas capitalistas de desarrollo, deberán ser complementadas con otras de carácter específico para que puedan alcanzar a aquellos grupos que en la práctica están marginados de los beneficios del capitalismo, como el sector informal urbano y el que se ha denominado en forma genérica como sector de economías campesinas.

Lo anterior conduce a considerar otras políticas orientadas a mejorar la situación de los grupos pobres que, a pesar de que su ingreso proviene fundamentalmente del trabajo, no son asalariados regulares o disponen de un pequeño capital en forma de tierra o de instrumentos de trabajo. En estas situaciones las políticas públicas deberían estar destinadas a aumentar los activos que poseen esos grupos sociales y a aumentar la productividad de los mismos.

La forma que adopte la redistribución de los activos existentes o de sus incrementos es cuestión de voluntad y capacidad política. Sin embargo, es preciso reconocer que en algunos casos el mejoramiento de la situación de los grupos más pobres depende necesariamente de un cambio en la estructura de propiedad prevaleciente. Esta es la situación que se produce cuando la concentración de la propiedad financiera, industrial y agrícola permiten determinar unilateralmente la magnitud de los excedentes que se generan y, al mismo tiempo, el destino de los mismos. A pesar de que esas políticas aparentemente no están vinculadas directamente con la suerte de los grupos más pobres, en los hechos sí lo están, puesto que el criterio con que se destinan esos recursos no es indiferente a ciertos aspectos vitales para esos grupos, como la creación de nuevos empleos y la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer sus necesidades básicas.

En el caso de la propiedad de la tierra, la relación es más directa ya que la concentración de este factor en pocas manos, situación que ha sido reconocida en la mayoría de los países de la región, es determinante de la existencia de una gran cantidad de campesinos sin tierra y de otros con propiedades de tamaños tan reducidos que su producto no alcanza para la subsistencia de sus

/propias familias.

propias familias. Además, la concentración de la propiedad de la tierra hace imposible la aplicación de políticas que, mejorando las relaciones de intercambio de la agricultura, beneficien a la población campesina y no sólo a los grandes propietarios.

Por otra parte, la baja productividad de las pequeñas unidades de producción no sólo se debe a su tamaño; también influye en ella la marginación en que se encuentran la mayoría de esos empresarios, respecto del uso de crédito, de la asistencia técnica, de la capacitación y de los canales de comercialización. Como se verá más adelante, sólo el Estado puede romper esta situación de marginalidad de los empresarios pequeños.

Es preciso reconocer que los cambios estructurales no producen sus efectos en un plazo corto y que las condiciones dramáticas en que vive una parte importante de la población latinoamericana requieren alivios en el corto plazo. Para cumplir con este propósito se propone un conjunto de medidas destinadas a proveer de un ingreso mínimo a las familias pobres. Estas medidas consisten básicamente en la creación de programas especiales de empleo de origen estatal y en la provisión directa por parte del Estado de ciertos bienes y servicios básicos relacionados especialmente con la atención de la madre embarazada, la nutrición de los niños, la educación preescolar y básica, la prevención de la salud, la vivienda social y el saneamiento ambiental.

En lo mencionado hasta ahora, no se ha incluido un aspecto esencial, que si bien no es de carácter económico, influye de una manera determinante en la integración de las familias pobres a la vida social, económica y política de la comunidad en que se encuentran insertos. Ese aspecto esencial es el de la organización social.

La organización social influye, entre otros factores, en la capacidad de negociación de los que son asalariados; en las condiciones de acceso a la tecnología, el financiamiento y la comercialización de los insumos y de la producción de quienes obtienen sus ingresos de la explotación de pequeñas unidades de producción, sea que éstas estén ubicadas en las zonas rurales o urbanas; en la posibilidad de ejercer presiones legítimas para que se satisfagan sus necesidades esenciales; en las posibilidades de tener acceso a los bienes y servicios públicos y a las autoridades pertinentes; en la capacidad de retener los beneficios obtenidos, y en la de constituirse en grupos de presión que les permita obtener una cuota de poder político que jamás obtendrían como individuos aislados y marginados.

En síntesis, las políticas de superación de la pobreza deberían estar insertas en una estrategia de desarrollo en que la generación de empleos sea un objetivo prioritario, dado que el trabajo constituye la principal fuente de ingreso de los más pobres. Por otra parte, el Estado debería cumplir con la responsabilidad de crear las condiciones para lograr una distribución más justa de la propiedad de los medios de producción y de la distribución del ingreso, satisfacer directamente ciertas necesidades básicas de las familias

/pobres, promover

pobres, promover la organización social, y traspasar poder político a los grupos sociales que en la actualidad están marginados de los beneficios derivados del crecimiento económico y de la participación social y política.

Más empleos, aumento de los activos de propiedad de los pobres y de su productividad, satisfacción directa de las necesidades básicas que normalmente no provee el mercado, e integración de los marginados en los procesos sociales, económicos y políticos, son los objetivos que se proponen con la aplicación de las políticas que más adelante se analizan.

3. Orientaciones para una definición de políticas destinadas a superar la pobreza

La información que aparece en la primera parte de este informe es suficiente para demostrar las diferencias que existen en la magnitud, grado y características de la pobreza entre los distintos países de la región. Por esta razón, los trabajos realizados en el Proyecto en relación con la elaboración de un esquema de políticas cuya aplicación permita aliviar o superar la pobreza han pretendido dar orientaciones que, frente a una realidad determinada, sirvan de base para formulaciones específicas en las que se contemplen las peculiaridades políticas, sociales, culturales y económicas de cada situación.

Antes de examinar a las diversas políticas destinadas a superar la pobreza, es preciso hacer algunas advertencias.

En primer lugar, resulta inevitable que las proposiciones que se hacen más adelante se apoyen en interpretaciones de lo que han sido los resultados de la aplicación de ciertas políticas que de manera directa o indirecta han afectado la situación de los grupos pobres de la población latinoamericana. Ello supone analizar simultáneamente algunos elementos del diagnóstico junto con las proposiciones de política.

En segundo término, a pesar de que las proposiciones son de carácter general y no están referidas a una realidad específica, hay supuestos implícitos que restringen las posibilidades de su aplicación en algunos países. Esto es especialmente cierto en los casos en que la pobreza es masiva, donde la línea de pobreza es muy similar al ingreso medio del país. En estas condiciones, el subdesarrollo es tan generalizado que la lucha contra la pobreza se confunde con una política de desarrollo, aunque bien se sabe que si esas políticas conducen a crear un tipo de desarrollo concentrador y excluyente, los pobres serán los menos beneficiados en ese proceso.

La pobreza masiva es más frecuente en Asia y Africa que en América Latina; sin embargo, este fenómeno también se presenta en algunos países de América Latina y del Caribe, especialmente en aquellos en que una alta proporción de la población reside en áreas rurales. El caso extremo es Haití, en que se estima que alrededor de 1980 el 95% de su población rural era pobre y a su vez la población rural representaba alrededor del 80% de la población total. En una situación menos grave se encuentran Bolivia, República Dominicana y los

/países del

países del Istmo Centroamericano, con excepción de Panamá y Costa Rica, países en que, al término del decenio pasado, tres cuartas partes de su población rural vivía en condiciones de pobreza.^{49/}

En casi todos esos países, además de las restricciones económicas, existen limitaciones derivadas de la debilidad de sus organizaciones administrativas, de la disponibilidad de recursos humanos calificados, de la dispersión y falta de organización social de los campesinos, de la existencia de condiciones ecológicas adversas y de la concentración del poder y de la riqueza en pequeños grupos.

Los países en que una alta proporción de su población se encuentra en condiciones de pobreza absoluta y en los cuales una buena parte de ésta se concentra en las zonas rurales, requerirán una amplia cooperación internacional para hacer posible la aplicación de políticas como las que se reseñan más adelante. Ello no quiere decir que nada se pueda hacer hasta que no se produzca la cooperación internacional; por el contrario, es precisamente en esos países donde la acción es más urgente. Sin embargo, no hay que engañarse, pues también es en esos países donde se presentan las mayores dificultades, aquellas que parecen no poder superarse en un tiempo razonable sin una amplia solidaridad internacional, diferente en magnitud y forma a la que ha existido en el pasado.

Teniendo presente las observaciones anteriores, las orientaciones de política que se proponen a continuación sólo pretenden proporcionar un marco que dé cabida y coherencia a políticas específicas que consideren la variedad de circunstancias que caracterizan las realidades nacionales latinoamericanas.

a) Acciones destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos

Existe la convicción cada vez más compartida de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para superar la pobreza. Su insuficiencia ha quedado demostrada por el lento ritmo de reducción de la pobreza absoluta frente al rápido ritmo de crecimiento económico que caracterizó los decenios pasados. Por otra parte, es necesario no sólo porque de él depende en buena medida la generación de empleos y los niveles de salarios, sino también porque en un período de expansión económica se hace más fácil lograr la redistribución de los ingresos incrementados.^{50/}

La situación actual de América Latina y la previsible para los próximos años permite afirmar que el crecimiento económico del presente decenio será menor que el del decenio pasado y, por lo tanto, que ahora menos que nunca se podrá confiar en que la teoría de la filtración ("trickle down") permitirá aliviar la situación de los más pobres. En consecuencia, se hace necesario aplicar políticas públicas que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y que creen mayores oportunidades de empleo.

/i) Algunas

i) Algunas áreas de intervención que afectan la estructura productiva. Desde hace algunos años ha aumentado la controversia sobre la adecuación de la estructura productiva latinoamericana a la dotación de recursos existentes en ella. Esta preocupación es pertinente cuando se trata de definir políticas destinadas a superar la pobreza, ya que existe una estrecha relación entre la estructura productiva y su capacidad para generar empleo, y entre esta última y la pobreza.

La no adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos se manifiesta en un sobredimensionamiento de los sectores que hacen uso intensivo de capital y de tecnología extranjera moderna y que tienen poca capacidad de absorción de mano de obra, particularmente de la menos calificada. Tales sectores utilizan una elevada proporción del acervo de capital y, sin embargo, sólo dan empleo a un reducido porcentaje de la fuerza de trabajo. Ellas absorben el grueso de los recursos de inversión de que disponen las economías, pero sólo una pequeña proporción de los significativos incrementos de la fuerza laboral que año a año se producen en los países latinoamericanos. Como consecuencia de lo anterior, el resto de los sectores han visto disminuidas sus posibilidades de crecimiento, han recibido escasa proporción de los recursos de inversión y han debido absorber gran parte del incremento de la fuerza de trabajo, lo que ha dado como resultado que su operación tenga niveles de productividad muy bajos.

Esta situación de heterogeneidad en cuanto a tecnología, empleo y productividad, ha tendido a agravarse a través del tiempo, limitando en forma creciente la capacidad para generar empleos de las economías de la región. Como ya se ha señalado, si no se alteran las estructuras productivas existentes, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excederá con mucho las tasas de crecimiento logradas por los distintos países de la región en los últimos dos decenios, que han sido los más altos de la historia.

Las causas de la heterogeneidad estructural son diversas y la CEPAL ha volcado una parte importante de su esfuerzo para encontrar las raíces profundas de su origen, que ciertamente están relacionadas con la estructura del poder político y económico imperante, que ha dado lugar a políticas económicas que lejos de reducir la heterogeneidad la han acentuado. En esta sección no se analizarán los factores estructurales que están siempre presentes, sino las políticas que podrían contribuir a una mejor adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos, especialmente en lo que se refiere a la utilización de la fuerza de trabajo.

Un primer campo de acción está constituido por la política comercial, que comprende básicamente las políticas cambiaria y proteccionista,^{51/} las cuales se interrelacionan fuertemente entre sí y con la estrategia de desarrollo de los países.

Buena parte de los países latinoamericanos han alcanzado un grado de desarrollo al amparo de la sustitución de importaciones y en períodos recientes de una mayor apertura al exterior; en la actualidad se hace necesario revisar esas políticas a la luz de la experiencia, de la nueva coyuntura internacional y de

/sus perspectivas

sus perspectivas de mediano plazo. Es preciso buscar una ecuación equilibrada entre las fórmulas de protección indiscriminada del pasado y las de excesiva liberalidad que en algunos casos se han introducido en épocas recientes. No es posible discutir en abstracto los niveles de protección adecuados a países de condiciones económicas tan diferentes como son los latinoamericanos, pero se pueden formular algunas reflexiones acerca de criterios orientadores de las políticas sin perder de vista que se trata de seleccionar aquellas que puedan tener un mayor efecto sobre el empleo con el menor efecto negativo para el logro de otros objetivos prioritarios.

Las condiciones de estrechez de la capacidad de pagos externos harán renacer con nuevos bríos las políticas proteccionistas con fines sustitutivos y de restricción de las importaciones. En este sentido, se debería ser muy pragmático y selectivo. En primer lugar, no se debería descansar en los altos aranceles con detrimento del tipo de cambio en la contención de las importaciones, pues los efectos negativos que ha tenido en el pasado la sobrevaluación de las monedas nacionales es sobradamente conocido como para repetirlos en esta oportunidad. La contención de las importaciones, por encima de la que provoca un tipo de cambio de equilibrio, debería realizarse a través de impuestos que afecten tanto al producto importado como al eventual sustituto nacional. Distinto es el caso del estímulo dirigido a provocar la producción de ciertos bienes que expresamente se desea sustituir, ya que para estos efectos no sólo existen los aranceles diferenciados, sino también otros medios que pueden ser más eficaces y menos riesgosos de convertirse en un sistema de protección permanente que encubre ineficiencias no justificadas.

El tipo de cambio de equilibrio está estrechamente ligado a la evolución de la protección, a la relación existente entre la inflación interna y mundial, y a la evolución de la relación de precios del intercambio. Estas interrelaciones implican la necesidad de coordinar las políticas cambiaria y proteccionista en el contexto de una política comercial de apertura selectiva.

Se cree que una política comercial con esa orientación permitiría una tasa mayor de crecimiento y una mejor adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos. De este modo, se tendría un efecto beneficioso sobre la demanda de trabajo, lo que a su vez repercutiría positivamente en la capacidad para generar empleos y en los niveles de salarios de la economía. Tomando en cuenta que el trabajo constituye la principal y casi única fuente de ingreso de los pobres, este incremento en cantidad y calidad de los empleos que requieren menor grado de calificación contribuiría a aliviar la pobreza.

Las reflexiones anteriores de ninguna manera implican una apertura comercial indiscriminada. Existen muchos argumentos económicos y no económicos que, en determinadas circunstancias, y unidos a restricciones en el uso de otros instrumentos, justifican desviaciones permanentes o temporales de la línea central antes enunciada.

/La existencia

La existencia de bienes, sectores o regiones de carácter estratégico, la presencia de distorsiones, rigideces y externalidades que signifiquen divergencias entre los valores privados y los sociales; y el reconocimiento de componentes dinámicos en la adquisición de las ventajas comparativas, justifican una intervención discrecional por parte del Estado para estimular o desalentar ciertos sectores o actividades. En la mayoría de los casos, los instrumentos de protección antes enunciados no constituyen el instrumento óptimo, en el sentido de cumplir su objetivo introduciendo el mínimo posible de distorsiones no deseadas. Sin embargo, en muchas situaciones, la utilización de los instrumentos óptimos no es viable por restricciones de índole fiscal, administrativa o política, o por condiciones críticas del comercio exterior, como es la actual coyuntura. En estas circunstancias, se justifica la aplicación de medidas proteccionistas orientadas a desviar de manera temporal o permanente la línea central mencionada anteriormente.

Además de la política comercial, existe una amplia gama de instrumentos de política que afectan directamente a la estructura productiva. Entre éstos conviene destacar las políticas de precios e inversiones.

Con respecto a la primera, se hace necesaria una revisión a fin de identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del sector industrial contenidas en las políticas de precios que aplican muchos países de la región. Estas discriminaciones han adoptado múltiples formas, entre las cuales cabe mencionar la fijación de precios a los productos agrícolas, las prohibiciones, las cuotas o los impuestos a la exportación de productos agrícolas, los subsidios y los tratos preferenciales a la importación de productos agrícolas. El objetivo final de todas estas medidas ha sido mantener bajo el precio de los alimentos por razones de distribución de ingreso (dado el alto porcentaje que representa este rubro en el consumo de los pobres) y por la importancia que tiene para determinar el costo de vida de los sectores urbanos. La revisión de estas políticas debería considerar no sólo sus repercusiones directas, sino también, su efecto sobre la estructura productiva, la generación de empleos y la distribución agrícola-no agrícola del ingreso. En la medida en que los controles de los precios agrícolas se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios, que afectan no sólo a la demanda sino también a la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas.

Respecto a la política de inversiones públicas, en este campo las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos sobre la base de criterios sociales, de manera de revertir la tendencia o sesgo de los gobiernos hacia la concentración de los recursos de inversión públicos en infraestructura urbana e industrial y en sectores de gran densidad de capital. Esta tendencia o sesgo significó descuidar el resto de los sectores económicos, particularmente los sectores agrícola, tradicional y de la pequeña empresa, que son los que utilizan con mayor intensidad la mano de obra.

/ii) Mercado

ii) Mercado de factores. Para hacer un diagnóstico del funcionamiento de los mercados de factores en América Latina, deberían analizarse tanto el grado de integración de los mercados como las causas que determinan la intensidad en el uso de los factores.

En cuanto al primer aspecto, se ha comprobado que los mercados de factores en América Latina no funcionan en forma integrada, fenómeno que se ha denominado "segmentación del mercado". Esta segmentación ocurre en los mercados del trabajo (particularmente del trabajo no calificado) y en los mercados de capitales.

En los mercados del trabajo urbanos y, en menor escala, en los rurales, es frecuente que coexistan los sectores denominados modernos o protegidos y los sectores denominados tradicionales o no protegidos.^{52/} Los primeros se caracterizan por el alto nivel de su organización sindical, por la vigencia de las negociaciones colectivas y de los contratos de trabajo y porque las partes, casi siempre, se ajustan a las disposiciones legales sobre salarios mínimos, reajustes legales y a la legislación laboral en general. En los segundos, la organización sindical es débil o no existe y prácticamente no hay negociación colectiva. Muchas de las disposiciones legales en materia laboral no los afectan y los salarios quedan determinados básicamente por las fuerzas desiguales que se manifiestan en dichos mercados.

Por otra parte, el sector moderno o protegido tiende a coincidir con el de alta productividad, contrariamente a lo que ocurre con el sector tradicional o no protegido. Según estimaciones sobre algunos países de la región basadas en datos censales,^{53/} el empleo en aquel sector sólo representa alrededor de una quinta parte de la fuerza de trabajo del país y cerca de un tercio de la fuerza de trabajo no agrícola.

Esta dualidad de los mercados laborales, particularmente de los urbanos, tiene importantes consecuencias para la elaboración de las estrategias de desarrollo orientadas a atacar la pobreza, en especial, en lo relativo a las políticas de empleo y salarios y a las políticas redistributivas tradicionales.

Este fenómeno de segmentación también puede observarse en los mercados de capitales.^{54/} Es sabido que no todas las personas ni todas las empresas tienen el mismo grado de acceso al crédito. Algunas empresas, normalmente las de mayor tamaño, tienen acceso al mercado de crédito internacional; otras, al mercado de crédito interno institucionalizado, sea éste público o privado y, finalmente, están las que sólo tienen acceso a los mercados de crédito informales o que simplemente no tienen acceso al crédito. Por múltiples razones, que no cabe analizar en este estudio, los tres tipos de empresas obtienen créditos en condiciones muy distintas en cuanto a montos, intereses y plazos. Más aún, el mayor grado de acceso al crédito tiende a corresponder a la tecnología extranjera y a la mayor densidad de capital.

En cuanto a la intensidad en el uso de los factores, es decir, el número de unidades de trabajo que se utiliza por unidad de capital, es preciso examinar al menos tres elementos que la condicionan y que son de muy distinta índole.

/El primero

El primero de ellos se relaciona con el problema de los turnos. Numerosos estudios han planteado la conveniencia de utilizar el acervo de capital en dos o más turnos como una manera de incrementar el empleo.^{55/} Sin embargo, no están perfectamente claros los factores que han impedido que esta modalidad se haya adoptado en forma generalizada en América Latina.

Un segundo elemento es el conocimiento tecnológico propiamente tal. Es decir, el conocimiento que poseen los empresarios que deben tomar las decisiones, respecto de los distintos procesos o técnicas productivas a que pueden recurrir. En este sentido, ellos tienden a preferir la tecnología más moderna, que supone gran densidad de capital, y que no es necesariamente la óptima si se desea reducir al mínimo los costos. Además, la investigación tecnológica mundial se concentra en los países desarrollados; se estima que en ellos se efectúa más del 98% del gasto mundial en investigación tecnológica.^{56/} En estos países el precio relativo del trabajo, particularmente del menos calificado, es alto comparado con el observado en el mundo en desarrollo. Más aún, ellos se caracterizan por la abundancia de capital y personal calificado, de manera que es natural que su progreso tecnológico tienda al desarrollo de métodos de producción en gran escala, de densidad de capital cada vez mayor y, por lo tanto, de uso menos intensivo del trabajo, especialmente del tipo no calificado.

Un tercer elemento que afecta la intensidad del uso de los factores es el precio relativo de los mismos o, más precisamente, el costo de su contratación.

Numerosos estudios efectuados en América Latina destacan la gran diferencia que separa a los precios privados de los precios sociales de los factores.^{57/} La relación que existe entre el costo de contratación del trabajo y el del capital es para los empresarios, particularmente para los del sector moderno o protegido, mucho mayor, comparada con la que se da en el área social, en que esos costos quedan determinados por la escasez relativa de ambos factores que se advierte en cada país. En general, se reconoce que en muchos de estos países los precios relativos vigentes no sólo han contribuido a que se asignen con ineficiencia los recursos productivos, obstaculizando la creación de nuevos empleos, sino también, a que se amplíe cada vez más la desigualdad en la distribución del ingreso, con los consiguientes efectos negativos sobre la pobreza. Uno de los aspectos más deplorables de esta situación es que las políticas gubernativas han contribuido en muchos casos a agravar el problema. Este aspecto ha sido objeto de un análisis particular en los informes de la OIT.^{58/}

La importancia y la repercusión que sobre la asignación de recursos, la generación de empleo, la distribución del ingreso y la pobreza en general, tenga esta distorsión de los precios relativos de los factores dependen del valor de la elasticidad de sustitución de los factores que caracterizan a los distintos sectores de la economía. Descartando la existencia de un mundo de proposiciones fijas, queda en discusión la magnitud del efecto de esta distorsión, pero no su existencia.

Son muchos los factores, resultantes de políticas económicas y de condiciones institucionales, que han originado esta situación. Tales factores se pueden dividir en dos grandes grupos, según hayan tendido a encarecer el costo de contratación del trabajo o a abaratar el costo de utilización del capital.

/Entre los

Entre los factores del primer grupo es útil distinguir dos tipos: los que han tendido a incrementar el salario de los trabajadores y los que han hecho elevar el costo de contratación del trabajo sin que ello implique un aumento de salarios.

El aumento de los salarios por sobre un nivel, que podría llamarse de equilibrio, se ha producido especialmente en los sectores denominados modernos o protegidos, lo puede haber afectado favorablemente para los trabajadores la distribución del producto generado en esos sectores. Sin embargo, es preciso reconocer que lo más probable es que hayan tenido un efecto escaso o nulo sobre los salarios o ingresos de los grupos más pobres de la población. Estos se encuentran mayoritariamente en los sectores rurales, en los sectores tradicionales o no protegidos, o pertenecen a las categorías de trabajadores por cuenta propia, desempleados, pasivos y otros, a los cuales no alcanzan normalmente los beneficios de la legislación laboral y de las negociaciones colectivas.

Entre los factores del segundo tipo, esto es, los que han tendido a incrementar el costo de contratación del trabajo sin que esto implique un aumento de salarios, uno de los más importantes ha sido el impuesto al trabajo implícito en los mecanismos de financiamiento de la seguridad social.^{59/}

Tanto la magnitud como la cobertura del impuesto a la planilla de sueldos y salarios que se destina a financiar la seguridad social varían ampliamente entre los distintos países de la región. La tasa de impuesto alcanza a valores cercanos a 20% en los países del Grupo Andino y superiores a 40% en los países del Cono Sur.^{60/} Más aún, en la mayoría de estos países la magnitud y cobertura del impuesto previsional ha mostrado una tendencia claramente ascendente.^{61/} En 1960, alrededor de 21% de la población económicamente activa de América Latina estaba protegida por los sistemas de seguridad social; en 1970 esta proporción alcanzaba a 30%. En aquel año los egresos de los sistemas de seguridad social representaban 2.3% del producto interno bruto de América Latina al costo de los factores; en este último, llegaban a 3.3%.^{62/} Es importante destacar que estas consideraciones se refieren al método de financiamiento de la previsión social y no al nivel ni estructura de sus gastos. Estos últimos constituyen un área separada cuyo diagnóstico reviste enorme importancia para las políticas redistributivas destinadas a aliviar la pobreza.

En cuanto a los factores que han abaratado el costo de contratación del capital, se pueden destacar: la sobrevaloración de la moneda nacional y las frecuentes exenciones o preferencias arancelarias a la importación de bienes de capital, que han reducido el costo del capital importado; las bajas tasas de interés real (las cuales muchas veces alcanzan valores negativos);^{63/} los frecuentes subsidios al uso del capital implícitos en las regulaciones tributarias, como por ejemplo, las que permiten la depreciación acelerada del capital, y las devoluciones de impuesto según el capital invertido.

En síntesis, en los sectores modernos o protegidos existe gran discrepancia entre los precios relativos privados y sociales de los factores. El encarecimiento artificial del costo de contratación del trabajo con relación al del capital que implica esta diferencia, ha producido tres efectos simultáneos que tienden a repercutir negativamente en el empleo.

/En primer

En primer lugar se observa un efecto intersectorial. Las actividades que hacen uso intensivo de mano de obra, como la construcción, la agricultura, la agroindustria y la industria ligera, entre otras, y que se ven discriminadas por el impuesto al trabajo, han reducido su participación en la producción total, en tanto que las que utilizan gran densidad de capital la han aumentado.

En segundo lugar, se deja sentir un efecto intrasectorial, en la medida en que las empresas pequeñas y grandes que integran cada sector utilicen los factores con distinta intensidad, hecho que se comprueba en la realidad.^{64/} La consecuencia ha sido que las empresas grandes, que son las que operan con gran densidad de capital, han elevado su participación en la producción de cada sector, y que las empresas chicas, que hacen uso intensivo del trabajo, la han reducido.

En tercer lugar se advierte un efecto dentro de las empresas. En toda actividad productiva en que es dable elegir entre diversas tecnologías que suponen el uso de factores con distinta intensidad, los empresarios, en su afán de reducir al mínimo los costos y de elevar al máximo las ganancias, suelen escoger las técnicas que requieren menos mano de obra y más de los otros factores.

- Adopción y creación de tecnología. Otro campo de intervención y de formulación de políticas en los mercados de factores se relaciona con la intensidad de uso de los factores, la cual depende del conocimiento tecnológico disponible y de los precios relativos de los factores,

Existe consenso en cuanto a lo inconveniente que resulta para los países de la región tener que depender de una tecnología originada en los países de mayor desarrollo, cuyos precios relativos y dotación de factores son muy distintos a los de aquéllos. Sin embargo, no se justifica que cada país destine sus escasos recursos de inversión al desarrollo de una tecnología propia en cada sector productivo. Sería más conveniente, por una parte, concentrar los recursos escasos en adaptar la tecnología foránea a los precios de los factores y a la dotación de recursos propios del país y, por otra, buscar y seleccionar tecnologías desarrolladas y usadas por países en situación similar en lo que se refiere a precios relativos y dotación de factores. Por último, se puede orientar parte de los esfuerzos destinados a la investigación tecnológica al desarrollo selectivo de tecnología propia en sectores en que, tomando en cuenta sus características específicas, no sean viables las soluciones anteriores.^{65/}

iii) Mercados de bienes. El funcionamiento de los mercados de bienes, en gran parte de los países latinoamericanos, dista mucho de ser competitivo. Particularmente los mercados relacionados con el sector manufacturero se caracterizan por tener estructura monopólica u oligopólica. Este tipo de estructura favorece a los propietarios al permitirles utilizar su poder monopólico y oligopólico para obtener utilidades mayores que las normales y, al mismo tiempo, perjudica a los que no participan de la propiedad de esas empresas, al menos a través de tres mecanismos. A los consumidores, porque deben pagar precios de bienes y servicios finales superiores a los que regirían si existiera mayor competencia; a los productores y trabajadores por cuenta propia, ya que se ven obligados a enfrentar precios de insumos y productos intermedios superiores a los que regirían en un mercado competitivo; y, finalmente, a los asalariados, porque esa estructura monopólica u oligopólica tiene un efecto depresivo sobre la demanda de trabajo.

/Los estudios

Los estudios empíricos sobre la concentración industrial en el sector manufacturero muestran que la estructura de esta concentración es muy similar en los distintos países investigados. Los sectores en que se registran los mayores grados de concentración tienden a ser los mismos en los distintos países.^{66/}

Muchas son las causas que han contribuido a crear o agudizar esta estructura monopólica. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: la ausencia o insuficiencia de una competencia externa efectiva debido a los niveles de protección prohibitivos que ha existido en muchos sectores; el tamaño de los mercados internos, lo que unido a una tecnología propia de las economías de escala, tiende a concentrar la producción interna en unas pocas empresas; la vigencia de disposiciones legales que restringen la entrada de nuevos productores a algunos mercados o que estimulan conductas monopólicas, impidiendo de esta forma un mayor grado de competencia; la concentración de la propiedad; la segmentación de los mercados de capitales y el acceso desigual a ellos, y la pasividad del sector público.

La apertura comercial, al introducir la competencia externa, contribuye a perfeccionar la competitividad en los sectores monopólicos u oligopólicos protegidos por barreras arancelarias o no arancelarias. Existen otros mecanismos al alcance del Estado para evitar o reducir las prácticas monopólicas u oligopólicas. Uno de ellos consiste en nacionalizar tales empresas, transfiriendo la propiedad al Estado y haciéndolas comportarse como si fueran competitivas. Sin embargo, el Estado cuenta con instrumentos que pueden lograr el mismo propósito, sin que sea necesario recurrir a la nacionalización. Entre éstos cabría mencionar el establecimiento de precios y la fijación de niveles de producción para estas empresas equivalentes a los que regirían en condiciones de competencia; y la aplicación de un sistema de sanciones que afecte a las prácticas monopólicas u oligopólicas. Con estos instrumentos se podría lograr que las empresas monopólicas u oligopólicas se comporten, en cuanto a producción y precios, como si fueran empresas competitivas.

Las medidas e instrumentos que se adopten para evitar o reducir tales prácticas dependen fundamentalmente de consideraciones políticas y del sistema económico que se desee implantar.

Los cambios en la orientación de las políticas comerciales, en las modalidades de control de precios, en la estructura de la inversión pública y privada, en el funcionamiento del mercado de factores y en el precio relativo de los mismos, en la adopción de tecnologías adecuadas, y en las formas de intervenir en el mercado de bienes, especialmente en los casos de monopolios y oligopolios, constituyen un conjunto de intervenciones que tienden a modificar el funcionamiento de la economía con el propósito principal de aumentar su capacidad de absorción de mano de obra sin pérdida de eficiencia económica.

b) Acciones destinadas a aumentar el acervo y productividad de los activos que poseen los pobres

Desde el punto de vista de la equidad distributiva, la justificación de las políticas tendientes a redistribuir la propiedad de los activos que poseen los distintos miembros de una sociedad se basa en el supuesto de que dichos

/activos generan

activos generan ingresos, y de que una de las causas de la pobreza es que ciertos grupos sociales poseen una cantidad insuficiente de activos que, además, en algunos casos son de muy baja productividad.

Lo que preocupa en el presente análisis es elaborar políticas que permitan mejorar la situación de los grupos pobres tanto por el aumento de los activos que poseen, cuanto por el incremento de su productividad. A pesar de que ambos factores están muy relacionados, las políticas para conseguir uno u otro objetivo son muy diferentes y por lo tanto se analizarán separadamente.

Aunque la estatización o la socialización de activos no aumentan directamente los activos que poseen los pobres, muchas veces están relacionadas con el mejoramiento de la situación de los grupos más pobres de la población. A pesar de que el examen de este tema tiene más relación con la generación y uso de los excedentes y con la transformación del sistema político, vale la pena hacer algunas reflexiones al respecto, teniendo siempre en cuenta que el grupo beneficiario que preocupa es el de los pobres.

La estatización de una actividad determinada puede o no generar mayores excedentes, dependiendo entre otros factores, de la modalidad que se adopte para determinar el pago de la transferencia de la propiedad, de la eficiencia de la administración estatal y de los objetivos que la autoridad pública le imponga a la empresa estatizada, ya que en muchas oportunidades ellas deben incurrir en déficit o reducir sus excedentes porque se les impone una función redistributiva.

En otras palabras, el déficit o menor excedente puede deberse, parcial o totalmente, a que las empresas públicas desarrollan actividades que el sector privado no desarrolla por ser poco rentables, pero que cumplen una importante función social que no se refleja en los ingresos monetarios que percibe la empresa.^{67/} El déficit o menor excedente también puede deberse, parcial o totalmente, a que las empresas públicas subsidien a los compradores de sus bienes o a los usuarios de sus servicios, vendiéndoles a precios inferiores a los costos de producción; o a los vendedores de sus insumos pagándoles precios mayores que los de equilibrio. En estos casos, la nacionalización de empresas supone una redistribución de ingresos en favor de los compradores o usuarios de los bienes y servicios que ellas producen o de los que las proveen de insumos.

Por último, el déficit o menor excedente puede deberse también, total o parcialmente, a que las empresas nacionalizadas paguen a su planta de trabajadores salarios mayores que los de equilibrio, o a que contraten más trabajadores que el nivel óptimo desde el punto de vista de la maximización del excedente. En estos casos la nacionalización de empresas implica una redistribución en favor del colectivo de trabajadores que operaba inicialmente en ellas, o en favor de los trabajadores desempleados, trabajadores por cuenta propia o trabajadores de sectores menos favorecidos que se incorporan a las empresas nacionalizadas, debido a la mayor utilización que éstas hacen del recurso trabajo.

/Ninguno de

Ninguno de los mecanismos redistributivos de las empresas nacionalizadas mencionados anteriormente significa obligatoriamente una redistribución directa en favor de los grupos más pobres. Tomando en cuenta la naturaleza de los bienes y servicios que éstas producen y la estructura ocupacional que las caracteriza, es probable que sean los grupos medios los más favorecidos por estos mecanismos redistributivos.

Si se desea utilizar la nacionalización como un medio para mejorar la situación de los grupos más pobres es necesario, de una parte, que las empresas nacionalizadas generen excedentes y, de otra, que el Estado se apropie de esos excedentes y los asigne a programas que beneficien directamente a los grupos más pobres.

Sin embargo, una conclusión como la anterior sería incompleta, ya que no se puede desconocer que la propiedad privada --en la mayoría de los casos en manos extranjeras-- de ciertas actividades estratégicas para el desarrollo de un país, como podrían ser los recursos naturales o explotaciones que representan fuentes primordiales del abastecimiento de divisas, ha constituido en la historia de América Latina un factor limitante del desarrollo de los países y de la autonomía nacional, lo que en último término está relacionado con el bienestar de toda la comunidad.

Por otra parte, en los países latinoamericanos se ha presentado con frecuencia, especialmente en los últimos años, un grado de concentración del poder económico que reúne en pocas manos la propiedad de bancos, compañías de seguro, empresas industriales y compañías distribuidoras, lo que ha dado a esos conglomerados un poder económico y político desproporcionado en relación con el que tienen otros agentes productivos u otros grupos sociales, llegando en muchos casos a tener una influencia determinante en las decisiones del propio Estado. Si bien estas situaciones aparentemente no tienen una relación directa con el fenómeno de la pobreza que nos preocupa, en la práctica sí la tienen, ya que la generación de excedentes y el uso de recursos propios y de terceros a través del sistema financiero queda entregado a la decisión de un grupo de personas cuyos intereses normalmente no coinciden con los de los grupos más pobres y, por lo general, constituyen centros de poder que obstaculizan los cambios.

Un ejemplo destacado del uso abusivo del poder económico es el que se ha producido en algunos casos con el manejo que se ha hecho del sistema financiero, que ha desvirtuado su objetivo de servicio para transformarse en un mecanismo de acumulación patrimonial de los propietarios que controlan la gestión.

En la experiencia reciente de algunos países se ha demostrado que esta forma de concentración económica no ha resultado ser eficiente desde un punto de vista económico-social, ni conveniente para los intereses de la comunidad. En consecuencia, considerado desde el punto de vista del desarrollo y de la equidad distributiva, es conveniente buscar nuevas formas de propiedad y de gestión que eviten el mal uso de los recursos financieros y que permitan una representación equilibrada de los intereses de la comunidad, de los ahorrantes y de los usuarios del crédito.

/Luego de

Luego de esta breve digresión, el análisis que sigue se referirá al aumento de los activos de propiedad de las familias pobres, ya sea en forma de propiedad individual o colectiva, pero en todo caso privada.

Los esfuerzos dirigidos a aumentar los activos en poder de los pobres se enfrentan a situaciones muy diferentes según se trate de activos industriales o de tierra, o bien si se pretende redistribuir activos existentes o los incrementos futuros de los activos mediante la reorientación de las nuevas inversiones en favor de los grupos que se desea beneficiar. Por lo tanto, el análisis que sigue se refiere a cada una de las posibilidades anotadas, y no tiene más pretensión que formular algunos criterios para orientar las políticas aplicadas a casos específicos.

i) Redistribución de activos. La redistribución de los activos existentes constituye la vía más directa para incrementar los activos de propiedad de los pobres, pero a la vez es la más conflictiva desde el punto de vista de las resistencias políticas que esto provoca.

- Redistribución de la tierra. La experiencia de mayor significación en América Latina en relación con la redistribución de activos existentes ha sido la de la reforma agraria. Varios países de la región han realizado reformas agrarias de distinta intensidad y con resultados diversos. A pesar de que el proyecto no tuvo entre sus propósitos evaluar los efectos que han tenido las reformas agrarias en la superación de la pobreza rural, parece pertinente hacer algunas reflexiones al respecto dada la importancia que han tenido y tienen esos procesos en la transformación de las relaciones económicas y sociales en el sector rural.

La redistribución de la propiedad de la tierra puede adoptar distintas modalidades. Puede asignarse en propiedad individual a las familias favorecidas, puede traspasarse a un colectivo de trabajadores, o pueden combinarse ambas modalidades, asignándola en propiedad colectiva por un período de transición y, posteriormente, en propiedad individual, o finalmente mediante la coexistencia de granjas familiares y colectivas. Como se puede apreciar, no se considera la transferencia a propiedad estatal, no porque no se haya registrado esta experiencia, sino porque se están considerando sólo los casos de redistribución de activos en que éstos son de propiedad privada.

Múltiples factores deben considerarse al determinar la modalidad óptima de reforma agraria. Entre ellos cabe mencionar los factores ideológicos y políticos relacionados con la estructura existente o propugnada por el gobierno para el resto de los sectores de la economía; las características del sector que se intenta reformar, y por último, el tipo de tenencia bajo la cual han trabajado los campesinos que se intentó beneficiar y los niveles de capacitación alcanzados por éstos.

La experiencia que

La experiencia de países como México y Bolivia enseña que cuando el sector reformado está constituido inicialmente por grandes haciendas de tecnología tradicional que utilizan gran cantidad de mano de obra y en la cual existen medieros, inquilinos y pequeños propietarios, familiarizados con los distintos aspectos del trabajo agrícola, la subdivisión de la tierra en pequeñas parcelas y su posterior asignación en tenencia individual ha permitido no sólo incrementar los ingresos de las familias favorecidas, sino también la producción agrícola. Sin embargo, la forma en que este tipo de reformas afecta a los campesinos que permanecen sin tierra es incierta y depende principalmente del efecto que ella tenga sobre la demanda de la mano de obra que ofrecen estos campesinos.

En general, se sabe por experiencia que los predios pequeños absorben más mano de obra y tienen mayor rendimiento por unidad de superficie que los predios grandes.^{69/} Por consiguiente, la subdivisión de la tierra incrementa la demanda de trabajo, y los primeros beneficiados por la mayor generación de empleos son las familias que reciben la tierra y, en segundo término, los campesinos sin tierra.

Distinta es la situación cuando el sector que se intenta reformar lo constituyen grandes empresas agrícolas, forestales o pecuarias, con tecnologías modernas de gran densidad de capital, y con importantes economías de escala. La subdivisión de este tipo de empresas en pequeñas unidades puede tener un importante efecto negativo sobre la producción del sector y sobre la distribución del ingreso. En estos casos, la reforma agraria, en lugar de intentar la subdivisión de estas empresas y su posterior asignación individual a las familias favorecidas, debería apuntar hacia la formación de cooperativas de producción o empresas de trabajadores con propiedad colectiva de la tierra. En estas empresas cada trabajador recibiría un salario y participación en el excedente. Con la aplicación de estas modalidades se seguirían aprovechando las economías de escala, se retendría el personal calificado de alto nivel y se lograrían mejores condiciones de comercialización y de acceso al crédito.^{70/}

Para evitar que la reforma agraria -particularmente la modalidad de subdividir la tierra y asignarla en forma individual- afecte la producción agrícola, es importante que el Estado al menos transitoriamente desarrolle, ya sea de manera directa o indirecta, tareas de capacitación y asesoría técnica, mejore la comercialización de los insumos y productos y facilite el acceso al crédito de los nuevos propietarios.^{71/}

Si bien la reforma agraria no es una condición suficiente para resolver los problemas de pobreza rural, es necesaria cuando existe concentración de la propiedad de la tierra, situación que hace imposible cumplir con el doble propósito de aumentar el ingreso del sector agropecuario y a la vez lograr una distribución más equitativa del mismo. Por esta razón, si se desea integrar a lo menos una parte del campesinado a la vida social, económica y política, mejorando su calidad de vida resulta inevitable modificar la actual estructura de propiedad de la tierra prevaleciente en la mayoría de los países de la región. Si no se cumple esta condición, los intentos redistributivos por la vía de aumentar el ingreso del sector agropecuario se verán frustrados y lo más probable es que se produzca un distanciamiento creciente entre el ingreso de los propietarios tradicionales y el de los campesinos.

/En general,

En general, se puede decir que la redistribución de los activos agrícolas no ha beneficiado directamente a los grupos más pobres de la población. Ello es explicable por cuanto no ha sido ese el principal propósito de las reformas agrarias, lo que no quiere decir que estos programas no hayan alcanzado también a sectores pobres de las zonas rurales. Los más pobres de los campesinos no se encuentran entre los inquilinos y medieros de las haciendas, sino entre los pequeños propietarios apartados de los centros de consumo, con una superficie insuficiente y generalmente tierra de mala calidad, lo que significa que éstas son economías de subsistencia. A su vez los trabajadores estacionales constituyen otro grupo que cobija una parte importante de la pobreza rural, los que tampoco son beneficiarios prioritarios de los programas de reforma agraria. Sin embargo, ellos pueden haber sido beneficiarios indirectos con el cambio de modalidad de explotación de los predios reformados.

- Redistribución de otros activos. En general la experiencia en América Latina acerca de la redistribución de activos no agrícolas ha sido muy limitada. Tal vez la más destacada en los años recientes es la que se puso en práctica en el Perú a partir de 1970 con la creación de lo que se denominó Comunidades Industriales. Este programa gubernamental pretendió hacer copropietarios a los trabajadores en sus respectivas empresas, transfiriendo parte de las utilidades a ese propósito. En el transcurso del tiempo y con los cambios de gobierno, se han introducido diversas modificaciones a la legislación respectiva y ha ido perdiendo vigor el objetivo inicial, de tal manera que al cabo de diez años se ha regresado en gran medida a la situación inicial.

El hecho de que las experiencias sean limitadas y a veces frustradas no quiere decir que no sea posible realizar cambios en la estructura de propiedad de los activos no agrícolas. La promoción de formas asociativas de producción, como son entre otras las cooperativas y las empresas de trabajadores, pueden constituir medios eficientes para difundir la propiedad y distribuir de una manera más equitativa el ingreso derivado de ella. Las experiencias de este tipo de organizaciones en América Latina han tenido poca importancia, salvo contadas excepciones. Ello se explica entre otras razones por la carencia de una legislación adecuada; por la aversión al riesgo de los trabajadores; por la insuficiencia de recursos con que han contado; y porque en muchos casos se han originado para defender las fuentes de trabajo en empresas económicamente precarias.

En la práctica no ha habido una voluntad decidida de impulsar este tipo de organizaciones y por ende, las experiencias en muchos casos no son estimulantes, a pesar de que existen ejemplos exitosos y edificantes en cuanto al esfuerzo que han desplegado los trabajadores en empresas asociativas.72/

Un campo insuficientemente explorado es el relacionado con el uso del ahorro de los trabajadores generado en los sistemas de seguridad social. Estos sistemas generan excedentes durante un período inicial relativamente largo, en muchos casos estos excedentes se han usado en inversiones poco rentables y sin la participación directa de los imponentes.

/Dada la

Dada la magnitud de los recursos que se generan en la seguridad social, podrían explorarse formas de participación mixta (Estado-trabajadores) para administrarlos, de tal manera que una parte de ellos se destinase a inversiones productivas que, además de incrementar el patrimonio de los imponentes, produjeran renta y contribuyeran a crear una forma de propiedad social de los trabajadores.

La nacionalización de las actividades estratégicas para el desarrollo nacional, la socialización del sistema bancario, la desconcentración del poder económico, la reforma agraria, la promoción de nuevas formas de propiedad y la administración conjunta por parte de los trabajadores y del Estado de los excedentes de la seguridad social, constituyen una propuesta orientada a cambiar el estilo de desarrollo, haciéndolo más equitativo desde un punto de vista económico, social y político, dentro de un sistema de economía mixta.

ii) Redistribución de los incrementos de activo y aumento de su productividad.

Otra forma de lograr una redistribución en el tiempo de la propiedad de los activos es a través de la reorientación de las inversiones. Ciertamente la mayor presión social y política, la preocupación y conocimiento burocrático y las facilidades objetivas de alcanzar los propósitos buscados, no surgen en relación con las inversiones que benefician a los más pobres, sino por el contrario se cumplen simultáneamente en aquellas inversiones cuyo efecto económico es fácilmente dimensionable, donde existe el conocimiento práctico adquirido por tradición y donde hay grupos con capacidad de acceso y de presión sobre las autoridades.

Los pobres que poseen activos obtienen su ingreso principalmente del trabajo, ya que la dotación de capital normalmente es muy reducida, por lo cual una manera de mejorar su situación es aumentando el capital. Ya se verá más adelante que las medidas de este tipo deben ir acompañadas de otras destinadas a aumentar la productividad de dicho capital.

Los grupos beneficiarios de este tipo de políticas no son sólo los pobres que poseen algún activo, aunque en la mayoría de los casos serán los más fácilmente accesibles, sino también los que no disponen de ningún activo.

Sólo para tener una idea de la composición del universo hacia el cual se pueden dirigir acciones destinadas a aumentar la dotación de capital de los pobres, baste señalar que en el sector rural más de dos tercios de las familias pobres no tienen tierra, y que en el sector urbano es aún mayor la proporción de pobres que no disponen de ningún activo productivo. Por ello, cuando se piensa sólo en los que disponen en la actualidad de algún activo, es preciso tener presente que se trata de menos de una tercera parte de las familias pobres. En todo caso, una estrategia que pretenda superar la pobreza debería contemplar entre otras, medidas orientadas a aumentar la dotación de capital de que disponen los pobres.

En el sector urbano el caso más frecuente es que los individuos dispongan de algunas herramientas de trabajo simples, que con el conocimiento de un oficio les permiten obtener un ingreso. Este por lo general es reducido e irregular y ciertamente inferior al de un asalariado que, además, puede contar con algunos beneficios adicionales derivados del sistema de seguridad social.

/Lo importante

Lo importante es que estas personas dominen un oficio, ya que es ése el elemento principal de apoyo para la aplicación de medidas destinadas a proveerlos en forma gratuita o subsidiada de herramientas o equipos que permitan aumentar la producción y el ingreso derivado de su trabajo, todo ello en el supuesto de que el bien o servicio que producen tenga demanda en el mercado.

En esta categoría de personas se encuentra una buena proporción de los artesanos, que constituyen no menos de 20% de la fuerza de trabajo del sector urbano en América Latina. Además, entre los grupos beneficiarios de estas políticas, se deberían incluir los pequeños empresarios que, aunque en muchos casos no entren en la categoría de los pobres absolutos, suelen ocupar a trabajadores pobres, los que podrían verse indirectamente beneficiados si mejoran las condiciones de la pequeña empresa en que trabajan.

Uno de los problemas que se presenta para llegar a estos grupos es su dispersión y heterogeneidad. De allí que como parte de las políticas deberían incluirse medidas tendientes a agrupar a este tipo de productores por actividades similares, lo cual requiere que se levante un registro y se fomente la creación de organizaciones privadas que los agrupen para lograr, en lo posible, la constitución de cooperativas u otras formas de asociación.

En el caso de los pequeños propietarios rurales, las posibilidades de aumentar el tamaño de su propiedad está muy ligada a la redistribución de la propiedad existente que ya se ha mencionado. Sin embargo, también puede existir la posibilidad de expandir la frontera agrícola dando preferencia a sectores pobres de campesinos, sean o no propietarios, en la asignación de las nuevas tierras. No todos los países cuentan con nuevas fronteras y con mucha frecuencia cuando ello ha ocurrido, no han sido precisamente los más pobres los nuevos asignatarios de la tierra. No puede plantearse la redistribución de los activos existentes o futuros, sean industriales o agrícolas, sin considerar en forma simultánea, y no sólo con respecto a la redistribución de activos, las políticas destinadas a aumentar su productividad.

Casi por definición estos pequeños propietarios no tienen acceso al crédito ni a la asistencia técnica y no disponen de canales adecuados para comercializar sus insumos y su producción. En estas condiciones, aunque su trabajo fuera altamente productivo, lo más probable es que el ingreso que obtuvieran sería bajo, ya que buena parte de esa productividad estaría comprometida por el alto costo del financiamiento y los bajos precios de venta, lo que muchas veces forma parte de la misma operación, como es el caso de la compra de cosechas en verde, donde a cambio de otorgar un financiamiento anticipado se compromete un precio.

A pesar de que tanto los pequeños propietarios urbanos como rurales presentan una situación similar en relación a los factores señalados anteriormente, las políticas destinadas a favorecer a uno u otro grupo beneficiario son diferentes. No obstante, de la experiencia latinoamericana se desprende una conclusión que es aplicable a ambas situaciones. La conclusión se refiere a que donde existen organismos estatales de apoyo a los pequeños empresarios, sea que estén cooperados o trabajen individualmente, su situación es considerablemente mejor que si dichos organismos no existen. Pero también se puede agregar a esa

/conclusión otra

conclusión otra no menos importante: que la acción realizada por estos organismos ha sido absolutamente insuficiente.

El volumen de recursos que el sistema financiero asigna a este tipo de empresarios no guarda ninguna relación con la importancia de este sector de productores, ni desde el punto de vista del empleo que genera ni de su aporte al producto nacional. Lo que ocurre es que este tipo de productores no cumple con los requisitos de "seguridad" que impone el sistema financiero a sus clientes habituales, aunque existen experiencias de que la recuperación de estos préstamos ha sido más que satisfactoria en comparación con la de otros clientes que cumplen con las garantías formales.

También es preciso reconocer que cuando la responsabilidad de otorgar y cobrar créditos a este sector de productores recae solamente en una entidad estatal, existe la tendencia a posponer el pago del servicio del crédito, a solicitar condiciones de subsidio que necesariamente lo limitan y lo convierten en privilegio para quienes lo reciben. Finalmente, suele caerse en el vicio de hacer de este instrumento económico uno de carácter político, lo que desvirtúa su carácter esencial, que consiste en introducir más equidad en la distribución de los recursos.

El instrumento financiero es además un medio adecuado para que la asistencia técnica alcance a los pequeños propietarios, no sólo en cuanto a la preparación de proyectos bancables, sino también para introducir innovaciones en sus formas primitivas de administración y explotación de los activos que poseen. En consecuencia, es recomendable que el Estado cuente con organismos especializados cuyo propósito sea hacer llegar a los pequeños empresarios del campo y de la ciudad el financiamiento adecuado, en términos de plazos y tasa de interés, conjuntamente con la asistencia técnica, para asegurar el uso eficiente de los recursos.

Las experiencias latinoamericanas se encuentran principalmente en el sector rural y en menor escala en el área urbana. Una de las limitaciones más comunes de la experiencia en la región ha sido la restricción de los recursos para hacerla lo suficientemente amplia como para que tenga un efecto notorio en este tipo de economías precarias. En este sentido, se puede formular una consideración de carácter general en relación con el aspecto crediticio del programa.

Por lo general, el problema de financiamiento de las pequeñas unidades de producción se ha planteado como responsabilidad casi exclusiva del Estado, debido a la ya mencionada incapacidad de estos propietarios para cumplir con las condiciones de garantía y los formalismos técnicos necesarios para el otorgamiento de créditos por parte de los organismos financieros privados.

Existen experiencias aunque no abundantes, en que organismos financieros y de asistencia técnica colaboran en la preparación de las solicitudes de crédito y proveen el complemento de la garantía de que el pequeño propietario no dispone para cumplir con los prerrequisitos de la banca tradicional. De esta manera los recursos disponibles pueden tener un efecto multiplicador que, en algunos casos, ha llegado a ser de uno a cuatro. Ello significa que si dichos recursos se

/hubieran utilizado

hubieran utilizado sólo para préstamos directos se habrían agotado en una operación; en cambio utilizados como fondo de garantía, los beneficiarios han podido recibir créditos por una suma equivalente a cuatro veces dicho fondo.

Si el Estado dispusiera de un fondo de esta naturaleza se evitaría el problema de la cobranza de los créditos y también se evitarían, en buena medida las interferencias políticas a que se hacía referencia anteriormente, con lo cual disminuiría además el costo de administración implícito en la concesión y cobranza de los créditos.

El costo inevitable que debe asumir el Estado es el de la asistencia técnica y los costos eventuales podrían ser algún componente de subsidio en la tasa de interés para casos calificados y el no pago por parte de los beneficiarios de créditos que hubieran estado parcial o totalmente garantizados por el fondo público.

Otro aspecto en que la intervención del Estado parece ineludible es la comercialización de los productos de las pequeñas unidades de producción. Es posible que estas intervenciones no impliquen que el Estado mismo deba convertirse en empresario, pero en todo caso sólo a través de una promoción activa del Estado se podrán romper los monopolios o condiciones abusivas en que se realiza la comercialización de la producción de los pequeños productores. Existen distintas alternativas como la creación de cooperativas, el establecimiento de ciertas inversiones claves en el proceso por parte del Estado (frigoríficos, almacenamiento, poderes compradores, etc.), la formación de empresas mixtas, y muchas otras modalidades, dependiendo del tipo de producto de que se trate. Lo que se desea dejar en claro es que en este subsistema económico, compuesto por las pequeñas unidades de producción del campo y de la ciudad no se dan las condiciones que permiten la expansión de la economía capitalista y, por consiguiente, se requieren apoyos especiales que, por una parte eviten los abusos que se producen por la inferioridad de condiciones en que entran a la competencia y, por otra, cuenten con los recursos y las condiciones que posibiliten su expansión en mejores condiciones de productividad e ingreso.

iii) Políticas destinadas a mejorar las condiciones en el sector informal urbano. 73/ A pesar de que en una sección anterior se examinó el tema del aumento de la productividad de los activos que poseen los pobres, donde ciertamente se encuentra parte de la población que trabaja en el sector informal urbano, es conveniente insistir en algunas directrices de política, muchas de las cuales, por lo demás, se están aplicando en diversos países como experiencia piloto, para mejorar la situación de la población trabajadora inserta en el sector informal.

La información recogida en el estudio citado en la nota 73 señala que "alrededor del 70 u 80% de los urbanos pobres en ciudades latinoamericanas están ocupados en el sector informal". En estas circunstancias, si la generación de empleos de las economías en el sector formal es insuficiente para absorber el aumento vegetativo de la fuerza de trabajo y a la vez para sustraer una parte de la población ocupada en el sector informal, no cabe otra alternativa, si se desea mejorar la situación de estos últimos que formular y aplicar políticas que incrementan la productividad de las actividades incluidas en el sector informal.

/Antes de

Antes de formular una política dirigida específicamente a mejorar la situación de los trabajadores del sector informal es necesario saber si un aumento del ingreso en las unidades productivas de ese sector beneficia efectivamente a los más pobres. La información reunida en los estudios que ha realizado el PREALC en algunas ciudades de la región permite concluir que las políticas dirigidas específicamente al sector informal sí tienen un efecto redistributivo que beneficia a los grupos de ingresos más bajos.

El segundo aspecto que conviene dilucidar previamente es el relativo a los grupos beneficiarios que pueden ser sujetos de las políticas. Desde el punto de vista negativo conviene excluir aquellas actividades que tienen tendencia a desaparecer en el largo plazo y, por lo tanto, no se justifica desplegar esfuerzos que tiendan a su consolidación. En estos casos, se debería promover la absorción de las personas que trabajan en esas actividades en otras con mayores perspectivas, ya sea en el sector formal o informal.

En el resto de las actividades se presenta una variedad de posibilidades, destacándose las vinculadas al comercio, al servicio de reparaciones y a la industria manufacturera, por ser las que presentan perspectivas más prometedoras.

De acuerdo con esta burda distinción entre actividades viables y no viables, las políticas destinadas a mejorar la situación de las primeras deben orientarse tanto a las actividades como a las personas que trabajan en ellas, a fin de facilitar principalmente el acceso a los mercados de productos y a los recursos productivos. En cambio, en el caso de las actividades no viables las políticas están orientadas a las personas, especialmente las destinadas a facilitar la movilidad ocupacional.

- Acceso a los mercados de productos. Existen algunas actividades vinculadas a la industria del vestuario, a la rama metalmecánica y otras, en que las pequeñas unidades de producción actúan como subcontratistas en la producción de algunos bienes intermedios destinados a ser procesados en industrias de mayor tamaño. En estos casos, debido a que existe un vínculo de integración de actividades formales e informales que habría que estimular, es preciso evitar la explotación del más débil dado el enorme desequilibrio en las capacidades de negociación.^{74/}

Otra forma de dar acceso al mercado a las actividades informales es a través de la demanda estatal dirigida. Existen ejemplos importantes relacionados con la provisión de mobiliario escolar, vestuario y calzado para estudiantes, uniformes en las distintas reparticiones públicas, impresión de textos escolares, etc., todo lo cual puede ampliar y dar mayor estabilidad a la producción del sector informal. Lo mismo podría ocurrir en obras pequeñas de infraestructura urbana, mejoramiento de caminos, construcción de pequeñas unidades de salud y otras actividades relacionadas con las obras públicas.

En las actividades vinculadas con comercio se puede estimular la concentración geográfica de actividades informales que logren resultados semejantes a los de los supermercados situados en los barrios residenciales de los sectores de

/mayores ingresos

mayores ingresos. La creación de mercados públicos que incluyen una variedad de productos pondría en contacto la oferta de las actividades informales del campo y de la ciudad con la demanda de sus consumidores tradicionales, que son los habitantes de las poblaciones periféricas de las grandes ciudades. Este tipo de concentración facilita también la organización de los productores informales para la comercialización de sus insumos y productos, tema al que ya se ha hecho referencia en una sección anterior.

- Acceso a los recursos productivos. Otro factor que restringe la expansión del sector informal es su acceso restringido al capital, a los recursos humanos calificados y a la tecnología.

Ya se ha mencionado que los intermediarios financieros tradicionales, sean públicos o privados, operan dentro de ciertas normas que prácticamente excluyen al sector informal del acceso al capital, haciendo más oneroso el financiamiento de su capital fijo y de explotación.

La creación de instituciones especializadas, la formación de fondos de garantía, la creación de líneas especiales de crédito, son entre otros expedientes, los que se han puesto en práctica en algunas experiencias latinoamericanas que, aunque limitadas, han tenido resultados positivos y podrían expandirse considerablemente.

Los programas dirigidos a mejorar el recurso humano deberían formar parte de una acción global en beneficio del sector informal, ya que ello permitiría aumentar la productividad y a la vez hacerlos más receptivos a los cambios tecnológicos. Un trabajo más calificado obtendría un mayor rendimiento del pequeño capital disponible; se traduciría además en un mejor mantenimiento de los equipos, los que prolongarían su vida útil; por último, se facilitaría la introducción de nuevos productos, diseños, procesos, etc., lo que permitiría dar mayor dinamismo a este tipo de actividades y adecuarlas a una inserción más eficiente en la economía nacional.

Dada las características de la población que trabaja en el sector informal, se requerirá que el programa de capacitación no se ciñera a las pautas tradicionales, ya que éste debería estar orientado a dar el conocimiento necesario que en su actividad le permitiera al trabajador aumentar su ingreso. Es posible que en algunos casos fuera necesario comenzar con programas de alfabetización masiva para seguir con programas más específicos de formación. En todo caso, dada la situación precaria de ingreso de este sector, sería necesario que además de la gratuidad de la educación, se proveyera algún ingreso para cubrir los costos de transporte y aun el costo de sustitución en que tuvieran que incurrir por dejar de trabajar para adquirir la formación adicional.

Tanto en éste como en otros casos hay que insistir en la importancia de la organización de estos grupos, ya que ello permite acceder a ellos con variadas políticas como las que ya se han señalado. En este sentido es importante tener en consideración que la imposición de formas de organización que son ajenas a su tradición pueden provocar resistencias que hagan fracasar el propósito;

por lo tanto, es necesario incorporar a los grupos en el diseño de los programas para aprovechar mejor sus potencialidades y sus experiencias de vida, de tal manera que las innovaciones que se introduzcan resulten de acuerdo con sus propias convicciones.

- Promoción de movilidad ocupacional. Cuando se prevé que la actividad en que se desempeñan ciertos grupos de la población tiende a desaparecer, las políticas deberían orientarse a que las personas logren un nivel mínimo de bienestar y a que puedan ser transferidas a otras actividades más estables y productivas. Es posible que se requieran programas especiales de capacitación, pero ellos sólo se justificarán si existen ocupaciones disponibles donde puedan ser transferidos los individuos una vez capacitados. En todo caso, su capacitación les permitiría competir en mejores condiciones para ocupar las plazas que se generan en la economía, especialmente cuando se trata de personas jóvenes que, de no recibir una capacitación especial, sería muy difícil que salieran del círculo vicioso de la pobreza.

iv) Políticas destinadas a mejorar las condiciones de los campesinos. A pesar de que existen algunos rasgos comunes entre los pobres urbanos y rurales, éstos tienen sus peculiaridades que dan singularidad a las políticas que se pueden aplicar en el sector rural con el propósito de superar la pobreza.

Es preciso advertir, en primer lugar, que las orientaciones de política que se enumeran a continuación tienden a mejorar directamente las condiciones de los grupos beneficiarios y, por lo tanto, no se consideran aquellos que se relacionan con el desarrollo de la economía capitalista en la agricultura y con sus efectos positivos o negativos para los habitantes rurales.

Por otra parte, dada la heterogeneidad de la pobreza rural, es decir las distintas formas en que se presenta y los medios tan diversos en que se encuentra, en los comentarios que siguen no se abordará esta diversidad sino sólo algunas de sus expresiones más destacadas.

A grandes rasgos, los pobres de las zonas rurales están constituidos principalmente por pequeños propietarios y asalariados sin tierra. Entre estos últimos se pueden distinguir los trabajadores esporádicos de aquellos que tienen un empleo más regular.

Los del primer grupo, que en términos genéricos pertenecen a lo que se ha denominado las economías campesinas, podrían clasificarse, tal como se hizo en el sector informal, en viables y no viables. Entre estos últimos se cuentan aquellos que disponen de una propiedad de pequeño tamaño, de baja calidad de la tierra, situada lejos de los centros urbanos, etc., y que no es posible agrandar ni mejorar. En estos casos las políticas deberían dirigirse a las personas directamente, sin perjuicio de realizar programas especiales para aumentar la productividad de los escasos recursos agrícolas de que ellos disponen.

/Los que

Los que se encuentran en la primera situación, esto es, aquellos para quienes existen posibilidades de mejorar sus condiciones de vida manteniendo su propiedad, serán principalmente los sujetos de estos comentarios.

En general la condición de pobreza de las familias que viven de estas pequeñas unidades de producción está relacionada con el tamaño de la propiedad y con la calidad de la tierra, pero además de esos factores influyen de una manera particular en su situación de vida la falta de acceso al crédito, a la capacitación, a la asistencia técnica y a los canales normales de comercialización. Por lo tanto, en las pequeñas unidades productivas agrícolas viables, la acción del Estado es indispensable para superar las condiciones de atraso o de explotación a que se ven sometidos esos propietarios por parte de quienes les proveen insumos, les compran la producción o les otorgan el financiamiento.

Dada la dificultad de la atención individual a cada propietario y las ventajas que presenta la negociación colectiva en relación con el poder de negociación individual, es altamente conveniente fomentar la organización de estos propietarios en cooperativas u otras formas de asociación. Ello también requiere la promoción estatal, a través de la creación de un marco legal apropiado, que dé asistencia legal a la constitución de las asociaciones de pequeños propietarios, y que cree los incentivos que hagan atractiva y beneficiosa esta clase de asociaciones.

Por último, en este tipo de economías es muy importante el aporte de los miembros de la familia, especialmente de la esposa. Por lo tanto, ciertos factores tales como la introducción de adelantos técnicos que reduzcan el tiempo que la mujer tiene que destinar a las tareas del hogar, la solidaridad con otras familias para atender el cuidado de los niños menores y la eliminación de las discriminaciones con respecto al trabajo de la mujer, podrían contribuir a un aumento notable del ingreso familiar. Este aporte adicional conjuntamente con los incrementos de productividad e ingreso derivados de la aplicación de políticas que aumenten la superficie del predio, cuando sea posible y necesario, que den acceso al crédito, a la asistencia técnica, a la capacitación y a la comercialización, y que mejoren las condiciones de negociación de los campesinos mediante la asociación entre ellos, permitirían aumentar notablemente la producción y el bienestar de las familias campesinas.

Las familias que no pueden beneficiarse con estas políticas, por las razones que se han señalado anteriormente, deberían ser reubicadas mediante proyectos de colonización o de otro tipo para transformarlas en agentes económicos viables.

En cuanto a los asalariados sin tierra, que son la mayoría de los habitantes del sector rural, se pueden distinguir dos situaciones: los que tienen un trabajo permanente y los temporales. Normalmente estos últimos son los más desamparados, porque no tienen un contrato de trabajo fijo y deben desplazarse de un lugar a otro, permaneciendo largas temporadas fuera de su hogar, lo que en el caso de los hombres casados tiene efectos negativos sobre su familia y hace recaer una responsabilidad a veces abrumadora en las esposas.

/En general

En general, los asalariados temporales o permanentes tienen escasa capacidad de negociación y sus salarios se encuentran por debajo de sus niveles de productividad. Por lo tanto, las políticas destinadas a favorecer a estos grupos dicen relación con su organización sindical para mejorar su capacidad de negociación con los empresarios que contratan su trabajo, con la fijación de salarios mínimos y con la aplicación de sanciones a los empresarios que explotan la débil situación en que se encuentra este tipo de trabajadores.

Por otra parte, el Estado debería realizar programas de inversión como obras de regadío, apertura de caminos, forestación, mejoramiento de tierras, etc., que permitieran dar ocupación regular a los campesinos sin tierra y que mejoraran las condiciones de las explotaciones agrícolas.

La situación de pobreza en que vive una alta proporción de la población que habita en las zonas rurales se manifiesta además por la falta de acceso a los servicios básicos, tales como educación, salud, recreación, vivienda higiénica, agua potable, alcantarillado, etc. En alguna medida esto se debe a la dispersión geográfica de los asentamientos rurales, pero también a la escasa prioridad que ha tenido en los programas gubernamentales la atención del campesinado.

En consecuencia, si se desea otorgar un bienestar mínimo a los habitantes del sector rural, deberán llevarse a cabo prioritariamente actividades tales como la intensificación de programas de alfabetización, el aumento de la cobertura de la educación básica, el mejoramiento de la calidad de la educación a través de una mayor dotación de profesores capacitados, la mayor cobertura de atención primaria de salud, la extensión de los medios de comunicación, la construcción de viviendas en aldeas y villorrios cercanos a las fuentes de trabajo, y el mejoramiento de las condiciones higiénicas de las viviendas. Un ejemplo importante de la aplicación de políticas productivas y sociales en beneficio de los campesinos es el realizado en Cuba en los años de la revolución. A pesar de las peculiaridades de su sistema político resulta interesante conocer esa experiencia.^{75/}

c) Acciones para garantizar un ingreso mínimo familiar

Tanto las medidas destinadas a mejorar la cantidad y calidad de los empleos, como las dirigidas a aumentar el acervo y productividad de los activos que poseen los pobres pretenden producir cambios permanentes en el funcionamiento de las economías con el propósito de alterar la distribución del ingreso primario en beneficio de los grupos más pobres de la sociedad. Este tipo de medidas corresponde a las que se han denominado políticas distributivas, cuyos resultados no se producen en un plazo corto y, entretanto, subsistirán situaciones angustiosas de pobreza que es necesario aliviar. Esto es más apremiante en una situación como la que actualmente enfrenta América Latina, derivada de las restricciones que impone a su crecimiento la adversa coyuntura internacional y el alto grado de endeudamiento externo.

En consecuencia, a las condiciones estructurales que limitan el acceso de los grupos pobres a los beneficios del progreso se agregan las restricciones provocadas por un ciclo depresivo de la economía mundial. En estas circunstancias, existirá la tentación de posponer las acciones específicas dirigidas a beneficiar

/a los

a los grupos pobres, para lo cual se dará como excusa la prioridad que obviamente tiene generar recursos para aumentar la tasa de crecimiento y la necesidad de dar estabilidad e incentivos a los agentes económicos, los que no serían compatibles con iniciativas que alteren las estructuras determinantes de la distribución primaria del ingreso.

Si en las decisiones políticas prima esta "racionalidad económica", se corre el grave riesgo de provocar situaciones sociales y políticas de consecuencias imprevisibles, especialmente en las zonas urbanas de mayor concentración demográfica. Reconociendo las dificultades de la actual coyuntura económica por la que atraviesa América Latina, se hace hoy más urgente formular y realizar acciones de carácter redistributivo destinadas a aliviar la pobreza en sus manifestaciones más dramáticas, mediante programas que garanticen un ingreso monetario mínimo que permita a las familias adquirir en el mercado los bienes y servicios esenciales para su subsistencia y, a la vez, acciones directas del Estado para proveerlos de bienes y servicios gratuitos o a precios inferiores a los del mercado.

Teniendo en consideración las altas tasas de desempleo abierto que existen en los países de la región, el aumento del subempleo y las dificultades que persistirán en los próximos años para generar la cantidad de empleos que se requeriría a fin de absorber el aumento vegetativo de la fuerza de trabajo y reducir el desempleo y subempleo, se hace necesario pensar en programas especiales de empleo dirigidos a suministrar un ingreso monetario mínimo y a evitar las frustraciones y desquiciamiento familiar y social que provoca la cesantía prolongada.

En términos genéricos, el grupo beneficiario de las políticas sociales y de empleo son las familias pobres de las zonas urbanas y rurales. El concepto de pobreza que se ha utilizado en este estudio es el de pobreza absoluta, cuyo equivalente de ingreso es diferente dependiendo del país de que se trate. A su vez el ingreso no sólo es monetario, pues se computa como tal el equivalente por concepto de bienes y servicios gratuitos o el componente de subsidio en el caso de que el precio de dichos bienes y servicios sea inferior al del mercado.

Lo que se propone en esta sección es formular un conjunto de medidas que permitan proveer a las familias pobres un ingreso monetario y no monetario para satisfacer sus necesidades básicas. Este ingreso debería ser en cada caso equivalente al de la línea de pobreza determinada para el país respectivo.

Las necesidades de las familias se diferencian especialmente por su tamaño y por la composición de edades y sexos; por lo tanto, el conocimiento de esas características de la estructura familiar permitirá definir en forma más precisa la magnitud y tipo de necesidades, como también las políticas más adecuadas para satisfacerlas.

Se sabe de antemano que una de cada cuatro personas pobres es menor de seis años y que la mitad de los niños menores de seis años son pobres, de donde resulta evidente que ese grupo etario debería tener alta prioridad en las políticas de superación de la pobreza y que los medios que se asignen para satisfacer directamente las necesidades de esos niños constituyen un ingreso de las familias pobres.

/Por otra

Por otra parte, dentro del grupo de niños menores de seis años se sabe que los efectos negativos de la pobreza se hacen más riesgosos durante el embarazo y los primeros tres años de vida y que las políticas nutricionales oportunas tienen una alta probabilidad de revertir los efectos negativos, tanto en el aprendizaje subsiguiente como en la gravedad y frecuencia de las enfermedades infecciosas, lo que a su vez influye positivamente en la capacidad de respuesta y reacción del niño al medio ambiente.

En la región se han llevado a cabo diversos programas nutricionales tendientes a la atención de las mujeres embarazadas y niños de sectores pobres, tales como: el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, en Colombia, el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, en Brasil, el Plan Educativo para la Alimentación de la Población Rural, en México, el Programa de Suplementación Alimentaria y el Programa de Leche, en Chile.76/

Si tienen éxito las intervenciones dirigidas a superar las deficiencias no genéticas que inhiben el desarrollo normal de los niños que han nacido en hogares pobres, es razonable esperar que mejore la escolaridad, tanto por el aumento de la matrícula como por la reducción de la deserción escolar, siempre que la falta de escolaridad no tenga su origen en la oferta insuficiente de educación o en la incapacidad económica de las familias para mantener a los niños en la escuela. La identificación de esta última situación permitiría aplicar medidas que aliviaren la situación económica de las familias, como podrían ser la creación de bonos de permanencia escolar, así como la provisión gratuita de alimentación, de uniformes y de elementos escolares, todo lo cual, junto con constituir un ingreso para las familias pobres les otorgaría un incentivo para mantener a sus hijos en el sistema educacional. Programas de este tipo se han desarrollado en Chile a través de la Junta de Auxilio Escolar y Becas.77/

Superada la necesidad básica de la educación, se abre el camino más restringido de las formas superiores de educación que los hijos de las familias pobres no podrán recorrer sin el apoyo del Estado. Dicho apoyo debería compensar el costo de sustitución que supone para dichas familias no contar con el ingreso de los hijos que han terminado su educación básica.

En el tercer ciclo de edad el hombre y la mujer se enfrentan a la necesidad de trabajar, por lo cual su problema fundamental es encontrar una oportunidad para obtener un ingreso por su trabajo. A la satisfacción de esta necesidad están orientadas las políticas a que se ha hecho referencia en secciones anteriores y los programas especiales de empleo que se abordarán a continuación.

El último ciclo se refiere a aquellas personas que han dejado de trabajar por exceder de cierta edad. La atención de este grupo etario debería estar prevista en el sistema de seguridad social.

Por último, existe otro grupo de personas que pueden formar parte de hogares pobres y que son los minusválidos, que por diferentes razones hayan quedado imposibilitados de participar en forma normal en la sociedad. También este grupo humano debería constituir un motivo de atención preferente del sistema de seguridad social, especialmente en el caso de pertenecer a hogares pobres.

/Las familias

Las familias pobres están compuestas por personas de distintas edades, con necesidades específicas; lo cual puede servir como criterio para definir las políticas adecuadas, integrarlas en un conjunto coherente, fijar prioridades entre ellas y evitar filtraciones. Teniendo en cuenta las necesidades principales de los distintos grupos de edades se sugiere a continuación un conjunto de orientaciones de política cuyo objetivo final es garantizar un ingreso familiar que permita satisfacer las necesidades básicas.

Es preciso reiterar que la aplicación de políticas destinadas a garantizar un ingreso familiar mínimo son más factibles en los países que han avanzado más en su desarrollo tanto por la mayor disponibilidad de recursos económicos, como por la existencia de una administración pública con mayor tradición y capacitación, factores esenciales para la implantación de programas especiales de empleo y de políticas sociales complementarias.

i) Programas especiales de empleo. En los períodos de mayor expansión de las economías latinoamericanas no se logró reducir en forma significativa el subempleo y de acuerdo con los estudios realizados sobre la materia que se han mencionado en secciones anteriores, la tasa de crecimiento económico que se requeriría para reducir el subempleo sería inalcanzable para los países de la región dadas las restricciones externas existentes.

Aun en el supuesto de que se aplicaran las políticas para favorecer la generación de más empleos, cuyas características generales se han reseñado anteriormente, es improbable que se lograra generar una demanda de trabajo suficiente para absorber el aumento vegetativo de la fuerza de trabajo y simultáneamente reducir el subempleo. Por esta razón, es necesario incorporar programas especiales de empleo en forma sistemática en la planificación nacional, lo que cobra un carácter de urgente si se considera el aumento significativo que se ha producido en el desempleo abierto en casi todos los países de la región a partir de 1982.

Las razones anteriores justifican la formulación y ejecución de programas especiales de empleo desde un punto de vista coyuntural. Sin embargo, hay otras de carácter permanente que inducen a pensar que estos programas deberían ser incorporados a las tareas normales de la planificación.

Si se acepta que el medio principal para superar la pobreza es proveer a todas las familias de un ingreso mínimo que les permita satisfacer sus necesidades básicas, el problema radica en encontrar la forma más eficaz de garantizar ese ingreso mínimo. Como ya se ha expresado, parte de las necesidades básicas se proveerán directamente por el Estado sin intervención del mercado. No obstante, hay otras necesidades, como alimentación, vestuario, transporte, etc., cuya satisfacción requerirá ingresos monetarios. Por lo tanto, el ingreso mínimo familiar tendrá un componente monetario significativo que provendrá en su mayor proporción de las remuneraciones que puedan obtener por su trabajo las personas que están en edad y condiciones de trabajar dentro de cada familia.

/En algunas

En algunas sociedades de desarrollo más avanzado que las latinoamericanas el ingreso mínimo se garantiza a través de la seguridad social que, en esos casos, además de tener una amplia cobertura sólo se concibe como paliativo a situaciones derivadas de desempleo friccional.

La situación que enfrentan los países latinoamericanos es diferente, ya que en general los sistemas de seguridad social tienen una cobertura muy limitada y el problema del subempleo tiene raíces estructurales. En consecuencia, si el funcionamiento de las economías no permite ocupar la fuerza de trabajo en empleos productivos con una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades básicas no atendidas por el Estado, surgirá la responsabilidad social de garantizar un ingreso mínimo. Si bien este planteamiento tiene una plena justificación ética, su aplicación práctica enfrenta una variedad de obstáculos principalmente de carácter económico, político y administrativo.

En primer lugar, el compromiso de garantizar un ingreso mínimo por la vía de los programas especiales de empleo tiene consecuencias muy diversas según la magnitud y grado de pobreza existente en cada país y su capacidad económica actual y potencial. Si se consideran sólo los países que aparecen en el cuadro 3 de la primera parte de este estudio, resulta evidente que la magnitud del déficit de pobreza de Honduras y Perú supondría transferencias de tal magnitud, cualquiera sea el procedimiento que se utilice, que se provocarían serias incompatibilidades económicas en la asignación de los recursos y graves tensiones políticas.

Brasil, Colombia y Panamá tienen déficit inferiores a los de los otros países, que fluctúan alrededor del 8% del ingreso de los hogares, pero hay que recordar que esos déficit no consideran las inversiones que es necesario realizar para que el aumento del ingreso encuentre su contrapartida real en bienes y servicios, ni tampoco las filtraciones y los gastos de administración de los programas destinados a superar la pobreza.

En los otros países considerados, cuyo déficit de pobreza representa una proporción bastante menor del ingreso de los hogares, resulta más factible desde un punto de vista económico tomar el compromiso de garantizar un ingreso mínimo a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza. En todo caso, una decisión de esta naturaleza, cualquiera sea el país en que se aplique, encontrará resistencias políticas de parte de los grupos que deben contribuir a su financiamiento, además de dificultades administrativas, por la complejidad que tiene la formulación y ejecución de estos programas y por el drástico cambio de prioridades en la asignación del gasto público.

Los programas especiales de empleo aplicados en América Latina, entre los cuales se destacan los de Jamaica, Panamá, Chile y el de la Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDENE) del Brasil, han sido diseñados para enfrentar emergencias y no con el propósito de abordar el problema permanente de la población que no puede obtener con su trabajo un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales.

/En términos

En términos generales, los programas especiales de empleo podrían realizarse creando empleos públicos y otorgando subsidios para la contratación de empleos adicionales. En ambos casos los recursos provienen de los ingresos públicos y, en consecuencia, antes de adaptar un programa de esta naturaleza es preciso hacer una evaluación del efecto social que podría tener el uso alternativo de los recursos públicos.

Algunos criterios para fijar prioridades en los PEE.78/ En relación con la creación de empleos públicos, los aspectos principales que habría que considerar, además de la disponibilidad de recursos, son sus efectos en el grupo beneficiario de corto plazo y en los beneficiarios de más largo plazo, con la creación de los activos a que da origen el proyecto.

Los efectos de corto plazo dependen de la efectividad para llegar al grupo beneficiario que, en general, corresponderá a personas de baja calificación. Por lo tanto, el nivel de salarios que ofrezca el programa y su eficiente planificación, organización y administración son factores determinantes para alcanzar el grupo objetivo deseado. Un salario superior al del mercado puede atraer a trabajadores actualmente empleados en ocupaciones que no tengan un alto grado de seguridad, los que entrarían en competencia con los que están efectivamente desempleados. Otro factor por considerar es el componente de los salarios en el costo del proyecto. Obviamente que desde el punto de vista de la generación de empleos, que es el propósito central de estos programas, mientras más alto sea el componente salarios mayor será el efecto de empleo por unidad de recurso invertido. En una selección de experiencias,79/ se puede apreciar que hay una variación considerable de un proyecto a otro en cuanto a la proporción que ocupan los salarios en el gasto total; en un extremo se encuentra un programa realizado en la India con 76% y en el otro un programa llevado a cabo en Bangladesh con 16%. En estas proporciones influyen de una manera determinante el tipo de proyecto (caminos, desarrollo de recursos hídricos, reforestación, conservación de suelos, etc.), las especificaciones (a mayor calidad del activo construido menor proporción de salarios), la tecnología elegida, y por último, la calificación de los encargados del proyecto, notándose que el componente salarial es mayor cuando lo dirigen funcionarios locales electos y mínimo cuando se entrega a subcontratistas.

En relación con los efectos de más largo plazo, es importante tener en cuenta en la selección de los proyectos el tipo de activos que se va a crear y su efecto potencial en la generación de nuevos empleos, en los ingresos adicionales de los grupos beneficiarios y en los beneficios de tipo social. Entre estos últimos se destacan los proyectos de construcción de escuelas, centros médicos, saneamiento, construcción de calles y aceras, etc., realizados en barrios periféricos de las ciudades, que favorecen el empleo en su etapa de construcción, pero que no generan empleos ni ingresos adicionales en la etapa de operación. Sin embargo, estas obras están vinculadas con la satisfacción de necesidades básicas de las poblaciones pobres.

En los proyectos que se realizan en las zonas rurales se pueden distinguir más nítidamente sus efectos de largo plazo, tanto en la generación de empleo como en el aumento de productividad de los activos que poseen los grupos beneficiarios. Como ejemplos típicos de esta clase de proyectos cabe mencionar los de irrigación, de construcción de caminos rurales y de colonización de nuevas tierras.

/La suma

La suma de los efectos ponderados de las etapas de construcción y operación constituirá uno de los criterios para determinar la prioridad de los proyectos por realizar. También se debería incluir como criterio prioritario el destinatario o propietario final del activo creado; si éste queda en manos de grupos pobres tendrá el máximo efecto deseado, especialmente si se ubica en comunidades pobres donde se puedan esperar efectos multiplicadores de la inversión.

En cuanto a la realización de un programa de creación de empleos adicionales mediante subsidios a la contratación de mano de obra, se pueden aplicar varios criterios para decidir su conveniencia, entre otros los siguientes: que el subsidio se otorgue al empleador sólo para la contratación adicional de trabajadores; que aumente el empleo en regiones especialmente deprimidas; que tenga una proporción fija, de tal manera que estimule la contratación de personal de menor calificación que es el que está más expuesto a la cesantía prolongada; que tenga un carácter temporal si la situación de desempleo es de carácter coyuntural; y que sean evaluados en términos de costos y beneficios con otras alternativas respecto de la generación de empleos.

Así como los proyectos generadores de empleo presentan ventajas para su realización en zonas rurales, los programas de subsidio a la contratación de mano de obra son más convenientes de aplicar en el área urbana, pues es allí donde se encuentra la concentración de empresas que podrían recibir el subsidio. También podría influir en la decisión de uno u otro programa la existencia más o menos generalizada de capacidad ociosa en la industria, lo cual haría inclinarse por el programa de subsidios y, por el contrario, cuando los desocupados son personas de baja calificación y se encuentran ubicados en ciertas regiones del país, serán los proyectos de inversión estatal los que mejor cumplirán con el propósito de dar empleos. En general, es posible que se presenten ambas situaciones y que por lo tanto, será necesario llevar a cabo ambos programas.

Por último, una ventaja importante que presentan los programas de creación de empleos públicos es la identificación de personas que por definición pueden considerarse como pobres, dado el tipo de ocupaciones y el nivel de remuneración que dichos programas pueden ofrecer. Esto haría posible concentrar en esas familias la provisión de los bienes y servicios que cubrieran sus necesidades básicas; permitiría corregir las imperfecciones del mercado de trabajo en cuanto a relacionar demandantes y oferentes; facilitaría la ubicación de trabajadores del programa especial en actividades regulares subsidiando la contratación privada; y permitiría seleccionar de entre los jóvenes acogidos al programa de empleo a aquellos que estén en condiciones de capacitarse para postular a trabajos en actividades productivas regulares.

En síntesis, a través del empadronamiento de las familias a las cuales pertenecen los ocupados en los programas especiales de empleo se podría llegar a ellas de una manera más eficaz con las políticas sociales. Este tema se abordará más adelante.

Aspectos administrativos. 80/ Un programa especial de empleo de carácter permanente debe formar parte de las estrategias de desarrollo nacionales y por lo tanto, corresponderá su formulación a algún organismo del gobierno central que

/pueda asegurar

pueda asegurar su coherencia con los otros objetivos de las estrategias de desarrollo. Por otra parte, la formulación centralizada debe responder a las necesidades reales de cada región del país de que se trate y para ello se requerirá contar con el apoyo de los organismos regionales y locales, tanto para identificar las necesidades como los proyectos factibles en cada región. Además, dada la magnitud y dispersión de los PEE, resultaría imposible su ejecución centralizada; por lo tanto, se requerirá la participación activa de los gobiernos locales. A su vez, éstos deberían funcionar en estrecho contacto con la comunidad, lo que serviría adicionalmente para establecer o profundizar formas de participación que contribuirían a crear relaciones más democráticas entre el Estado y la sociedad civil. Es importante considerar que la participación de las comunidades locales en la identificación de necesidades y proyectos y en la evaluación de los resultados de los programas, permitiría agregar recursos propios de esas comunidades a los que el Estado aporte y esa actitud participativa contribuiría a dignificar los programas especiales de empleo.

La formulación centralizada y la ejecución descentralizada y participativa son condiciones necesarias para el éxito de estos programas, pero además hay que velar por las relaciones de tipo horizontal y funcional que corresponden a las distintas instituciones que pueden participar en la gestación y ejecución de los proyectos, dependiendo de la naturaleza de los mismos.

En síntesis, la dirección nacional de los PEE debería ser un órgano del Poder Ejecutivo, que debería coordinarse, por una parte, con los ministerios e instituciones que funcionalmente tengan relación con los proyectos que componen los programas y, por otra, con los organismos de carácter regional y local, a fin de asegurar una ejecución descentralizada y eficiente junto con la necesaria participación de las comunidades que se verán beneficiadas con estos programas.

Algunas consideraciones económicas. En primer lugar, la aplicación de un programa del tipo que aquí se está planteando supone cambios sustanciales en relación con los que tradicionalmente se han aplicado en América Latina. Ya se ha mencionado que los PEE deberían constituir una preocupación permanente y prioritaria en la planificación nacional, situación que marca una diferencia notable con respecto a los programas vigentes. Esto implica un cambio cualitativo en la dotación de personal que se requiere para la administración de un programa nacional y permanente que pretende cumplir con un objetivo tan importante como es garantizar un ingreso monetario mínimo a toda persona que desea trabajar.

En segundo lugar, tanto los programas en actual aplicación como el que aquí se ha esbozado tienen por objeto crear el máximo empleo por unidad de inversión. Sin embargo, los PEE, por su sentido de permanencia, deberían tener mayor flexibilidad, lo que seguramente conducirá a que el costo de la mano de obra reduzca su participación proporcional en el costo total del proyecto.

Por último, como se trata de garantizar un ingreso monetario mínimo, pero que permita satisfacer las necesidades materiales básicas, los niveles de remuneraciones de los ocupados en los PEE serán mayores que los que tienen actualmente los trabajadores de los programas de emergencia que se aplican en la región.

/En resumen

En resumen, la mayor amplitud de los programas, los cambios cualitativos en su conducción, el cambio en la estructura de costo de los proyectos y las mayores remuneraciones que se pagarán a los trabajadores de los PEE, contribuirán a aumentar sustancialmente el volumen de recursos que actualmente se destina a los programas que están hoy en vigencia.

Para apreciar debidamente lo que esto significa se ha tomado la experiencia de Chile, que a mediados de 1983 ocupaba en los programas especiales de empleo alrededor de 400 000 personas, lo que constituía aproximadamente 11% de la fuerza de trabajo y representaba un gasto anual inferior a 100 millones de dólares. La relación entre el costo directo por concepto de subsidio y salarios y el costo de los insumos complementarios, ha sido aproximadamente de 1 a 4, es decir, los primeros han representado alrededor de 80% del costo total.^{81/}

Si se estableciera un PEE que ocupara las mismas 400 000 personas, y si se pagara a esas personas una remuneración de 90 dólares mensuales (esto es el doble de lo actual) asignándose como costos complementarios 50% del costo de los salarios, el PEE tendría un costo total anual de alrededor de 650 millones de dólares. Esta cifra es cercana al 3% del producto nacional bruto de Chile estimado para el año 1983. De ese valor habría que deducir el gasto actual que se está realizando en los programas especiales de empleo actualmente vigentes en Chile, con lo cual el porcentaje de gasto adicional sería inferior al 3% del producto nacional bruto.

Un programa como el descrito es evidentemente de alta categoría, por lo que su financiamiento supondría un importante esfuerzo, aunque no estaría fuera de las posibilidades de un país que ha logrado el grado de desarrollo de Chile. No obstante, es preciso hacer algunas consideraciones sobre su efecto económico ya que los beneficios sociales son evidentes.

En el supuesto extremo de que los recursos destinados al PEE redujeran en una cantidad equivalente el ahorro destinado a inversión y que en cambio el gasto realizado con dichos recursos tuviera una productividad nula -lo que no es real-, se ha estimado que el efecto negativo sobre el crecimiento sería equivalente a la décima parte de la proporción que tengan en el producto los recursos transferidos. En otras palabras, si la transferencia al PEE fuera por ejemplo de 3% del producto, la tasa de crecimiento se reduciría en 0.3%.^{82/}

Otro efecto negativo sobre el nivel de actividad que podría tener un programa de esta naturaleza se derivaría de un posible traslado de trabajadores ocupados en sectores de mayor productividad hacia el PEE. Ello es improbable, dado que esos trabajadores normalmente tienen remuneraciones mayores que las que se pueden obtener en un PEE. Sin embargo, es posible que ese tipo de traslados se produzcan en el caso de trabajadores por cuenta propia de la ciudad y el campo que tengan ocupaciones esporádicas, ocasionándose por ese concepto una reducción del producto, la que, con seguridad se vería más que compensada por el efecto productivo positivo derivado de los PEE.

En cuanto al efecto probable de los PEE en el comercio exterior, seguramente las transferencias de recursos de los sectores de ingresos altos hacia los grupos de bajos ingresos provocaría una disminución de las importaciones, por cuanto la propensión a importar de los primeros es normalmente mayor que la de los segundos.

/Por último

Por último, los PEE podrían tener un efecto inflacionario cuya magnitud dependería del financiamiento que se adopte y de la elasticidad de la oferta de los bienes y servicios que demanden los trabajadores que experimenten un aumento de su ingreso por la incorporación a los PEE.

Es preciso reiterar que los programas especiales de empleo que aquí se proponen no deberían estar destinados solamente a paliar las situaciones de desempleo abierto, sino que tendrían que ser un medio para superar de manera parcial o total la pobreza extrema que afecta a la población que tiene un ingreso menor que el determinado por la línea de pobreza en cada caso particular. La amplitud de estos programas dependerá de las posibilidades reales que tenga un país determinado en cuanto a la disponibilidad de recursos y a la capacidad política y administrativa para llevarlos a la práctica.

En todo caso, estos programas deberían decrecer a medida que el funcionamiento de las economías se hiciera capaz de proveer directamente empleos con remuneraciones suficientes para satisfacer las necesidades básicas.

iii) Las políticas sociales y la provisión directa de bienes y servicios.^{83/}
El otro componente importante del ingreso de las familias pobres está constituido por las transferencias que dichas familias reciben del Estado, sean éstas monetarias o no monetarias. Estas transferencias corresponden en gran medida a la provisión directa, en forma gratuita o subsidiada, de ciertos bienes y servicios, entre los cuales se destacan la educación, la salud, la vivienda y en algunos casos la alimentación. En general las políticas destinadas a satisfacer esas necesidades se han denominado genéricamente políticas sociales.

Las condiciones de educación, salud, alimentación y vivienda, influyen directamente en las posibilidades de las personas pobres para obtener un empleo y un ingreso adecuados, o para emprender una actividad por cuenta propia. En la realidad, las familias que viven en condiciones de pobreza absoluta presentan deficiencias generalizadas en relación con los factores determinantes de la calidad del recurso humano, lo que da origen o explica en parte el círculo vicioso de la pobreza. Esta situación no sólo tiene importancia desde el punto de vista de la equidad y del principio de igualdad de oportunidades, sino que también influye negativamente en el desarrollo global de una sociedad. De ahí que aun desde un punto de vista puramente económico se haya llegado a la conclusión de que las inversiones en lo que se ha llamado "capital humano" son altamente rentables.

En general, en los países latinoamericanos el gasto social ha sido insuficiente e ineficiente. En su ineficiencia han influido, entre otros factores, la falta de coordinación en la formulación y ejecución de los programas sociales y la dificultad para definir los grupos que se desea beneficiar y tener acceso a ellos. La falta de coordinación se debe a que las políticas que se formulan suelen tener poca relación entre sí y con los objetivos sectoriales correspondientes a la división administrativa tradicional y de acuerdo con ponderación relativa que las distintas reparticiones tienen en el gobierno.

El hecho de formular las políticas en forma aislada induce a desperdiciar recursos en una proporción significativa puesto que no se toman en cuenta las importantes "externalidades" positivas en la satisfacción de las necesidades básicas, tanto a nivel de insumos como de resultados.

/Las carencias

Las carencias que sufren las familias pobres son múltiples y los recursos del Estado no bastan para satisfacerlas todas a un mismo tiempo, motivo por el cual se debe encontrar la forma de obtener el máximo rendimiento de los recursos estatales asignados.

Por lo tanto, la acción redistributiva estatal debe orientarse a satisfacer simultáneamente más de una carencia. No obstante, puesto que como ya se dijo no pueden atacarse todas a un mismo tiempo, el problema consiste en encontrar un "núcleo esencial" de necesidades básicas que puedan ser solucionadas a la vez. De allí que deberán escogerse aquellas que tengan mayor efecto en la satisfacción del conjunto de las necesidades básicas.

Por otra parte, la disponibilidad de ciertos bienes o servicios no es garantía de su utilización real o completa por parte de la población que aparentemente tiene mayor necesidad de ellos. Este fenómeno puede deberse a la falta de conocimiento sobre su utilidad, prejuicios, costumbres tradicionales, mala distribución intrafamiliar de los bienes y otras razones análogas que puedan calificarse como propias del "comportamiento" de las familias. De allí que se haya puesto en vigencia recientemente una serie de trabajos que destacan la utilidad de la "economía de las unidades familiares" (household economics) como enfoque para comprender mejor los problemas de la pobreza extrema y de la satisfacción de las necesidades básicas.^{84/}

Este aspecto es importante principalmente por sus consecuencias para las políticas. El hecho de que el sector público provea en forma directa los déficit de bienes o servicios básicos de las familias en determinado momento, no quiere decir que necesariamente éstas vayan a alcanzar los niveles mínimos previstos, aun cuando los bienes sean distribuidos gratuitamente. La razón fundamental de este resultado, aparentemente paradójico, es que las familias tienen un margen de comportamiento autónomo no despreciable para decidir qué consumir. Dicho margen es variable y depende principalmente de los ingresos propios de las familias y de sus gastos en bienes básicos. Las familias pueden sustituir el gasto que hacían antes en los bienes o servicios que a partir de cierto momento los provee el Estado. Pero en este aspecto pueden existir grandes diferencias entre lo que sucede con algunos bienes y con otros. Desde el punto de vista de la efectividad de las políticas, resultará crucial entonces detectar las causas de esas diferencias y el tipo de bienes en los cuales el comportamiento autónomo de las familias será más favorable para alcanzar la satisfacción de un mínimo de todas las necesidades básicas.

En términos generales, y suponiendo que las familias no puedan vender los bienes que les provee el Estado, las variables que teóricamente más influyen en el grado de correspondencia entre el consumo efectivo de determinados bienes por parte de una familia y la cantidad que se le entregue en forma directa son: primero, el nivel de gasto monetario autónomo inicialmente realizado por ellas en el bien que se les entrega; segundo, el precio o costo total de ese bien, comparado con sus sustitutos, y tercero, las preferencias para consumir en forma autónoma el bien en cuestión.

/Naturalmente, entonces

Naturalmente, entonces, la efectividad de la distribución directa de los bienes básicos dependerá, en parte, de que se compruebe empíricamente que las condiciones anteriores están presentes. Todas esas condiciones deben evaluarse conjuntamente para cada bien básico y en función de esos resultados, escogerse los bienes que se han de distribuir, dado que las limitaciones de recursos normalmente impiden entregar el mínimo necesario de todos ellos. La necesidad de esa evaluación conjunta de las condiciones anteriores se debe a que un mismo bien puede presentar algunas de las características que favorecen relativamente su distribución directa junto con otras que no la favorecen. Por ejemplo, puede ser recomendable que el Estado se dedique eminentemente a fabricar viviendas populares considerando que las podría entregar a un precio más bajo que si las familias las compraran al sector privado. Pero sí, por otro lado, las familias ya estaban inicialmente invirtiendo una fracción relativamente alta de su propio ingreso en vivienda y tienen una alta propensión a gastar sus ingresos extras en bienes no esenciales, puede que no alcancen un nivel mucho más alto de satisfacción de sus necesidades de vivienda e incluso de otras de carácter básico.^{85/}

Sin embargo, esas variables no son las únicas que deben considerarse para determinar los bienes que sería más efectivo que el Estado distribuyera directamente. Además, se necesita considerar el lado de la oferta y los problemas operativos propios de la distribución de bienes por la vía administrativa. Estos últimos serán mayores si las situaciones iniciales de las familias son muy distintas, o si éstas muestran una más alta heterogeneidad en cuanto a sus preferencias.

En síntesis, la pobreza entendida como un "consumo" por debajo de ciertos niveles mínimos en lo que se refiere a bienes y servicios considerados básicos plantea problemas más complejos que la mera transferencia de los ingresos que en teoría permitirían alcanzar esos niveles. Tiende a existir además una gran heterogeneidad en cuanto al grado de satisfacción de distintas necesidades básicas. Las principales causas de esta situación serían el desigual acceso de las familias pobres a los bienes y servicios públicos y la existencia de precios relativos diferentes que deben enfrentar o de preferencias distintas entre las familias. Estas consideraciones sugieren que el aumento de los ingresos monetarios de las familias pobres -ya sea por la vía de asegurar empleos estables para ellas como de incrementar la productividad de sus recursos, transfiriéndoles la propiedad de activos o elevando sus remuneraciones- pueden no bastar o ser menos efectivos para conseguir la satisfacción de todas las necesidades básicas de la población cuando los recursos para alcanzar ese objetivo son limitados.

Antes de proponer algunas orientaciones para fijar prioridades en el gasto social, se presenta a continuación una información resumida sobre el gasto público social en América Latina.

iii) La magnitud e incidencia del gasto social en América Latina.^{86/} Como ya se ha mencionado, los gastos sociales del Estado representan un aspecto importante de la acción redistributiva, ya que a través de ellos se cubren parcial o totalmente ciertas necesidades básicas como son la salud, la educación, la vivienda, etc. El monto de los gastos sociales que registra la contabilidad pública depende tanto de la intensidad con que el Estado participa en la satisfacción de esas necesidades, como de la forma en que se organiza para cumplir su objetivo.

/Puede ocurrir

Puede ocurrir que un país decida, por ejemplo, financiar enteramente un programa social de amplia cobertura y que otro restrinja el financiamiento público a ciertas acciones y a determinados grupos sociales, cuyos ingresos son insuficientes para pagar los servicios sociales. Una u otra modalidad supone un gasto diferente, aunque de ello no se pueda deducir una conclusión clara sobre la mayor o menor progresividad del gasto registrado en uno y otro caso. Existen también actuaciones en que el gasto social no queda registrado porque se asigna en forma de subsidios que no aparecen directamente contabilizados en los presupuestos, como son las franquicias tributarias y arancelarias, los déficits de empresas públicas que ofrecen servicios sociales o que proporcionan insumos para su producción, o los subsidios otorgados a través del sistema financiero, para señalar sólo los más importantes.

Lo que se desea destacar es que existen limitaciones tanto para cuantificar el gasto social como para hacer comparaciones entre países. Sin embargo, en los antecedentes que se presentan a continuación, extraídos de estadísticas publicadas por el Fondo Monetario Internacional, se ha procurado consolidar el gasto de todas las instituciones públicas y los diversos niveles gubernamentales, obteniéndose así el mejor análisis posible, aunque el resultado no está exento de omisiones.

Como se puede apreciar en las cifras del cuadro 10, la mayor parte del gasto social de los países considerados está constituida por los de educación, salud y previsión. De acuerdo con los escasos estudios realizados en la región, son precisamente los dos primeros los que tienen un mayor efecto redistributivo. En efecto, en lo que atañe a los gastos realizados en salud, en Colombia, Chile y Ecuador, se comprueba que 60% de la población de menores ingresos recibe beneficios por cada hogar iguales o superiores a los que obtienen las familias de mayores ingresos. Lo mismo ocurre si se observan los beneficios recibidos por el 20% más pobre de la población.

Los gastos en educación en cambio, no tienen el mismo grado de progresividad que los de salud. Ello se debe principalmente a los recursos destinados a la educación superior, que en algunos casos como el de Colombia y Chile absorben más de una quinta parte del gasto total en educación. Se sabe asimismo que el acceso a la educación superior es limitado y que en su mayoría los estudiantes que alcanzan a dicho nivel provienen de las familias de mayores ingresos.

En cuanto a los gastos en seguridad social, los estudios sobre esta materia realizados en la región indican que la mayoría de las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza no están protegidas por la seguridad social por ser desempleados o subempleados, por no tener una relación de empleo estable, o por desempeñar ocupaciones y oficios que en la mayoría de los países no gozan de cobertura.^{87/}

Aunque existen pocos estudios que midan el efecto de la seguridad social en la distribución del ingreso, hay algunos antecedentes generales, como son la amplitud de la cobertura, la forma de financiamiento y la estratificación de los sistemas, que permiten afirmar que dicho efecto es regresivo.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: GASTO PUBLICO SOCIAL ALREDEDOR DE 1978

	Gasto social como porcen- taje del producto geográfico bruto	Producto geográfico bruto por habitante (dólares de 1978)	Gasto social como porcen- taje del gasto público	Gasto en edu- cación como porcentaje del producto geográfico bruto	Gasto en sa- lud y previ- sión como porcentaje del producto geográfico bruto
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Barbados	15.3	2 080	46	6.3	6.9
Costa Rica	17.7	1 190	64	6.0	9.5
Chile	16.3	1 470	53	4.2	10.5
Panamá	17.0	1 260	56	5.7	8.0
Brasil	11.5a/	1 510	...	2.3	9.1
Jamaica	13.8	1 190	39	6.6	4.0
México	10.1	1 400	37	4.3	4.1
Uruguay	13.8	1 790	60	2.2	11.3
Venezuela	10.2	2 850	34	5.4	3.5
Bolivia	7.7	510	nd	3.5	3.9
Ecuador	6.1	950	nd	3.1	3.0
El Salvador	5.7	640	39	3.0	1.9
Guatemala	4.2	930	nd	1.7	2.1
Honduras	7.7	480	44	3.6	3.4
Nicaragua	8.7	840	55	2.7	3.7
República Dominicana	6.5	900	41	1.8	2.4
Promedio	10.8	1 249	47	3.9	5.5

Fuente: CEPAL, "Gasto público social y pobreza en América Latina", E/CEPAL/L.275, octubre de 1982.

a/ Subestimaciones.

/Algunos beneficios

Algunos beneficios del sistema de seguridad social, como las asignaciones familiares, tienen características claramente redistributivas, pero al finalizar el decenio pasado sólo alrededor de diez países de la región, excluidos los del Caribe de habla inglesa, tenían establecido un sistema de asignaciones familiares.

En síntesis, los antecedentes disponibles permiten concluir que los beneficios que proporciona la seguridad social en América Latina, excluida la salud, no son significativos para los grupos más necesitados, los cuales reciben un aporte neto inferior al que obtienen los grupos de ingresos más altos.

Otro componente importante de los gastos sociales es vivienda y urbanismo, pero existe muy poca información sobre su distribución. Se estima que a fines del decenio pasado el gasto en vivienda representaba en promedio alrededor de un 1% del producto geográfico bruto en América Latina, y de los pocos estudios disponibles se deduce que menos del 10% del gasto público en vivienda se destinaba a satisfacer las necesidades del 20% más pobre de la población.

Los estudios realizados han estado orientados de preferencia a identificar la población que queda al margen de las soluciones habitacionales; así, por ejemplo, el análisis reveló que 47% de los hogares en Bogotá no tenían acceso a las soluciones habitacionales más baratas y que ese porcentaje subía a 55% en Ciudad de México.^{88/} Por otra parte, otras estimaciones realizadas dentro del Proyecto de Pobreza Crítica indican que en una muestra de nueve países latinoamericanos, entre 14% como mínimo y 56% como máximo de los hogares quedarían fuera de la posibilidad de adquirir una vivienda de 20 m² pagadera a 25 años y a una tasa de interés del 10% anual.^{89/} Ello ha sucedido entre otras razones por la modalidad que han adoptado los subsidios, que se han otorgado principalmente a través de la tasa de interés, y porque el valor de las viviendas ha sido relativamente alto, lo que ha hecho que las viviendas subsidiadas no hayan sido adquiridas por las familias que se deseaba beneficiar, sino por otras.

La deficiencia de las viviendas destinadas a los grupos de bajos ingresos se ve agravada por la falta de disponibilidad de servicios básicos, como agua potable y alcantarillado, lo que determina que una alta proporción de las viviendas de los sectores de bajos ingresos sea insalubre, y se conviertan en focos infecciosos que contribuyen a la alta tasa de morbilidad y mortalidad que se registra en los niños de esos hogares.

En síntesis, a pesar de que el gasto social constituye un porcentaje importante del gasto público en todos los países de la región, existe un amplio margen para aumentar su efectividad desde el punto de vista redistributivo, especialmente en lo que se refiere a transferir recursos a los grupos más pobres de la población.

Los especialistas sectoriales han hecho significativos progresos en la identificación de programas, proyectos específicos e instrumentos, que permitirían atacar los problemas que más afectan a los grupos pobres. Sin embargo, los resultados no guardan relación con el grado de conocimiento a que se ha llegado en cuanto al quehacer en cada uno de los sectores sociales, lo que hace pensar que los obstáculos que hay que superar están relacionados con la fuerza relativa de los grupos de presión que influyen en las prioridades reales de asignación de los

/gastos públicos

gastos públicos entre las distintas funciones y al interior de los distintos programas sociales, con los recursos disponibles, y con la capacidad administrativa para canalizar los recursos hacia los objetivos deseados y para coordinar las acciones complementarias entre distintos programas.

Si bien el Proyecto de Pobreza Crítica realizó algunos estudios sobre los sectores sociales relacionados con la pobreza,^{90/} éstos no analizan programas específicos puesto que ellos han sido abordados por organismos nacionales e internacionales especializados. No obstante, es posible señalar algunos criterios que permitan fijar prioridades en los gastos sociales y dar algunas orientaciones para la determinación de los grupos beneficiarios y para lograr una mejor coordinación administrativa entre los distintos programas destinados a favorecer a los grupos más pobres de la población.

iv) Políticas sociales y satisfacción de necesidades básicas.^{91/} A pesar de la insuficiencia de los fondos asignados a fines sociales en relación con la magnitud de las necesidades no satisfechas y de las deficiencias que existen en cuanto a la canalización de los recursos hacia los grupos de menores ingresos, es evidente que la acción del Estado en áreas tan vitales como la educación y la salud tiene un efecto distributivo positivo y por cierto provoca una distribución más igualitaria que la que se obtendría de la distribución de los gastos privados.^{92/}

En general los gastos sociales están relacionados con la satisfacción de ciertas necesidades básicas como la educación, la salud, la nutrición, la vivienda y los servicios conexos. Los grupos pobres de la población no están en condiciones de acceder a estos bienes y servicios si éstos se valorizan a precio de mercado, por lo que se requiere la intervención del Estado para proveerlos directa o indirectamente en forma gratuita o subsidiada.

Dado que los recursos fiscales son limitados, es necesario definir con precisión los grupos beneficiarios para evitar filtraciones hacia sectores que no se desea favorecer. En la determinación de grupos beneficiarios en los países latinoamericanos se debe tener presente que 27% de los niños menores de 10 años viven en las familias que representan el quintil más pobre de la población; en cambio, el porcentaje correspondiente de adultos es sólo 16.5%. Esta sola cifra y los antecedentes proporcionados en una sección anterior están indicando la prioridad que tienen los niños como sujetos de los beneficios que se pueden otorgar por la vía del gasto social. Esta prioridad se ve reforzada por el hecho de que en los niños de hogares pobres se presenta la mayor mortalidad y también son ellos los más vulnerables por las deficiencias alimentarias y por la propagación de enfermedades infectocontagiosas derivadas de las condiciones insalubres del medio ambiente en que viven. Estos factores negativos para la supervivencia y desarrollo del niño se han visto agravados con el proceso de urbanización acelerada que han experimentado los países de la región en los decenios pasados, tendencia que en muchos casos se mantendrá hasta fines de siglo, en que tres cuartas partes de la población estará ubicada en las áreas urbanas.

/Si se

Si se acepta que los niños pobres constituyen un grupo prioritario, surge de inmediato la desnutrición como uno de los problemas fundamentales que es preciso superar, ya que a mediados del decenio pasado el porcentaje de niños desnutridos menores de 10 años alcanzaba a 55% y no hay razones para hacer pronósticos optimistas respecto a la posibilidad de que se produzca un aumento en el ingreso de los grupos más pobres. Por lo demás, si así ocurriera, es improbable que éste se destinara de preferencia a mejorar el estado nutricional de los niños. De ahí surge la necesidad imperiosa de que el Estado intervenga directamente en la nutrición infantil.

La primera pregunta que surge se relaciona con la magnitud del déficit calórico. En el trabajo de Selowsky se llega a la conclusión de que "en la peor de las circunstancias, éste equivale a un 1.5 a 2% del PMB para países de ingreso per cápita entre 600 y 800 dólares y alrededor de 1% para países cuyo ingreso per cápita excede 1 000 dólares". Por cierto que la atención del niño no termina con la eliminación de la desnutrición sino que requiere de una acción integral.

En los países latinoamericanos se ha tomado mayor conciencia sobre la importancia de una intervención oportuna e integral del niño, tanto desde el punto de vista de sus necesidades físicas, como psicoafectivas y sociales. Existe una extensa bibliografía sobre este tema y se encuentra en ejecución una variedad de programas nacionales que confirman la aseveración anterior.^{93/}

Como ya se ha mencionado, otra necesidad básica de la población es la salud. La contribución intelectual y práctica realizada por la Organización Mundial de la Salud ha tenido gran trascendencia en la reformulación de políticas en este sector. Por esta razón, sólo se desea destacar algunos aspectos que tienen especial relevancia desde el punto de vista de la atención a los grupos más pobres.

En primer lugar es preciso insistir en la orientación curativa que caracteriza a los sistemas de salud en las ciudades latinoamericanas. Esto se debe en parte importante a la estrecha relación que existe entre el otorgamiento de servicios de salud y la afiliación a algún sistema de seguro social, el cual tiene una cobertura limitada, pues atiende a los trabajadores urbanos pero excluye a los trabajadores por cuenta propia y a los de las zonas rurales. Para ilustrar esta afirmación con un ejemplo baste señalar que en Colombia las familias del quintil más pobre que viven en las ciudades grandes reciben un subsidio de salud cinco veces superior al de las familias en el mismo quintil que viven en las zonas rurales.

Otro ejemplo que ilustra el sesgo curativo de la medicina es la experiencia de Brasil, en que el gasto público dedicado a la medicina preventiva disminuyó de 87% a 30% entre 1949 y 1975, en circunstancias que el gasto público en salud durante ese período aumentó de 1% a 2.5% del PNUB.

Las investigaciones realizadas han demostrado que el aumento de la atención preventiva no es sólo un problema de oferta, sino que es necesario crear conciencia en la población sobre la importancia que ella tiene para la conservación de la salud. Lo anterior se ha visto corroborado por la estrecha correlación que existe entre el nivel educativo del jefe de familia y las visitas que hacen al médico por cada miembro de la misma. De allí surge la importancia de alcanzar cierto nivel mínimo de educación para poder adquirir conciencia acerca de la importancia de la atención preventiva de salud.

/Si se

Si se siguiera el criterio de atención primaria de la salud, que en forma simplificada consiste en que una variedad de problemas de salud puedan ser atendidos en la comunidad y que estos servicios pueden integrarse a servicios curativos más complejos, se podría reducir sustancialmente el costo actual de la salud.

Se ha calculado que un sistema más orientado a la salud primaria en un país de alrededor de 1 000 dólares de ingreso por habitante, necesitaría destinar aproximadamente el 2.5% de su producto nacional bruto para financiar un sistema de salud de amplia cobertura. Los países latinoamericanos destinan entre 1 y 1.5% del producto a la salud, por lo que el déficit sería de un punto porcentual, siempre que se introdujeran cambios significativos en el sistema de atención de la salud prevaleciente en los países latinoamericanos.^{94/}

La nutrición, la salud y la educación constituyen tres pilares esenciales del conjunto de necesidades básicas para el desarrollo del ser humano. En el caso de los gastos en educación, como en los otros dos, también existen prioridades si se desea dar preferencia a los grupos más pobres. No se trata sólo de expandir la oferta de plazas escolares y de escuelas, lo que ha ocurrido en forma importante en los decenios pasados, sino de aumentar las matrículas y la escolaridad reteniendo a los niños en el sistema educativo a través de incentivos y de mejoras en la calidad de la enseñanza y de los materiales didácticos, especialmente en las zonas rurales.

El carácter obligatorio de la educación formal constituye en la mayoría de los países una declaración de intenciones más que una realidad, a la luz de los antecedentes sobre analfabetismo, nivel educativo medio de la población económicamente activa, tasas de deserción y tasas de escolarización.^{95/}

Los datos empíricos ^{96/} han demostrado que la educación primaria incrementa la productividad en todos los sectores de la economía y que la rentabilidad económica de la inversión en educación básica en muchos países es considerablemente más alta que la que se realiza en los otros niveles educacionales. Además, tiene otros efectos socioeconómicos, ya que probablemente contribuyen a reducir la tasa de natalidad, a obtener mejoras en salud y nutrición y a fomentar cambios en actitudes y conductas favorables al proceso de desarrollo económico. Los antecedentes también muestran que los beneficios que se obtienen al expandir la educación primaria a todas las personas de los grupos etarios significativos son altos, aun cuando la calidad de los servicios sea baja. También los esfuerzos por mejorar la calidad generan altas tasas de rentabilidad.

Casi no existen dudas de que la superación de la pobreza supone, entre otras medidas prioritarias, preocuparse enfáticamente de la educación preescolar y básica, aumentando la matrícula y la calidad de la educación proporcionada a los pobres. Dependiendo de las características de cada país, uno de los aspectos prioritarios parece ser la educación en las zonas rurales.^{97/}

La expansión de las matrículas debería atraer a un número creciente de niños provenientes de los grupos más pobres y de las áreas con menor densidad demográfica. Sin embargo, el solo hecho de aumentar la oferta de matrículas no garantiza

/la obtención

la obtención de los objetivos de mayores tasas de escolaridad y de retención escolar. El nivel educacional relativamente bajo de los jefes de las familias pobres y los costos alternativos de la educación son factores que condicionan la demanda de un mayor número de matrículas.

Se ha postulado 98/ que las diferenciales que se observan en las tasas de escolaridad en el caso de Brasil, entre las zonas urbanas y las zonas rurales más pobres se debe, más que a la falta de plazas, a la carencia de incentivos para permanecer en la escuela. Algunos subsidios a la asistencia a clases, como desayuno y almuerzos escolares, entrega de libros y textos, ropa y transporte gratuito, serían mecanismos significativos para incrementar la escolaridad y la retención de los estudiantes.

Por otra parte, en el mismo estudio se indica que el nivel de capacitación pedagógica y de educación general de los maestros en las zonas rurales y en algunas urbanas es muy bajo, sobre todo en las regiones más atrasadas. Altos porcentajes de profesores no tienen formación pedagógica y muchos ni siquiera han completado la educación básica. En parte el problema se va solucionando con el desarrollo educativo mismo pero, en alguna medida, la falta de incentivos hace que los mejores maestros no vayan a enseñar donde son más necesarios, es decir, en las escuelas ubicadas en zonas pobres, dadas las condiciones de trabajo y los bajos sueldos.

En definitiva, para que exista un aumento en la demanda de matrículas, es necesario no sólo incrementar la oferta, sino que además entregar incentivos para que los educandos permanezcan en el sistema escolar; todo esto, conjuntamente con las mejoras en la calidad de los servicios educacionales básicos, significa que el Estado debe destinar más recursos a la educación primaria y preescolar.

De acuerdo con los antecedentes disponibles, se estima que en América Latina se destina entre el 3 y el 4% del producto nacional bruto a la educación y que para lograr el objetivo de educación básica para todos y mejorar su calidad se requeriría destinar a la educación 5% del producto, lo cual quiere decir que el déficit es de alrededor de 1%.

Dada la importancia de expandir la educación prebásica y básica y considerando el mayor gasto público que ello lleva implícito y las dificultades para incrementar los gastos totales destinados a educación, la disminución del subsidio (gasto) al nivel superior podría proporcionar parte de los recursos adicionales que requiere la expansión mencionada.

En el nivel prebásico o preescolar, que ha adquirido creciente importancia por la significación que puede tener en el desarrollo intelectual potencial de la persona, tiene especial relevancia una política combinada de educación, salud y nutrición. Además de consideraciones de atención integral, lo señalado disminuye las posibilidades de "filtración" de los subsidios hacia personas de otras edades, o hacia grupos no prioritarios.99/

Las madres y los niños serían los que obtendrían el mayor beneficio de un programa integral de nutrición, salud y educación, con las prioridades indicadas anteriormente. Por ello la principal responsabilidad administrativa con respecto a

/la ejecución

la ejecución de esos programas recaería en las instituciones vinculadas con los ministerios de salud y de educación. Los lugares de atención de salud y las escuelas deberían convertirse en centros de información no sólo de los aspectos que son de su interés directo, sino también de todos los relacionados con el desarrollo humano del grupo familiar; de esa manera se podría comunicar a los organismos públicos correspondientes los casos en que se detectasen problemas vitales relacionados con el bienestar de la familia.

Por cierto que esta información no está relacionada exclusivamente con las tres necesidades básicas señaladas, sino que debería abarcar otros aspectos, como el de la vivienda y sus servicios conexos, especialmente por la interrelación que existe entre las condiciones del hábitat y la efectividad de las políticas nutricionales, sanitarias y educativas.

Dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas señaladas a través del gasto social no es sólo un problema de costos y financiamiento; se requiere una decisión política que se transmita a la administración de tal manera que se genere un cambio de actitud tal que antes de emprender una acción social determinada se deba responder a la pregunta ¿cómo afecta a los pobres? Aunque este criterio pueda parecer trivial, si se convierte en una acción sistemática podría tener una influencia decisiva en un cambio de los hábitos técnico-burocráticos y permitiría una mejor coordinación institucional en el logro de un objetivo común como sería el de superar la pobreza extrema.

Por cierto que las políticas sociales no se agotan en su contribución a satisfacer las necesidades básicas de las madres embarazadas y de los niños, pero no cabe duda que éste es un grupo prioritario.

Siguiendo un criterio de edades para definir las políticas sociales, aparece también como grupo de alta prioridad la juventud. Los jóvenes de entre 15 y 24 años representan alrededor de un quinto de la población latinoamericana y de éstos casi dos tercios habitan en zonas urbanas.

Por otra parte, alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo latinoamericana está constituida por jóvenes cuyas edades fluctúan entre 10 y 24 años. A pesar del importante aporte de la juventud a la fuerza de trabajo, es éste el grupo más afectado por el desempleo, especialmente en las zonas urbanas. Esta situación es particularmente grave en el caso de los jóvenes de entre 20 y 24 años, que a veces llegan a constituir la mitad del desempleo juvenil, lo que a su vez, representa entre dos tercios y tres cuartas partes del desempleo total.

Los antecedentes anteriores, cuyo dramatismo no es necesario enfatizar, están relacionados con el acceso a la educación de una importante proporción de la juventud latinoamericana. Si bien es cierto que en la actualidad casi la totalidad de los niños tienen acceso a la escuela primaria, sólo la mitad de ellos logra finalizar un ciclo de escolaridad promedio de seis años de educación.

Obviamente que una mayor escolaridad aumenta las posibilidades de bienestar individual y colectivo, pero si la mayor educación no va acompañada de cambios en los estilos de desarrollo, puede ocurrir, como de hecho así ha sido en algunos países, que se cree el desempleo ilustrado o que el sistema genere oportunidades de empleo que no corresponden a las expectativas creadas por la formación obtenida.

/La alta

La alta proporción de la población joven y la falta de oportunidades que les ofrecen las sociedades latinoamericanas para integrarse a ellas como agentes activos en lo político, social y económico, son razones suficientes para dar prioridad a este grupo etario como beneficiario de las políticas sociales, mientras las transformaciones estructurales puedan provocar soluciones más permanentes y estables.

Si la situación de la juventud en general merece una atención especial, esto adquiere características de dramática urgencia en el caso de los jóvenes de familias pobres que se integran al trabajo a edades muy tempranas, en ocupaciones de baja productividad y en empleos inestables, todo lo cual ocurre como respuesta a situaciones angustiosas de supervivencia de sus familias.

Al examinar los problemas que afectan a los jóvenes pobres se pueden comprobar nuevamente los resultados deficientes de la fragmentación sectorial de las políticas sociales y la falta de encadenamientos y secuencias entre unas y otras, de manera de aprovechar en forma óptima sus complementariedades. Así, por ejemplo, si se hace un esfuerzo en las edades tempranas, preescolar y de educación básica, y no se da atención a los jóvenes, es posible que buena parte de la inversión anterior se desperdicie desde el punto de vista del desarrollo de la persona y de su aporte a la sociedad.

Los estímulos para aumentar la demanda de niveles superiores de formación deben ir aparejados con la creación de oportunidades de trabajo. Al respecto, resulta oportuno recordar la propuesta de los PEE, que permitiría ocupar a los jóvenes que no lograron mantenerse en el sistema educacional y proveerles de esa manera un ingreso y una opción de capacitación en los programas que deberían funcionar como complemento de los PEE.

Entre las preocupaciones fundamentales de las políticas sociales se deberían contar: la atención de la madre embarazada y de los niños en sus primeros años de edad; el aumento de la escolaridad y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, especialmente en las áreas rurales; la creación de oportunidades de capacitación para los jóvenes; y la creación de fuentes de trabajo para los adultos.

En este breve recuento se ha pretendido destacar los principales problemas que enfrenta una persona de un hogar pobre en su primera edad, niñez, juventud y edad adulta. La determinación de estos problemas y de los programas específicos para superarlos permitiría encontrar lo que anteriormente se señalaba como "núcleo esencial de necesidades básicas", lo que haría posible formular y ejecutar un conjunto de políticas coherentes, en las que se considerara debidamente su secuencia, sus complementariedades y la coordinación administrativa que se requieren para una acción eficiente de las políticas públicas.

En relación con el uso eficiente de los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades básicas, se podría considerar además, un cambio simple pero importante en la administración. Uno de los problemas que existe es la dispersión en la asignación de los recursos públicos debido a la diversidad de organismos que intervienen de acuerdo con la función que cumplen. Una sugerencia que sería

/conveniente explorar

conveniente explorar es la creación de un fondo con financiamiento predeterminado destinado exclusivamente a financiar los programas especiales de empleo y los proyectos específicos orientados a satisfacer las necesidades básicas de los grupos pobres de la población.

Los recursos de este "fondo de solidaridad" podrían provenir de impuestos especiales, de la reducción de gastos de sectores menos prioritarios, de la reasignación entre los mismos programas sociales, de créditos externos, etc.

La burocracia para administrar el fondo debería ser reducida y sus decisiones deberían basarse especialmente en un equipo técnico altamente calificado que evaluara los proyectos que se presentasen al fondo y sugiriera las prioridades. La máxima autoridad podría estar constituida por un consejo altamente representativo que diera garantía de jerarquía, competencia y confianza nacional. Dicho consejo sería responsable de la fijación de prioridades y estaría obligado a presentar ante las autoridades políticas y ante la opinión pública los programas aprobados y una evaluación de sus resultados.

Podrían presentar proyectos para ser financiados por el fondo, tanto los organismos públicos, nacionales, regionales o locales, como las instituciones privadas. Las autoridades del fondo deberían contar con la asesoría permanente de las Oficinas de Planificación Nacional, con el objeto de asegurar la coherencia entre los programas del fondo y el resto de los programas de desarrollo.

Pudiera ser que el lector esté pensando que las proposiciones que hasta aquí se han insinuado no incluyen las necesidades específicas de las personas de mayor edad. Efectivamente, éstas no han sido consideradas, lo que no quiere decir que los ancianos y los minusválidos no sean sujetos de preocupación de las políticas sociales, especialmente si se tiene en cuenta el envejecimiento creciente de la población latinoamericana. Sólo se ha querido poner énfasis en los problemas de los niños, de los jóvenes y de los adultos, por cuanto las intervenciones en esos grupos de edad son cruciales para la superación de la pobreza; en cambio la atención de los desvalidos y de los ancianos es un compromiso social que tiene un carácter eminentemente humanitario, pero que no tiene efectos en ciertos factores determinantes de la reproducción de la pobreza.

Finalmente, es preciso advertir que la definición de problemas, programas y políticas basados en la estructura de edades de la población pobre de ninguna manera supone una acción desvinculada del grupo familiar; por el contrario, siempre se deberá pensar en el grupo familiar como el último beneficiario de las políticas de superación de la pobreza.

d) El financiamiento

La pregunta obvia que surge de la lectura de las páginas anteriores es si existe capacidad de financiamiento para un programa que pretenda resolver en un período razonable de tiempo las necesidades básicas de la población latinoamericana

/Nuevamente la

Nuevamente la respuesta a esta pregunta debe ser formulada en el contexto de las condiciones de cada país. Dentro de los estudios realizados en el Proyecto se han hecho estimaciones sobre países de desarrollo mediano que, por el grado de desarrollo que han alcanzado, por la amplitud y tradición de la administración del Estado, por la dotación de personal técnico y por la magnitud y gravedad de la pobreza, relativamente menor, estarían en condiciones de emprender un programa apoyado en gran medida en recursos propios que les permitiera superarla en un tiempo razonable.^{100/}

Las estimaciones calculadas por Selowsky en el estudio mencionado en la nota anterior y las que se realizaron para nutrición, educación, salud y vivienda en los trabajos sectoriales preparados en el Proyecto, permiten concluir que se requeriría aumentar los recursos fiscales que se destinan a los sectores sociales entre 4 y 5% del producto nacional bruto, ya sea para subsidiar el consumo de dichos bienes y servicios como para proveer ingresos necesarios a los grupos pobres que están por debajo de cierto nivel de consumo mínimo socialmente aceptable.

Por su parte, el estudio de Aninat, sobre una muestra de países,^{101/} calculó que al iniciarse el decenio pasado el coeficiente tributario, incluidas las contribuciones a la seguridad social, alcanzaba aproximadamente a 20% del producto geográfico bruto y que excluidas dichas contribuciones, llegaba a 16%; sin embargo debe tenerse en cuenta que los rangos fluctuaban entre 9 y 29% en el primer caso, y entre 7 y 23% en el segundo, al considerar los países de menor y mayor coeficiente tributarios respectivamente. Ello demuestra una vez más la dificultad de formular recomendaciones de validez general.

Por otra parte, es preciso señalar que cuando se plantea la necesidad de aumentar los recursos destinados a satisfacer las necesidades básicas, ellos no sólo pueden provenir de incrementos de la tributación, sino que también de reasignaciones del gasto público. Además, teniendo en consideración la limitación de recursos, es necesario ser selectivo en cuanto a los grupos que se desea beneficiar y a los programas específicos que se desea llevar a cabo. Así, por ejemplo, los programas nutricionales podrían estar orientados prioritariamente a evitar la desnutrición infantil; los programas de salud, a enfatizar la atención primaria y la prevención de enfermedades; los de educación, a ampliar la oferta y mejorar la calidad de la enseñanza preescolar y básica, conjuntamente con la aplicación de medidas que permitiesen disminuir la deserción escolar prematura; y los de vivienda a subsidiar directamente a los grupos de más bajos ingresos que no están en condiciones de acceder a una vivienda mínima.

Desde el punto de vista del aumento de los recursos fiscales, sólo se pueden hacer sugerencias generales teniendo en consideración los elementos más característicos de los sistemas tributarios vigentes en los países de la región, especialmente los que caen en la categoría de semindustrializados.

Una característica bastante común de los sistemas tributarios que se aplican en América Latina es su fragmentación en una diversidad de tributos, muchos de ellos de carácter específico, de bajo rendimiento y de difícil fiscalización. Además, es frecuente que una misma materia, gravada (la renta por ejemplo), se descompone en diferentes categorías para aplicar tasas diferenciales de acuerdo con el origen del ingreso, perdiéndose la posibilidad de aplicar tasas globales y progresivas

/con lo

con lo cual se reduce el rendimiento tributario. Esta situación, en muchos casos, ha dado origen a una legislación tributaria frondosa y compleja, ha multiplicado el número de contribuyentes que es preciso fiscalizar, ha impuesto una carga administrativa excesiva sobre los fiscalizadores, ha creado un sentimiento tributario negativo en el contribuyente al enfrentarse éste a impuestos en muchos actos de su vida cotidiana y ha facilitado y estimulado la corrupción y el fraude tributario.^{102/}

Otra modalidad de dudoso beneficio económico y de claras consecuencias negativas en la recaudación tributaria ha consistido en el otorgamiento de concesiones a diferentes grupos de presión a través de exenciones tributarias y arancelarias que, además de provocar una reducción directa en las recaudaciones fiscales, ha creado complejidades adicionales a la fiscalización, contribuyendo a aumentar las posibilidades de evasión.

Es un hecho que existe un margen de evasión que es posible de comprimir; a vía de ejemplo puede citarse el caso de Chile, que tiene un sistema tributario y una administración relativamente eficientes si se los compara con los de otros países de la región, en que se ha estimado que el ingreso global declarado por las personas alcanzaba a mediados del decenio pasado a alrededor de 60% del ingreso imponible potencial. Si la evasión en el impuesto global sólo se redujera a la mitad de la que existía en el período señalado, se podría obtener un aumento en la recaudación tributaria equivalente a 1% del ingreso nacional.^{103/}

La disminución de la fragmentación del sistema impositivo, la concentración en algunos impuestos de alto rendimiento, que además pueden contribuir a una mayor equidad distributiva, así como la drástica reducción de los sistemas de exenciones, pueden provocar un importante aumento en la recaudación de los impuestos que gravan los ingresos. No obstante, las modificaciones del sistema tributario no sólo deben centrarse en los impuestos que gravan los flujos de ingresos, ya que existen razones de equidad y eficiencia que exigen modificaciones simultáneas en los impuestos que gravan la propiedad y el capital.

Entre los primeros cabe citar el impuesto que grava la renta potencial de la tierra, que estimularía una explotación más racional e intensa de los terrenos agrícolas; el que grava la renta presunta de la propiedad de la vivienda; la actualización de los avalúos de predios urbanos y agrícolas, para acercarlos a su valor comercial y obtener un mayor rendimiento del impuesto territorial, etc.

Entre los impuestos que gravan el capital se destaca el impuesto patrimonial, que ha tenido una aplicación restringida en América Latina. Tal vez las experiencias de mayor interés han sido las de Chile y Colombia. En Chile se estableció en 1965 y se suprimió en 1974. El impuesto patrimonial en este país gravaba el patrimonio neto de las personas naturales, esto es, el valor de las acciones, casas, terrenos y otros activos fijos, descontado el valor de los pasivos exigibles que tuviesen las personas naturales. El argumento que se dio para su eliminación fue que dicho impuesto constituía una traba para la capitalización nacional. Este argumento no tiene una base sólida, ya que los estudios económicos en relación con los aspectos que determinan las funciones de ahorro y de inversión privadas en países en desarrollo no permiten afirmar que exista una influencia significativa y estable entre el nivel de ahorro-inversión y el nivel de tributación al patrimonio.^{104/}

/Otro impuesto

Otro impuesto que ha tenido escasa aplicación es el que grava las ganancias de capital y que tiene su justificación en los bruscos cambios que ha tenido el valor de ciertos activos en América Latina, lo que ha permitido hacer ganancias de tipo especulativo que no han tenido como sustentación inversiones o mejoras realizadas por sus propietarios.

Este breve recuento de algunos impuestos y cambios en el sistema impositivo sólo tiene por objeto demostrar que hay un margen de aumento de las recaudaciones tributarias que hacen posible introducir una mayor equidad distributiva y a la vez proporcionar recursos para destinarlos a financiar los programas de superación de la pobreza. Según ciertas estimaciones conservadoras aunque limitadas a países como Brasil, México, Perú, Colombia, Ecuador y Chile, permiten afirmar que es posible aumentar la carga tributaria entre 3 y 6% del producto geográfico bruto, dependiendo del país de que se trate.

Por otra parte, como ya se ha indicado anteriormente, la introducción de cambios de esta magnitud tendría un efecto reducido en la tasa de crecimiento, ya que la reducción de éste sería equivalente como máximo a la décima parte de la proporción de los recursos transferidos del sector privado al sector público.

En cuanto a las posibilidades de reasignar gastos desde programas menos prioritarios hacia los destinados a superar la pobreza, sólo se pueden dar órdenes de magnitud en función de la distribución funcional del gasto.

En primer término, para tener una idea de la magnitud del gasto social en la región, en el cuadro 10 ya citado se presentan las cifras del gasto social como porcentaje del producto geográfico bruto, del gasto público total y la proporción del gasto de educación y de salud en el PGB.

En dicho cuadro se puede apreciar que el gasto social promedio de los países considerados alcanzaba a cerca de 50% del gasto público y a poco más de 10% del PGB, lo cual indica la importancia que ha adquirido este tipo de gastos. No obstante, si se compara con los países de la OCDE, por ejemplo, se puede notar que en esos países el gasto social llegaba al 22% del PGB alrededor de 1975.

Se han separado los gastos en educación y salud no sólo porque representan un alto porcentaje del gasto social, sino porque aun siendo los que tienen un carácter más progresivo, es posible reasignar parte de ellos en beneficio de los sectores más pobres.

Aunque los estudios de incidencia del gasto son muy escasos, existen antecedentes que permiten ilustrar la posibilidad de reasignar el gasto social.^{105/} En un estudio sobre Colombia ^{106/} se comprueba que las familias de las grandes ciudades recibían en 1974 un subsidio del sistema de salud de 35 dólares por familia; en cambio, este subsidio en las áreas rurales era de sólo 14 dólares por familia. Cabe recordar que en esos años la pobreza en Colombia era predominantemente rural. Por su parte, en 1975 en Brasil un 70% del gasto en salud pública se destinaba a atenciones individuales de tipo curativo y el 30% a atenciones colectivas de carácter preventivo.

/Otro ejemplo

Otro ejemplo en relación con la educación primaria se encuentra también en Brasil, en que a mediados del decenio pasado, de cada 100 niños que ingresaban a la educación primaria, sólo 25 terminaban el 6° año primario, porcentaje que se reducía a sólo 1% en las zonas rurales. Ya se ha señalado que este fenómeno no se debe tanto a la escasez de plazas, sino a la falta de incentivos para permanecer en la escuela. Mientras esto ocurre en la educación primaria, los países han ido aumentando en forma acelerada los gastos en educación superior,^{107/} que no es precisamente un gasto progresivo desde el punto de vista del grupo social a que pertenecen los alumnos que tienen acceso a la educación superior.

Si existen posibilidades de efectuar reasignaciones en el gasto en sectores sociales que ya tienen una proporción importante destinada a beneficiar a las familias pobres, mayores son las posibilidades de efectuar reasignaciones en aquellas que tienen menor prioridad desde un punto de vista social y que constituyen el 50% del gasto público.

Entre éstos se encuentran los gastos de defensa nacional, cuyo verdadero monto es difícil de precisar, pero las cifras oficiales indican que fluctúa entre 2 y 3% del producto nacional, con la excepción de Costa Rica, que es el país que tiene el menor gasto en defensa en América Latina y, a la vez, el que destina un mayor porcentaje del erario nacional al gasto social.

En el documento de Ernesto Tironi ya citado, se presenta un ejercicio de simulación sobre Chile utilizando cifras del año 1969. En este ejercicio se calcula el efecto posible que tendría sobre la extensión y severidad de la pobreza, una reasignación del gasto público que beneficiara directamente a las familias pobres.

El resultado de ese ejercicio indica que la extensión de la pobreza se podría reducir en alrededor de 28% y que el ingreso real de las familias pobres aumentaría prácticamente en el doble de lo que habría ocurrido si no se hubiera reasignado el gasto público. Si bien se trata tan solo de un ejercicio teórico, estos cálculos sirven para reafirmar la importancia que podría tener la reasignación del gasto público hacia programas específicos destinados a favorecer a las familias pobres.

En cuanto al monto del gasto reasignado en el ejercicio de simulación, éste no superó al 6% del gasto total.

Aun teniendo en cuenta que el gasto público presenta rigideces difíciles de superar en el corto plazo, no sería imposible pensar que en un período de no más de tres años fuera posible reasignar recursos que fueran a beneficiar directamente a las familias pobres por un monto equivalente a 10% del gasto total, lo cual representaría aproximadamente un 2% del producto geográfico.

/En resumen,

En resumen, se puede decir que entre las modificaciones al sistema tributario y las reasignaciones de gastos, se podría disponer de recursos cercanos al 6% del PGB para ser destinados a los programas de superación de la pobreza crítica. Este porcentaje sería insuficiente para resolver los problemas de pobreza masiva en los países más pobres, pero cubriría en algunos casos la totalidad del déficit de pobreza estimado y en otros una alta proporción.

Estos cálculos, que están dentro de lo posible, no suponen desconocer las dificultades políticas y administrativas que provocaría su aplicación. Sería una ingenuidad pensar que un programa que pretenda seriamente superar la pobreza no encontrase obstáculos serios. Sólo se ha querido mostrar que desde el punto de vista económico parece una tarea factible, si se respetan las reglas de funcionamiento de una economía mixta.

Tercera Parte

REFLEXIONES FINALES

En este informe se han presentado los principales elementos de un diagnóstico sobre la pobreza absoluta en América Latina y, en función de ese diagnóstico, se ha formulado un conjunto de proposiciones que son complementarias, ya que algunas tienden a provocar cambios permanentes en la estructura y funcionamiento de las economías y otras a corregir desigualdades extremas que afectan a grupos específicos de la sociedad.

La aplicación de las políticas propuestas supone un cambio en el estilo de desarrollo que ha prevalecido en la mayoría de los países latinoamericanos, que sitúa la satisfacción de las necesidades básicas y fundamentales de la población como el objetivo prioritario del desarrollo en relación con el cual se ordenan los demás. Este cambio se expresa en las transformaciones de carácter estructural sugeridas, que dicen relación principalmente con la nacionalización de las riquezas básicas, con la desconcentración del poder económico, con la realización de reformas agrarias, con las modificaciones en la estructura de propiedad y de gestión del sistema financiero, con el aumento del acervo y productividad de los activos que poseen los pobres y con la extensión de la organización y participación social y política a los grupos marginados.

Por otra parte, las medidas que se sugieren para modificar el funcionamiento del sistema económico y que están destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos que generan las economías implican cambios importantes en las políticas de precios y en la estructura productiva.

Finalmente, las acciones encaminadas a garantizar un ingreso familiar mínimo a través de los programas especiales de empleo y de las políticas sociales orientadas a satisfacer las necesidades básicas, suponen un cambio significativo, tanto del monto de recursos que debería movilizar el Estado para el cumplimiento de esos objetivos, como de la estructura administrativa y de los hábitos burocráticos.

En la formulación y ejecución de este conjunto integrado de políticas destinadas a superar la pobreza, el Estado tiene una responsabilidad ineludible y prioritaria. Desde el punto de vista económico es ineludible, entre otras razones, porque no existe ninguna fuerza interna en el mecanismo del mercado que en forma automática oriente los recursos hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. Sólo un factor externo que actúe a través o al margen de ese mecanismo puede orientar los recursos en favor de esos grupos. Además, sólo desde el Estado es posible introducir los cambios en la organización social y en la estructura del poder político que hagan posibles las transformaciones propuestas. Y es prioritaria porque el bienestar espiritual y material del ser humano debería ser esencial a toda acción económica, social, política y cultural.

/El cumplimiento

El cumplimiento de estas responsabilidades significa un cambio importante en la magnitud y naturaleza de la participación del Estado. El mayor tamaño no se refiere tanto a la propiedad de los medios de producción cuanto al volumen de recursos que deberían movilizarse. Y en relación con la naturaleza de las intervenciones, ésta requerirá de cambios en cuanto a la capacidad técnica y administrativa para formular y ejecutar las políticas destinadas a superar la pobreza.

Sin embargo, por importante que sean las responsabilidades del Estado en cuanto a superar la pobreza, ésta es una tarea que supone la activa participación social, especialmente de los propios grupos que se desea beneficiar. La participación es parte esencial del nuevo estilo de desarrollo y de la profundización de la democracia, por cuanto expresa una de las necesidades más fundamentales de las personas: el derecho a definir su propio destino. No se trata, por lo tanto, de una acción paternalista o totalitaria que impone ciertos modelos de vida al margen de lo que son las necesidades sentidas de la población y sus hábitos y costumbres. Por el contrario, la participación social es no sólo una de las metas fundamentales de un nuevo estilo, sino además, el instrumento que se utiliza para cumplir las otras metas. Ello supone, por una parte, que la comunidad se organice para participar y, por otra, que exista una mayor descentralización de las funciones del Estado para que ellas adquieran un sentido humano y hagan de la superación de la pobreza una tarea solidaria que comprometa en ese objetivo a toda la comunidad. Por este motivo, la extensión de las organizaciones sociales y su democratización constituyen condiciones indispensables en una estrategia dirigida a satisfacer las necesidades básicas de toda la comunidad y a incorporar a la vida social y política a quienes se encuentran marginados de ella.

Las transformaciones de carácter económico, político y social que es preciso realizar para superar la pobreza significa una ruptura con los estilos de desarrollo que han caracterizado la mayoría de las experiencias de los países latinoamericanos, cuya incapacidad para lograr esta meta ha sido históricamente comprobada y ha quedado de manifiesto una vez más en las cuantificaciones y proyecciones realizadas en los estudios elaborados en el proyecto.

Las proposiciones contenidas en este informe suponen la transformación del sistema en el marco de una economía mixta con propiedad pública y privada, en que no se den las desigualdades económicas y sociales extremas que han acompañado a las formas capitalistas en los países en desarrollo, y se respeten los derechos esenciales del hombre en un sistema democrático con posibilidades de alternancia en el poder de los distintos partidos políticos.

La tarea futura, es posible pero no fácil. Todo proceso que implica transformaciones profundas hace aflorar con mayor intensidad los conflictos de intereses, especialmente cuando esas transformaciones suponen alterar las condiciones económicas absolutas o relativas de los distintos grupos de la sociedad y cambiar la correlación de fuerzas políticas y sociales preexistentes. Por ese motivo, un proceso de cambio que incluya la aplicación de las políticas descritas, deberá enfrentar contradicciones económicas, políticas y sociales, las que serán más intensas en la medida en que el crecimiento económico sea menor. Por esta razón, entre otras, se ha insistido en diversas partes de este informe en que el crecimiento económico es una condición necesaria para superar la pobreza.

/Entre las

Entre las medidas propuestas que podrían provocar mayores reacciones negativas se destacan las transformaciones estructurales que ya se señalaron y la reforma tributaria, que será necesario poner en práctica para reducir los consumos privados y para proveer al Estado de los recursos que necesita para satisfacer las necesidades básicas de la población.

Si se hace un análisis objetivo del número de personas que se verían afectadas por estas medidas se llegará a la conclusión de que es insignificante. Más aún, si se pudiera calcular el efecto que esas medidas podrían tener en el nivel de vida de esas personas, con seguridad se podría concluir de que, a pesar de que su bienestar se vería reducido, seguirían en una situación de privilegio en relación con la de la gran mayoría de la población. No obstante, no se puede desconocer que la aplicación del conjunto de medidas provocaría una disminución del poder económico y de la influencia política de los grupos afectados.

Tanto el costo económico como político de las transformaciones dependerá de la percepción que tengan los afectados del sentido que inspira los cambios. En la medida que dichas transformaciones se perciban como amenazas a la continuidad del sistema de propiedad privada, la resistencia política y el costo económico serán mayores. No sólo por la reacción negativa de los realmente afectados por los cambios, sino por la capacidad de contagiar a otros grupos sus temores, generalizándose de esta manera la incertidumbre, lo cual puede provocar una parálisis económica y la agudización y ampliación de los conflictos políticos.

Dada la importancia que tiene la acumulación en la tasa de crecimiento económico y la necesidad de generar recursos para que el Estado los pueda asignar a la superación de la pobreza, resulta de la mayor importancia minimizar los conflictos que puedan afectar el cumplimiento de ambos objetivos.

El reconocimiento de estos conflictos potenciales requiere que las propuestas de política sean presentadas con claridad y eviten toda ambigüedad que pudiera extender la incertidumbre más allá de los que realmente verán afectados sus intereses; que se defina con precisión el tipo de sacrificios que se pide a los diferentes grupos sociales, de manera que quede claramente planteada la equidad de las proposiciones; y que se disponga de una mayoría política que tenga voluntad para realizar los cambios en forma concertada y capacidad para hacer tomar conciencia a la población de que la superación de la pobreza es un bien común, que beneficiará al conjunto de la sociedad y no sólo a los grupos rezagados.

En consecuencia, es muy importante la forma de presentar una estrategia que contemple la superación de la pobreza absoluta para lograr un resultado positivo, como así mismo para reducir el conflicto de intereses que ella necesariamente deberá enfrentar. La superación de la pobreza no tiene excusas ideológicas. Es verdad que hay que superar muchas dificultades para erradicar la pobreza, pero al mismo tiempo tiene la ventaja de que ella habla por sí misma. La desnutrición, la subalimentación, la vivienda insalubre, el analfabetismo, son realidades que

/golpean la

golpean la conciencia, cualquiera que sea la ideología del gobernante que comprueba los síntomas de la dramática situación en que viven millares de latinoamericanos. Por consiguiente, en la presentación política de una estrategia destinada a superar la pobreza se debería poner más énfasis en el concepto de solidaridad que en el conflicto de intereses de clases, y en la grandeza de la tarea común más que en la identificación de amigos y enemigos. Sin embargo, no se puede caer en la ingenuidad de pensar que sólo el cambio de énfasis de una estrategia que subraya el conflicto por otra que realza la solidaridad, será suficiente para eliminar las contradicciones reales que existen entre los distintos grupos de intereses y para evitar la oposición de aquellos que deberán ceder parte de su ingreso y de la cuota de poder que manejan. Lo importante es circunscribir el conflicto en el área real y restringida en que se debería producir y lograr el apoyo político necesario para poder aplicar plenamente las medidas que sea necesario tomar.

El conflicto entre acumulación y redistribución puede no sólo originarse por la reducción del ingreso de los sectores afectados por la transferencia de recursos al Estado, sino también por la presión de los trabajadores organizados, que sin encontrarse en situación de pobreza absoluta, en un proceso de cambio se sienten estimulados a proponer mayores reivindicaciones que las que permite el crecimiento real del ingreso nacional. Este tipo de reivindicaciones podría provocar una disminución de los recursos privados que se destinan a la acumulación y un aumento del gasto público que limitaría los recursos que es necesario destinar a la superación de la pobreza. Por otra parte, no se trata de limitar los beneficios que obtienen los grupos medios, sino de compatibilizarlos con el objetivo prioritario de satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres.

En la solución de este conflicto eventual cumple también un papel fundamental la decisión de las mayorías políticas comprometidas con el cambio, ya que de ellas depende en gran medida la posibilidad de crear una concertación nacional en torno al cumplimiento de los objetivos prioritarios de la estrategia de desarrollo, y de formar conciencia en los líderes sindicales de su solidaridad con dichos objetivos y de los perjuicios que podría traer para ellos y para el conjunto de la sociedad el rompimiento de los equilibrios básicos que condicionan el éxito de un nuevo estilo de desarrollo.

De las observaciones anteriores se desprende que para realizar un cambio en un estilo de desarrollo para superar la pobreza absoluta como el que se propone, se requiere, como condición ineludible la existencia de un gobierno con mayoría estable y capacidad de concertación entre los distintos grupos de poder. Resulta difícil concebir la posibilidad de realizar cambios que afecten las relaciones económicas y de poder, si no se dan las condiciones políticas que permitan contar con un apoyo mayoritario en las instancias donde se pueden presentar los conflictos.

En un sistema democrático dichas instancias tienen lugar en el campo político, tanto al nivel del Poder Ejecutivo como del Parlamento; en el ámbito sindical de las grandes organizaciones, donde generalmente hay una influencia política; en el nivel de los gremios de empresarios, en que es preciso crear confianza delimitando

/el campo

el campo de los cambios; y en el nivel de los medios de comunicación de masas, donde el mensaje que se transmite al público puede distorsionar los propósitos de cambio, dada la influencia que normalmente tienen en esos medios los grandes grupos económicos. En general, son éstos los agentes que contribuyen a formar la opinión pública.

Si bien es cierto que la voluntad y capacidad política son condiciones necesarias para superar la pobreza, también se precisa contar con una administración del Estado adecuada para el cumplimiento de ese propósito.

Muchas veces se da por descontado que se pueden imponer sucesivas cargas sobre la administración pública y se supone que ésta, por una parte, tiene capacidad técnica y organización para realizarlas y, por otra, que la burocracia es dócil a las decisiones políticas que suponen cambios. En la realidad se comprueba con frecuencia que no se cumple ni una ni otra condición y que las mejores intenciones pueden quedar sepultadas en la inoperancia o en la tramitación burocrática. Hay que tener en cuenta, además, que un cambio drástico en las prioridades se enfrentará con el ordenamiento institucional tradicional y con el funcionamiento del sistema de poder e influencias, que está fuertemente sesgado en favor del grupo de propietarios, profesionales, burócratas y de los trabajadores organizados y en desmedro de los que carecen de organización, entre los cuales se encuentran los pobres urbanos y rurales.

Basta un examen superficial para llegar a la conclusión de que en la mayoría de los casos la estructura administrativa del Estado no es adecuada para atender las necesidades básicas. En general, los programas que se ocupan directamente de las necesidades de los pobres son los que presentan las mayores deficiencias desde el punto de vista de la dotación cuantitativa y cualitativa de recursos. Aun en las funciones más tradicionales del Estado, como son la administración de justicia y la protección de las personas, son precisamente los más pobres los que se encuentran más indefensos frente al atropello de sus derechos y más desamparados frente a la acción de los delincuentes. Además, la jerarquía que la sociedad asigna a los profesionales que atienden a los más pobres y las remuneraciones que ellos obtienen por su trabajo son muy inferiores a las del resto de los profesionales, lo que se refleja en la cobertura y en la calidad de los servicios.

Los problemas anotados no son baladíes; todos ellos están demostrando la baja prioridad que en la realidad se da al objetivo de superación de la pobreza y en la práctica constituyen obstáculos importantes que limitan las posibilidades de formular y ejecutar políticas que efectivamente beneficien a los grupos más pobres de la población.

Se agrega a estas deficiencias derivadas de la escasa jerarquía que se asigna a la solución de los problemas de los pobres, la excesiva centralización de la administración del Estado; la concentración de los servicios públicos en las grandes ciudades y en las metrópolis, y la distancia física y cultural que separa a los pobres de los servicios del Estado. Estas características, bastante generalizadas en las estructuras administrativas de los países latinoamericanos, son un

/factor que

factor que limita gravemente el acceso de los sectores pobres a los bienes y servicios básicos. Además, cuando el acceso físico a los organismos públicos se hace posible, hay que vencer un nuevo obstáculo: los trámites administrativos. Estos son difíciles de entender aun para personas de buen nivel educacional. ¿Cómo serán de incomprensibles para un analfabeto? Todo trámite burocrático se inicia llenando un formulario, para lo cual a lo menos hay que saber leer y escribir o tener alguien que pueda suplir esa deficiencia. Las interminables "esperas" y los "vuelva otra día" son situaciones habituales que, además de tener un alto costo económico para el eventual beneficiario, pueden terminar haciéndolo desistir de su intento y quedar marginado del servicio que supuestamente fue creado para satisfacer sus necesidades.

En resumen, a la oferta insuficiente de servicios básicos se agrega la organización inadecuada para procesar estas demandas especiales de los más necesitados que deberían ser objeto de una atención preferente y especializada.

En una medida importante estas deficiencias que se perciben en la estructura administrativa y en el comportamiento burocrático, se deben a la centralización y concentración de la institucionalidad del Estado a que ya se ha hecho referencia.

Para que exista un sistema de planificación participativa, especialmente en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas, es preciso acercar los centros de decisión a la población. Esta no es una tarea que surge solamente de una estrategia destinada a superar la pobreza, sino que tiene otras dimensiones, como la relacionada con el objetivo de lograr un mayor equilibrio espacial del desarrollo, en que las consideraciones políticas de una medida de esta naturaleza son de la mayor importancia.

En muchos países con un sistema de Estado unitario, la descentralización significa romper con una tradición muy arraigada y, por lo tanto, no es posible esperar que esto ocurra en forma generalizada en un plazo breve. Por el contrario, hay que pensar en un proceso paulatino pero persistente, en que la mayor autonomía de las regiones se va produciendo a través de la delegación de parte del poder político central, junto a la descentralización funcional y territorial y a la desconcentración administrativa con la dotación de recursos que requiere su funcionamiento. Esto último es muy importante porque el proceso se puede ver frustrado y revertir a sus modalidades antiguas si la descentralización y participación no se traduce en un progreso real y notorio en la satisfacción de las necesidades de las comunidades a las cuales se ha transferido responsabilidades políticas.

Si se examina con objetividad la extensión y profundidad que supone adoptar una estrategia de desarrollo orientada a superar la pobreza absoluta o a satisfacer las necesidades básicas de toda la población, se concluirá que es necesario romper la inercia del antiguo desarrollo y crear las condiciones para otro desarrollo. Esta es una tarea difícil pero factible de realizar, siempre que se logre conciliar la gradualidad y el cambio con las tensiones que surgirán de un lado, de quienes desean imprimir a los cambios una ruptura revolucionaria y de otro, de los que pretenderán transformar la gradualidad en inmovilismo.

/El mundo

El mundo en desarrollo se debate entre la experiencia de economías centralizadas que han logrado una mayor equidad distributiva, pero que tienen otras restricciones relacionadas con libertades individuales y políticas que limitan aspectos esenciales de los derechos del hombre, y la experiencia capitalista de libre mercado que se ha mostrado incompatible con la superación de las extremas desigualdades y de la pobreza absoluta.

¿Es posible superar la pobreza absoluta en los países en desarrollo en un contexto de economía mixta? ¿Es posible realizar un proceso redistributivo en favor de los más pobres sin que ello provoque una reducción insostenible en el proceso de acumulación y crecimiento? ¿Es posible lograr que los grupos sociales que detentan el poder económico y político posterguen sus aspiraciones de mayor bienestar personal, para permitir que se liberen los recursos que se requieren para que todos satisfagan sus necesidades básicas? ¿Es posible lograr una solidaridad internacional que permita transferir recursos a los países más pobres en la cantidad y condiciones que ellos lo requieren para superar su subdesarrollo y la pobreza masiva? La respuesta a éstos y otros interrogantes constituye el desafío que enfrentan los pueblos en desarrollo.

En el presente informe se insinúan algunos caminos posibles para superar las principales carencias políticas, sociales y económicas que caracterizan la pobreza absoluta. Algunos pensarán que esta propuesta puede ser extemporánea, porque la crisis que afecta a las economías latinoamericanas no permite emprender una estrategia de superación de la pobreza. Efectivamente, no pueden desconocerse las restricciones que impone este período crítico; sin embargo, si no se cambia drásticamente "ahora" la forma de enfrentar la crisis, la pobreza absoluta aumentará y no se habrán construido las bases para un estilo de desarrollo distinto que permita cambiar la tendencia histórica cuando llegue la recuperación. Por este motivo, parece justificado apelar a la conciencia de los gobernantes, destacando la dramática urgencia que tiene "hoy" poner la máxima prioridad en la superación de las condiciones que han dado origen a la situación de pobreza extrema en que vive una alta proporción de la población latinoamericana.

/Notas

Notas

- 1/ Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, 1979.
- 2/ Oscar Altimir, "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, N° 13, abril 1981.
- 3/ Proyecto de Pobreza Crítica, "Definición, medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos", E/CEPAL/PROY.1/R.3, julio de 1979.
- 4/ Enrique de la Piedra, "Conceptos y medidas de la pobreza: Una síntesis". Proyecto de Pobreza Crítica, E/CEPAL/PROY.1/R.52, marzo de 1983.
- 5/ D. Ghai y T. Alfthan, "Methodology on Basic Needs", y E. Lee, "Non-Material Basic Needs", Working Party on Basic Needs Document 1976; R. Szal, "Poverty: Measurement and Analysis", Income Distribution and Employment Program, OIT, 1977.
- 6/ Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, op. cit.
- 7/ A.K. Sen, "Three Notes on the Concept of Poverty", Income Distribution and Employment Program, OIT, 1978.
- 8/ Enrique de la Piedra, op. cit.
- 9/ Otras medidas pertenecientes a esta categoría son las llamadas bandas de pobreza o la privación relativa.
- 10/ S. Anand, "The size distribution of income in Malaysia", Banco Mundial, 1977. Incluye un examen de las ventajas y desventajas de cada uno de los tres enfoques mencionados.
- 11/ Véanse por ejemplo los estudios de R. Szal, D. Ghai y T. Alfthan, op. cit.
- 12/ S. Rowntree, Poverty: A Study of Town Life, Londres, McMillan, 1901.
- 13/ P. Townsend, "The Concept of Poverty", Londres, Heinemann, 1971, y "Poverty as relative deprivation: resources and styles of living", en Poverty Inequality and Class Structure, Wedderburn, D., ed., Cambridge, CUP, 1974.
- 14/ FAO/OMS, Necesidades de energía y proteínas, informe de un comité especial de expertos FAO/OMS, Roma, 1971.
- 15/ Pedro Tejo, Un método para estimar consumos mínimos de alimentos para los países de América Latina, CEPAL/EST/150, noviembre de 1976.
- 16/ Estas modificaciones están sujetas a la restricción de que ellas no pueden reducir el consumo de los alimentos en la canasta por debajo del consumo efectivo de esos alimentos por parte de los grupos pobres, registrados en las encuestas de consumo o presupuesto familiar, en caso de que existan.
- 17/ A. Smith, "Investigación sobre naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- 18/ A. Sen (1978), op. cit.
- 19/ M. Orshansky, "Counting the poor: Another look at the poverty profile", en L.A. Forman, J.L. Kornbluth y A. Haber, Poverty in America, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1968.
- 20/ Para un análisis de este fenómeno véanse, por ejemplo, Van Ginneken, "Mexican Income Distribution within and between Rural and Urban Areas", Income Distribution and Employment Program, OIT, 1974.
- 21/ Los tipos de corrección efectuados y los criterios utilizados para cada país se explicitan en el documento correspondiente a cada uno de ellos.
- 22/ P. Musgrove y R. Ferber, "Finding the Poor", ECIEL, 1976.
- 23/ Es preciso dejar constancia que los déficit de pobreza no incluyen el costo de las inversiones que se requiere realizar para adecuar la oferta a las nuevas demandas derivadas del aumento de ingreso de los pobres, ni los gastos administrativos.

24/ Esto es semejante a las teorías sobre el ciclo de vida en relación con el consumo y el ahorro (life cycle hypothesis).

25/ Véanse los siguientes estudios del Proyecto de Pobreza Crítica: "Pobreza, infancia y juventud en América Latina", E/CEPAL/PROY.1/R.4; "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia", E/CEPAL/PROY.1/R.5; "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina: Area Metropolitana de Buenos Aires", E/CEPAL/PROY.1/R.6; "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica", E/CEPAL/PROY.1/R.7; "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Venezuela", E/CEPAL/PROY.1/R.8; y "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Panamá", E/CEPAL/PROY.1/R.40.

26/ Para expresar las líneas de pobreza en dólares de 1980, hay que multiplicar las de 1970 por 1.9534, que es el multiplicador implícito del PNB de los Estados Unidos. Por lo tanto, las líneas de indigencia y pobreza señaladas serían 170 y 316 para Honduras y 295 y 578 para Argentina, respectivamente. Esta es sólo una aproximación simple a fin de dar una idea más actual del valor de las líneas de pobreza.

27/ La mayor parte de la información disponible corresponde al área urbana y al agregado nacional, calculándose la incidencia de la pobreza rural como residuo, lo que hace que estas cifras sean sólo aproximaciones razonables.

28/ Véanse los siguientes estudios del Proyecto de Pobreza Crítica: "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia", E/CEPAL/PROY.1/R.5; "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina: Area Metropolitana de Buenos Aires", E/CEPAL/PROY.1/R.6; "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica", E/CEPAL/PROY.1/R.7; "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Venezuela", E/CEPAL/PROY.1/R.8; "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Panamá", E/CEPAL/PROY.1/R.40; "Pobreza, infancia y juventud en América Latina", E/CEPAL/PROY.1/R.4.

29/ A. César Peláez y Omar Argüello, "Envejecimiento de la población en América Latina. Tendencia demográfica y situación socioeconómica", Notas de Población, Revista Latinoamericana de Demografía, Nº 20, CELADE, diciembre de 1982.

30/ O. Altimir y S. Piñera, "Decomposition Analysis of Earnings Inequalities in Latin American Countries", CEPAL-Banco Mundial, 1977.

31/ "Estrategias de sobrevivencia en economías campesinas: el rol de la mujer", estudio preparado por el Proyecto de Pobreza Crítica, RLA/83/40/DERU/6, noviembre de 1983.

32/ "Función de la mujer en la producción agrícola", marzo de 1983.

33/ Documentos presentados a la Mesa Redonda CEPAL/FAO sobre "Estrategias de sobrevivencia en economías campesinas: el rol de la mujer", los casos de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y República Dominicana, noviembre de 1983.

34/ Entre 1950 y 1970, por ejemplo, alrededor de 29 millones de personas migraron desde las áreas rurales a las urbanas en Latinoamérica. Véase F. Gática, "La urbanización en América Latina: 1950-1970", en CELADE, Redistribución espacial de la población en América Latina, Santiago de Chile, 1980.

35/ CELADE, Boletín Demográfico, Nº 27, Año XIV, Santiago de Chile, enero de 1981, cuadro 2, b.

36/ Ibid.

37/ CELADE, Boletín Demográfico, Nº 29, Año XV, enero de 1972, cuadro 27.

38/ "Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983", documento informativo, diciembre de 1983.

- 39/ PREALC, Dinámica del subempleo en América Latina, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 10, Santiago de Chile, 1981.
- 40/ La metodología y los resultados se detallan en "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", E/CEPAL/PROY.1/R.2, julio de 1979.
- 41/ El cálculo se hizo sobre la base de una misma línea de pobreza en 1960 y 1970. Este porcentaje sería menor si se hubiera calculado tomando como base una línea móvil de pobreza.
- 42/ Chile es una excepción, por cuanto los más pobres mejoraron su posición relativa respecto a los menos pobres.
- 43/ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela.
- 44/ OIT, World Employment Programme, Research in Retrospect and Prospect, Ginebra, 1976.
- 45/ Banco Mundial y Universidad de Sussex, "Redistribución con crecimiento", Madrid, 1974.
- 46/ OIT, The Basic Needs Approach to Development. Some Issues Regarding Concepts and Methodology, 1977; Informe Dag Hammarskjöld, ¿Qué hacer? Otro desarrollo septiembre de 1975; OIT, "Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial", Ginebra, 1976; Informe de la Fundación Bariloche, ¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano, Bogotá, 1978; Informe al Club de Roma, Reshaping the International Order, Nueva York, 1976; Jorge Graciarena, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", en Revista de la CEPAL, agosto de 1979.
- 47/ Se excluyen de este concepto las formas socialmente espúreas para obtener ingresos, como es por ejemplo el trabajo de los niños.
- 48/ Ernesto Tironi, "Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a bienes y servicios básicos", E/CEPAL/PROY.1/R.11, Santiago de Chile, 1979.
- 49/ CEPAL, "Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano", E/CEPAL/MEX/L.32, 1983.
- 50/ El supuesto implícito es que es más fácil redistribuir los incrementos de recursos a que da origen el crecimiento, que los recursos actualmente existentes.
- 51/ Esta política está determinada por la acción conjunta de las tarifas, las cuotas y los depósitos previos de importación, los drawbacks a las exportaciones, otras barreras no tarifarias, etc.
- 52/ Por ejemplo, P. Meller, "The pattern of industrial concentration in Latin America", The Journal of Industrial Economics, vol. XXVI, N° 4, Basil Blackwell, Oxford, Inglaterra, septiembre de 1978; P. Meller, S. Léniz, C. Swinburn, "Comparaciones internacionales de concentración industrial de América Latina", Ensayos ECIEL, N° 3, Río de Janeiro, agosto de 1976; P. Meller, "El patrón de concentración industrial de América Latina y su comparación con el de Europa occidental", en CIEPLAN, Notas técnicas, N° 5, Santiago de Chile, febrero de 1978.
- 53/ Es indudable que esta clasificación representa una simplificación de la realidad, pues existen múltiples tipos de mercado que se ubican en puntos intermedios de los dos tipos mencionados.
- 54/ Hernán Aldabe, "Mercado de capitales y nivel de pobreza: diagnóstico y políticas", en ¿Se puede superar la pobreza? op. cit.
- 55/ Véanse, por ejemplo, D. Schydolwsky, Capital Utilization, Growth, Employment, Balance of Payments and Price Stabilization, Discussion Paper, N° 22; J. Ramos, La ampliación de turnos en la industria chilena: la factibilidad de una política de empleo productivo, Discussion Paper, N° 12; P. Millán, Guidelines for

Policies to Increase the Use of Capital through Multiple Shifts in Industrial Plants, Discussion Paper, N° 13; R. Abusada-Salah, A Statistical Shift-Choice Model of Capital Utilization, Discussion Paper, N° 15. Todos estos trabajos pertenecen a la serie Discussion Paper Series del Center for Latin American Studies de la Universidad de Boston.

56/ C. Cooper et al., Technology for the Second Development Decade, trabajo presentado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Tecnología, 1969.

57/ OEA, Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America, 1978; OIT, Hacia el pleno empleo, 1970; S. Piñera y P. Meller, "El problema del empleo en Chile", Chile, 1940-1975: 35 años de discontinuidad económica, 1978.

58/ OIT, Fiscal Policies for Employment Promotion, 1971.

59/ Para una estimación del impacto sobre el empleo del impuesto previsional véanse, por ejemplo, PREALC, Efectos sobre el empleo de un cambio en el modo de financiamiento de la seguridad social, 1975; E. Aninat, "La eliminación del sistema de cotizaciones previsionales: estimaciones de su impacto sobre el empleo", Estudios de Planificación, CEPLAN, 1971; J.E. Coeymans, Efectos de la rebaja de cotizaciones previsionales y su financiamiento sobre la asignación de recursos y el empleo, estudio presentado a la Cuarta Reunión de Economistas, Jahuel, Chile, 1978.

60/ "Efectos sobre el empleo de un cambio en el financiamiento de la seguridad social", en Acción de los ministerios del trabajo en la política del empleo del Grupo Andino, PREALC (documento mimeografiado), 1975.

61/ OIT, The Costs of Social Security; R. Reviglio, The Social Security Sector and its Financing in Developing Countries, FMI, Staff Paper, 1969; OEA, Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America, 1973.

62/ CEPAL, Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, Serie Cuadernos estadísticos de la CEPAL.

63/ Estas bajas tasas de interés tienen influencia negativa sobre el empleo no sólo porque al penalizar el ahorro, con su consiguiente efecto sobre la acumulación de capital, y al generar excesos de demanda de créditos, se debe recurrir a otros mecanismos de racionamiento de la oferta disponible. En estas circunstancias, es natural que el sector bancario favorezca dentro de cada rama, a las grandes empresas, no sólo porque el riesgo es menor, sino también por las presiones que éstas ejercen y por la conveniencia de administrar pocas pero sustanciales líneas de crédito. Como consecuencia, además, se da impulso a las empresas que tienen acceso al crédito precisamente hacia las empresas que tienen mayor probabilidad de utilizar más intensamente el capital.

64/ Los estudios empíricos realizados en América Latina muestran que dentro de un determinado sector, las empresas pequeñas hacen mayor uso del factor trabajo que las grandes. Véanse, por ejemplo, A. Berry, The Relevance and Prospects of Small Scale Industry in Colombia, Centro de Crecimiento Económico, Discussion Paper N° 942, Universidad de Yale, 1972; P. Meller y M. Marfán, "Pequeña y gran industria: generación de empleos y sectores claves", Estudios CIEPLAN, N° 20, Santiago de Chile.

65/ Ibid.

66/ Véanse, por ejemplo, P. Meller, "The pattern of industrial concentration in Latin America", The Journal of Industrial Economics, vol. XXVI, N° 4, Basil Blackwell, Oxford, Inglaterra, septiembre de 1978; P. Meller, S. Léniz y C. Swinburn, "Comparaciones internacionales de concentración industrial de América Latina", Ensayos ECIEL, N° 3, Río de Janeiro, agosto de 1976; P. Meller, "El patrón de concentración industrial de América Latina y su comparación con el de Europa occidental", en CIEPLAN, Notas técnicas, N° 5, Santiago de Chile, febrero de 1978.

67/ L. Whitehead, "Public sector activities", en K. Griffith (ed.), Financing Development in Latin America, MacMillan, 1971, y A. Nove, Efficiency Criteria for Nationalization Industries, Allen y Unwin, 1973.

68/ CEPAL, "Participación de sectores pobres rurales en procesos de reforma agraria. Los casos de Chile y Perú", E/CEPAL/R.332, noviembre de 1982.

69/ P. Dorner, Land Reform and Economic Development, Penguin, 1972, y W. Cline, Economic Consequences of a Land Reform in Brazil, North-Holland, 1970.

70/ S. Barraclough, "Alternative land tenure system resulting from agrarian reform in Latin America", Land Economics, vol. XLVI, 1970.

71/ C. Bell y J. Duloy, "Rural target groups", en Redistribution with Growth, op. cit.

72/ Roberto Jiménez, "Organización popular para la producción: elementos preliminares para la evaluación", Proyecto de Pobreza Crítica, E/CEPAL/PROY.1/R.41.

73/ Víctor E. Tokman, "Pobreza urbana y empleo: líneas de acción", en ¿Se puede superar la pobreza? op. cit., pp. 99-122.

74/ Experiencias como las de Italia y Japón, por ejemplo, podrían ilustrar el tipo de políticas que han de seguirse para lograr simultáneamente mejorar la productividad y la calidad y alcanzar una mayor equidad distributiva conjuntamente con la generación de empleos adicionales.

75/ Proyecto de Pobreza Crítica, "Estudio acerca de la erradicación de la pobreza en Cuba", Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, noviembre de 1983.

76/ UNICEF, "Situación de la infancia en América Latina y el Caribe", sección octava, pp. 585-611, Santiago de Chile, 1979.

77/ Carmen Luz Latorre S., Asistencia estudiantil en el período 1964-1981, Publicaciones del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago de Chile, 1981.

78/ CEPAL, "Generación de ingresos para grupos pobres: análisis de dos instrumentos de creación de empleos adicionales", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, E/CEPAL/L.267.

79/ S.J. Burki et al., "Public Works Programs in Developing Countries: A Comparative Analysis", World Bank Staff Working Paper, N° 224, R.V. Weaving (ed.), febrero de 1976.

80/ PREALC, "Los programas especiales de empleo: algunas lecciones de la experiencia", Documentos de trabajo, N° 225, abril de 1983.

81/ PREALC, "Los programas especiales de empleo: lecciones del Programa de Empleo Mínimo en Chile", Documento de trabajo, N° 228, julio de 1983.

82/ Marcelo Selowsky, "Income distribution, basic needs and trade off with growth: the case of semi-industrialized Latin American countries", en World Bank, Reprint Series, N° 176.

83/ Ernesto Tironi, "Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos", E/CEPAL/PROY.1/R.11, agosto de 1979.

84/ Al respecto, véase especialmente Chernichovsky (1977).

85/ Sobre este aspecto existen algunas cuantificaciones empíricas aun para el caso de la salud. En la evaluación de los beneficios sociales del Proyecto Integrado de Mejoramiento Nutricional (PIMN) de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de ese país estimó el beneficio del proyecto por concepto de reducción del gasto en servicios de salud que realizaba la población. En primer lugar, se detectó que, a pesar de los bajos ingresos disponibles del grupo beneficiario (predominantemente rural), sus gastos autónomos en salud no eran despreciables

Estos ascendían a alrededor de 5 dólares por habitante anual en dichos servicios en forma privada (USAID, 1974). En cambio, el PIMN al parecer estaba en condiciones de ofrecer mejores servicios a un costo total de 3.5 dólares por habitante. Solamente el menor gasto en que incurrirían las familias en tiempo y transporte para ser atendidas implicaría un ahorro de entre 50 centavos y 1 dólar por habitante (DNP, 1977).

86/ Para mayor información véase el documento elaborado en el Proyecto de Pobreza Crítica, "Gasto público social y pobreza en América Latina", E/CEPAL/L.275, octubre de 1982.

87/ Carmelo Mesa-Lago, "Seguridad social y pobreza", en ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, diciembre de 1980.

88/ Orville F. Grimes, Jr., Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos, Madrid, Editorial Tecnos, 1978.

89/ Guillermo Rosenbluth, "Necesidades de vivienda y demanda efectiva en América Latina", E/CEPAL/PROY.1/R.37, noviembre de 1979.

90/ Guillermo Rosenbluth, "Necesidades de vivienda y demanda efectiva en América Latina", E/CEPAL/PROY.1/R.37, noviembre de 1979; Michael Chossoudovsky, "Atención médica y sanitaria en América Latina", E/CEPAL/PROY.1/R.39, 1979; Hugo Lavados y Sebastián Piñera, "Evolución del sistema educacional y pobreza en América Latina", E/CEPAL/PROY.1/R.43, febrero de 1981; y Carmelo Mesa-Lago, "Seguridad social y pobreza", en ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, CEPAL/PNUD, diciembre de 1980, pp. 161-189; Hugo Lavados, "La insuficiencia de consumo de calorías en América Latina: un intento de cuantificar el problema nutricional", E/CEPAL/PROY.1/R.42, 1981.

91/ Esta sección está basada principalmente en el documento preparado por Marcelo Selowsky como contribución al Proyecto de Pobreza Crítica, titulado "Hacia la eliminación del déficit de necesidades básicas. Implementación, costo fiscal y conflicto con crecimiento", E/CEPAL/PROY.1/R.17, agosto de 1979.

92/ "Gasto público social y pobreza en América Latina", E/CEPAL/L.275, octubre de 1982.

93/ Javier Toro, "Necesidades básicas de la niñez y marco institucional para atenderlas", en Pobreza crítica en la niñez, América Latina y el Caribe, op. cit., cuadro 2, pp. 381-385.

94/ Un ejemplo extremo en cuanto al porcentaje de recursos destinados a la salud lo constituye Cuba, que gasta alrededor del 4% del producto nacional bruto en un sistema de salud orientado principalmente a la atención rural y primaria.

95/ Hugo Lavados y Sebastián Piñera, "Evolución del sistema educacional y pobreza en América Latina", Proyecto de Pobreza Crítica, op. cit.

96/ C. Colclough, "Primary Schooling and Economic Development. A Review of the Evidence", World Bank Staff Working Paper Nº 339, junio de 1980.

97/ M. Selowsky, "Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies", World Bank Staff Working Paper Nº 335, 1979.

98/ Ibid.

99/ El tema de educación ha sido tratado extensamente en el Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe patrocinado por UNESCO-CEPAL y PNUD, informe final.

100/ Marcelo Selowsky, "El déficit de necesidades básicas: magnitud e identificación de programas"; Eduardo Aninat, "Una agenda de política fiscal para países latinoamericanos semindustrializados", ambos en ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, 1980, y Ernesto Tironi, "Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos", E/CEPAL/PROY.1/R.11, agosto de 1979.

101/ Chile, México, Perú, Brasil y Colombia.

102/ R. Bird y L. De Wulf, "Taxation and Income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies", en IMF Staff Papers, Washington D.C., vol. XX, N° 3, 1973; R.J. Chelliah y otros, "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-1971", en IMF Staff Papers, vol. XXII, N° 1, 1975.

103/ Eduardo Aninat, The Redistribution Effects of Public Policy Instruments in Chile, 1977, especialmente el capítulo VI.

104/ Ragmond F. Mikesell y James E. Zcáser, "The nature of savings function on developing countries: a survey of the theoretical and empirical literature", Journal of Economic Literature, marzo de 1979; L. Landau, "Differences in saving ratios among Latin American countries", en Chenery (ed.), Studies in Development Planning, Cambridge, 1971; V. Galbis, "Money investment and growth in Latin America, 1961-1973", en Economic Development and Cultural Change, vol. 27, abril de 1979.

105/ L. De Wulf, "Fiscal incidences studies in developing countries: survey and critique", Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., 1974; J. Meerman, "Fiscal Incidence in Empirical Studies of Income Distribution in Poor Countries", AID Discussion Papers, Washington D.C., 1972; A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, "Las desigualdades económicas y la acción del Estado", México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

106/ Marcelo Selowsky, Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia, Oxford University Press, 1979.

107/ En Chile, por ejemplo, llegó a constituir la quinta parte del gasto total en educación.

[Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page]

Anexo

ASPECTOS METODOLOGICOS

Comenzaremos por resumir brevemente la metodología empleada para medir la participación de los pobres y no pobres en los beneficios del crecimiento económico y la evolución en el tiempo de la extensión, severidad y déficit de la pobreza.*/

Es indudable que la forma ideal de esclarecer las cuestiones planteadas anteriormente requiere períodos de tiempo respecto a la distribución y al crecimiento del ingreso. Sin embargo, información confiable respecto a la distribución no existe ni siquiera en muchos de los países más desarrollados. Por lo tanto, el análisis empírico de este trabajo se centrará en aquellos países acerca de los cuales existen datos sobre distribución de ingresos para dos o más puntos en el tiempo, y sobre esa base se analizará la evolución en el tiempo de las distintas variables vinculadas a la pobreza.

Esta metodología requiere un criterio para definir la pobreza que permita clasificar a la población al menos en dos grandes grupos: pobres y no pobres. Entre los múltiples criterios que existen para definir la pobreza, cada uno de los cuales presenta ventajas y desventajas,**/ se ha adoptado el criterio de medición utilizado en los estudios empíricos de pobreza recientemente realizados en la CEPAL, según el cual la pobreza se define a partir de las denominadas líneas de pobreza, que son contrastadas con el ingreso familiar por habitante. Todas aquellas familias cuyo ingreso familiar por persona es inferior a la línea de pobreza son consideradas pobres (P), en tanto que aquellas cuyo ingreso familiar por habitante excede a la línea de pobreza son consideradas no pobres (N).

La línea de pobreza se calcula sobre la base del costo de una canasta de alimentos que permita satisfacer las necesidades nutricionales mínimas en materia de calorías y proteínas. En términos más precisos, la línea de pobreza equivale al ingreso que es necesario tener para destinar al rubro alimentación un monto equivalente al costo de esa canasta de alimentos. Estos estudios definen también líneas de indigencia, que corresponden exactamente al costo de esa canasta de alimentos. En síntesis, se consideran pobres aquellos hogares en que la proporción del ingreso que se destina a la alimentación no les permite satisfacer plenamente sus necesidades nutricionales; y son considerados indigentes aquellos hogares que, aunque destinaran la totalidad de su ingreso al rubro alimentación, no satisfarían sus necesidades nutricionales.***/

*/ Esta metodología se inspira esencialmente en la utilizada por G. Fields (1977), pero se han corregido algunas deficiencias de tipo conceptual que a nuestro juicio existen en el trabajo de ese autor.

**/ Para una reseña de algunos de estos criterios y un análisis de sus ventajas y desventajas, véase S. Piñera (1978b).

***/ Para una explicación más detallada de la metodología utilizada para estimar las líneas de pobreza, véanse O. Altimir (1978) y S. Piñera (1978b).

En aquellos países sobre los cuales se tienen datos de distribución de las personas o familias por categorías de ingreso familiar por habitante para dos períodos (0.1), se pueden identificar tres grupos de personas o familias de acuerdo con su caracterización de pobre o no pobre en cada uno de los dos períodos analizados:

- i) el grupo de personas que eran pobres en el período inicial y que siguen siendo pobres en el período final (P,P);
- ii) el grupo de los que eran pobres en el período inicial y que dejan de serlo en el período final (P,N), y
- iii) el grupo de los que no eran pobres en el período inicial y que por consiguiente tampoco lo son en el período final (N,N).*/

En muchos de los países de América Latina, el grupo de personas que viven en condiciones de pobreza representa un porcentaje substancial de la población total. La magnitud del grupo en condiciones de pobreza hace muy probable que al interior de él subsistan grandes diferencias tanto respecto de las condiciones iniciales como de los cambios ocurridos durante el período analizado. Esta posible heterogeneidad hace aconsejable analizar con un mayor grado de desagregación el grupo en condiciones de pobreza y distinguir de acuerdo con lo expuesto en el texto, tres tipos de hogares o personas: los indigentes (I), los pobres no indigentes (P*), definidos como aquellos hogares o personas con un ingreso familiar por habitante mayor que la línea de indigencia pero menor que la línea de pobreza, y los no pobres (N). De esta manera es posible identificar cinco grupos de personas o familias según su condición de indigencia, pobreza no indigente, o no pobreza en el período inicial y final. Si se identifica con la primera y segunda letra la situación de cada hogar en el período inicial y final respectivamente se detienen los siguientes grupos: (I,I), (I,P*), (P*,P*), (P*,N), (N,N).

A continuación se desarrollará la metodología de análisis aplicada a un caso simplificado de tres grupos de personas u hogares definidos en términos de su situación tanto en el período inicial como final (P,P), (P,N), (N,N). Al concluir el capítulo se presenta una versión resumida de esta metodología extendida al caso de cinco grupos de hogares o personas definidos en términos de su situación inicial y final.**/

Retornando al caso simplificado y denominando I_p^0 , I_p^1 , I_n^0 , I_n^1 el porcentaje del total de la población en condiciones de pobreza y no pobreza en el período inicial y final respectivamente, se pueden escribir las siguientes igualdades:

$$(1) \quad I_p^0 + I_n^0 = 1.0 \quad (2) \quad I_p^1 + I_n^1 = 1.0 \quad (3) \quad I_{pp} + I_{pn} + I_{nn} = 1.0$$
$$(4) \quad I_{pp} = I_p^1 \quad (5) \quad I_{nn} = I_n^0 \quad (6) \quad I_{pn} = I_p^0 - I_p^1 = I_n^1 - I_n^0$$

*/ Esta clasificación tiene carácter exhaustivo dado que se supone que sólo existe movilidad ascendente, es decir, con el crecimiento económico un pobre puede dejar de serlo, pero un no pobre no puede transformarse en pobre.

**/ Esta metodología también puede desagregarse en forma tal que permita distinguir entre el sector urbano y el sector rural.

I_p^0 e I_p^1 miden el grado de extensión de la pobreza en el período inicial y final respectivamente, en tanto que $I_{pn} = I_p^0 - I_p^1$ mide el grado de reducción en la incidencia o extensión de la pobreza entre el período inicial y final.

Si se denominan Y^0 e Y^1 los ingresos por habitante agregados en los períodos inicial y final respectivamente, e $Y_{pp}^0, Y_{pp}^1, Y_{pn}^0, Y_{pn}^1, Y_{nn}^0, Y_{nn}^1$, los ingresos por habitante en el período inicial y final de los tres grupos de personas establecidas anteriormente, se pueden anotar las siguientes igualdades:

$$(7) \quad Y^0 = I_{pp} Y_{pp}^0 + I_{pn} Y_{pn}^0 + I_{nn} Y_{nn}^0$$

$$(8) \quad Y^1 = I_{pp} Y_{pp}^1 + I_{pn} Y_{pn}^1 + I_{nn} Y_{nn}^1$$

Las identidades (7) y (8) sólo expresan el ingreso nacional por persona como un promedio ponderado del ingreso por habitante de los tres grupos de personas, en que las ponderaciones corresponden a la participación de cada grupo en la población total.

Restando la expresión (7) de la expresión (8) se obtiene lo siguiente:

$$(9) \quad Y^1 - Y^0 = I_{pp} (Y_{pp}^1 - Y_{pp}^0) + I_{pn} (Y_{pn}^1 - Y_{pn}^0) + I_{nn} (Y_{nn}^1 - Y_{nn}^0)$$

La expresión (9) ya permite una primera descomposición del aumento en el ingreso agregado por habitante en la suma de tres efectos: el efecto de mejoramiento de los pobres que siguieron siendo pobres, el efecto de mejoramiento de los pobres que dejaron de serlo, y el efecto de enriquecimiento de los no pobres. Sin embargo, dos transformaciones de esta expresión permitirán apreciar más claramente la naturaleza de esos efectos.

La primera de ellas se relaciona con el segundo efecto, que puede descomponerse en la suma de dos efectos de carácter más puro.

La expresión $Y_{pn}^1 - Y_{pn}^0$ puede descomponerse en la suma de dos diferencias:

$$(Y_{pn}^1 - LP) + (LP - Y_{pn}^0)$$

en que LP corresponde al ingreso asociado a la línea de pobreza por habitante. La primera de estas diferencias refleja la parte del incremento del ingreso por persona del grupo que era pobre pero que dejó de serlo, que era necesaria para que ese grupo abandonara la condición de pobreza. La segunda diferencia refleja la parte del incremento del ingreso por habitante de ese grupo que les permitió alejarse del ingreso asociado con una condición de pobreza.

La segunda diferencia tiene por objeto replantear la expresión (9) en términos del crecimiento porcentual del ingreso en lugar del crecimiento absoluto.

Introduciendo estas dos modificaciones se obtiene la expresión (10), que puede ser utilizada para evaluar empíricamente la distribución de los frutos o beneficios del crecimiento económico entre los distintos sectores.

Si se denomina \hat{Y} el cambio porcentual experimentado por la variable Y entre el período inicial y final ($\Delta Y/Y$), se obtiene lo siguiente:

$$(10) \quad \hat{Y} = \left(I_{PP} \frac{Y_{PP}^0}{Y^0} \right) \hat{Y}_{PP} + \left(I_{pn} \frac{Y_{pn}^0}{Y^0} \right) \hat{Y}_{pn}^n + \left(I_{pn} \frac{Y_{pn}^0}{Y^0} \right) \hat{Y}_{pn}^a + \left(I_{nn} \frac{Y_{nn}^0}{Y^0} \right) \hat{Y}_{nn}$$

$$\text{en que } \hat{Y}_{pn}^n = \frac{LP - Y_{pn}^0}{Y_{pn}^0} \quad \text{y} \quad \hat{Y}_{pn}^a = \frac{Y_{pn}^1 - LP}{Y_{pn}^0}$$

Si se define α_{ii}^0 como la participación en el ingreso total del grupo ii en el período inicial, tenemos que:

$$\alpha_{PP}^0 = \left(I_{PP} \frac{Y_{PP}^0}{Y^0} \right) \quad \alpha_{pn}^0 = \left(I_{pn} \frac{Y_{pn}^0}{Y^0} \right) \quad \alpha_{nn}^0 = \left(I_{nn} \frac{Y_{nn}^0}{Y^0} \right)$$

Por lo tanto, la expresión (10) puede reescribirse como sigue:

$$(11) \quad \hat{Y} = \alpha_{PP}^0 \hat{Y}_{PP} + \alpha_{pn}^0 \hat{Y}_{pn}^n + \alpha_{pn}^0 \hat{Y}_{pn}^a + \alpha_{nn}^0 \hat{Y}_{nn}$$

La expresión (11) permite descomponer la tasa de crecimiento del ingreso por habitante (\hat{Y}) de un país en un determinado período en la suma de cuatro efectos:

i) El efecto de mejoramiento de los pobres (EMP). Corresponde al incremento porcentual del ingreso por habitante de los que eran y siguen siendo pobres, ponderado por su participación en el ingreso total en el período inicial.

ii) El efecto de mejoramiento necesario para que los pobres que dejaron de serlo alcanzaran la línea de pobreza (EMNPN). Corresponde al incremento porcentual del ingreso por habitante necesario para que los pobres que dejaron de serlo alcanzaran un ingreso equivalente al de la línea de pobreza. Esta tasa de crecimiento está ponderada por la participación de este grupo en el ingreso total del período inicial.

iii) El efecto de enriquecimiento por sobre la línea de pobreza de los que eran pobres y dejaron de serlo (EEPN). Corresponde al incremento porcentual del ingreso por habitante por sobre la línea de pobreza de los que eran pobres y dejaron de serlo, ponderado por la participación de este grupo en el ingreso total del período inicial.

iv) El efecto de enriquecimiento de los no pobres (EEN). Corresponde al incremento porcentual del ingreso por habitante de los que ya no eran pobres en el período inicial, ponderado por la participación de este grupo en el ingreso total del período inicial.

La suma de estos cuatro efectos agota el crecimiento del ingreso nacional por habitante ocurrido durante el período.

$$(12) \hat{Y} = EMP + EMNPN + EEPN + EEN$$

La suma de los dos primeros efectos se puede interpretar como aquella parte del crecimiento del ingreso por habitante de un país que favoreció a los pobres. Más aún, el primero de ellos (EMP) se puede interpretar como aquella parte del crecimiento económico de un país que se destinó a disminuir la severidad de la pobreza. Es decir, la parte que se destinó a mejorar las condiciones de vida de los que eran pobres y no lograron escapar a su condición de pobreza durante el período analizado. El segundo efecto se puede interpretar como aquella parte del incremento del ingreso por habitante de un país que se destinó a reducir la extensión de la pobreza. Es decir, la parte que permitió que aquellos pobres que lograron escapar a su condición de pobreza durante el período analizado alcanzaran un ingreso equivalente al de la línea de pobreza. Análogamente, los dos últimos efectos también pueden interpretarse como aquella parte del crecimiento del ingreso por habitante de un país que se destinó a alejar a los nuevos no pobres de la pobreza, y como aquella parte del crecimiento que se destinó a enriquecer a los que nunca fueron pobres.

Hasta el momento, el análisis de la pobreza y su relación con el crecimiento económico sólo han tenido en consideración el efecto de este último sobre la incidencia de la pobreza y la distribución de los beneficios de dicho crecimiento entre los distintos grupos de la población. Sin embargo, también existen otros indicadores o medidas que permiten esclarecer la relación existente entre crecimiento económico y pobreza.

Un tipo de indicadores son los cambios absolutos y porcentuales del ingreso nacional por persona y de los ingresos por habitante de los tres grupos de personas establecidos anteriormente, los que pueden medirse por los siguientes términos ya identificados:

$$(Y^1 - Y^0), \hat{Y}, (Y_{pp}^1 - Y_{pp}^0), \hat{Y}_{pp}, (Y_{pn}^1 - Y_{pn}^0), \hat{Y}_{pn}, (Y_{nn}^1 - Y_{nn}^0), \hat{Y}_{nn}$$

En el análisis empírico también se hará referencia al porcentaje de la población que vive en condiciones de indigencia en el período inicial (I_I^0) y en el período final (I_I^1) así como al promedio de ingresos en ambos períodos. También se considerarán los que eran indigentes en el período inicial y siguieron siéndolo en el período final, denominados Y_{II}^0 e Y_{II}^1 , respectivamente.

Otro tipo de indicadores son los que se han denominado déficit de pobreza, los cuales pueden definirse de múltiples maneras. En este estudio se cuantificará empíricamente y analizará la evolución en el tiempo de los siguientes déficit de pobreza:

i) Déficit de pobreza por habitante (DPP). Corresponde a la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio por habitante de los pobres y mide el grado medio de severidad de la pobreza.

$$(13) (DPP) = (LP - Y_p)$$

ii) Déficit de pobreza total (DPT). Corresponde al déficit de pobreza por habitante multiplicado por el número de pobres (P). Este déficit depende tanto de la severidad como de la extensión de la pobreza.

$$(14) \quad (DPT) = (LP - Y_p) P = DPP \times P$$

iii) Déficit de pobreza relativo al ingreso nacional (DPRY). Corresponde al déficit de pobreza total dividido por el ingreso nacional:

$$(15) \quad (DPRY) = \left(\frac{LP - Y_p}{Y} \right) \cdot \frac{I}{P} = \left(\frac{DPP \times I}{Y \cdot P} \right)$$

Este déficit puede interpretarse de manera simplificada como la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar los ingresos de las personas para generar recursos que, transferidos íntegramente a los grupos pobres, les permitieran abandonar su condición de pobreza.

El déficit de pobreza expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas puede variar por tres razones o factores de muy distinta naturaleza. Un primer factor puede ser un cambio en la severidad media de la pobreza, es decir, un cambio en el déficit medio por habitante definido como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio por habitante de los pobres. Un segundo factor puede ser un cambio en la extensión de la pobreza, es decir, en el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza. Finalmente, un tercer factor puede ser un cambio en el ingreso por habitante agregado del país. En síntesis, este déficit puede disminuir aun cuando la severidad y la extensión de la pobreza hayan permanecido constantes y, por lo tanto, este déficit más que reflejar la magnitud de la situación de pobreza de un país, mide la capacidad de éste para aliviarla o erradicarla.

A partir de la expresión (15), el cambio porcentual entre dos periodos de tiempo experimentado por el déficit de pobreza, expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas, puede descomponerse en la suma de tres efectos de muy distinta naturaleza:

$$(16) \quad (\hat{DPRY}) = \hat{DPP} + \hat{I} - \hat{Y}$$

La expresión (16) permite identificar la parte de la variación porcentual del déficit de pobreza relativo que se debe a cambios en la severidad de la pobreza (\hat{BPP}), la parte que se debe a cambios en la extensión de la pobreza, y la parte que se debe a cambios en el ingreso agregado por habitante. Esta expresión permitirá distinguir en qué medida el déficit de pobreza relativo disminuye debido a un mejoramiento en la situación de pobreza del país, y en qué medida ésta disminuye sólo debido al crecimiento agregado del país sin cambios en su situación de pobreza.

iv) Déficit de pobreza relativo al ingreso del X por ciento más rico de la población (DPRYX). Corresponde al déficit de pobreza total dividido por el ingreso del X por ciento más rico de la población:

$$(17) \quad (DPRYX) = \frac{(LP - Y_P)}{B_x Y} I_P = \frac{DPP \times I_P}{B_x Y}$$

en que B_x representa la participación en el ingreso total del X por ciento más rico de la población. Este déficit puede interpretarse de manera simplificada como la tasa de impuesto adicional con que habría que gravar los ingresos del X por ciento más rico de la población para generar recursos que, transferidos íntegramente a los grupos pobres, les permitieran abandonar su condición de pobreza. Este déficit puede alterarse por una simple concentración del ingreso en los tramos altos sin que se afecte en forma alguna la situación de los pobres y, por lo tanto, más que medir la magnitud de la pobreza, mide la capacidad de los grupos de altos ingresos para aliviarla o erradicarla. Una variante de este déficit consiste en expresarlo no como porcentaje del ingreso total del X por ciento más rico, sino como porcentaje de los ingresos del X por ciento más rico una vez descontado un monto equivalente al nivel de ingreso correspondiente a la línea de pobreza.

v) Déficit de pobreza relativo al gasto público (DPRG). Corresponde al déficit de pobreza total dividido por el gasto público, y refleja en cierta forma la capacidad del sector público para abordar el problema de la pobreza:

$$(18) \quad (DPRG) = \left(\frac{LP - Y_P}{Y} \right) \frac{I_P}{(G/Y)} = \frac{DPP \times I_P}{Y (G/Y)}$$

en que (G/Y) representa el gasto público como porcentaje del ingreso nacional. Una forma alternativa de expresar este déficit y que refleja mejor la capacidad efectiva del sector público para abordar el problema de la pobreza, consiste en expresar el déficit de pobreza total como porcentaje de aquella parte del gasto público en que la autoridad política tiene un cierto grado de libertad con respecto a su utilización y destino.

La expresión (18) permite descomponer la variación del déficit de pobreza relativo al gasto público en la suma de cuatro efectos:

$$(19) \quad (\hat{DPRG}) = \hat{DPP} + \hat{I}_P - \hat{Y} - (\hat{G/Y})$$

Los efectos primero y segundo miden la parte de la variación del déficit que obedece a cambios en la severidad y extensión de la pobreza, respectivamente. El tercer efecto refleja la variación causada por el crecimiento agregado del ingreso en tanto que el cuarto corresponde a la variación debida a cambios en el tamaño relativo del sector público.

Finalmente, es interesante también analizar en qué medida el ritmo o velocidad de crecimiento de los países afecta la distribución de los frutos del mismo. En otras palabras, analizar la relación entre la eficiencia en el crecimiento y la equidad en la distribución de sus frutos.

A este fin se analizará la relación existente entre el porcentaje del crecimiento que se destinó a aliviar la situación de pobreza en cada país $\left(\frac{EMP + EMNPN}{\hat{Y}} \right)$ y el ritmo de crecimiento del país respectivo (\hat{Y}) .

Observaciones metodológicas finales

El presente apéndice extiende la metodología presentada en el capítulo II al caso de los siguientes cinco grupos de individuos definidos de acuerdo con su situación en el período inicial y final.

- i) Personas que eran indigentes en el período inicial y siguen siéndolo en el período final (I,I).
- ii) Personas que eran indigentes en el período inicial y pobres no indigentes en el período final (I,P*).
- iii) Personas que eran pobres no indigentes en el período inicial y siguen siéndolo en el período final (P*,P*).
- iv) Personas que eran pobres no indigentes en el período inicial y no pobres en el período final (P*,N).
- v) Personas que ya no eran pobres en el período inicial (N,N).

Definiciones

(1) α_{ii}^0 = Participación del grupo ii en el ingreso total del período inicial.

(2) \hat{Y}_{ii} = Cambio porcentual en el ingreso por habitante del grupo ii entre el período inicial y final.

(3) LI = Línea de indigencia.

$$(4) \hat{Y}_{IP*}^N = \frac{LI - Y_{IP*}^0}{Y_{IP*}^0}$$

$$(5) \hat{Y}_{IP*}^A = \frac{Y_{IP*}^1 - LI}{Y_{IP*}^0}$$

$$(6) \hat{Y}_{P*N}^N = \frac{LP - Y_{P*N}^0}{Y_{P*N}^0}$$

$$(7) \hat{Y}_{P*N}^A = \frac{Y_{P*N}^1 - LP}{Y_{P*N}^0}$$

Mediante estas definiciones, la expresión (11) del texto puede escribirse de la siguiente manera:

(8)

$$\hat{Y} = \alpha_{II}^{\circ} \hat{Y}_{II} + \alpha_{IP*}^{\circ} \hat{Y}_{IP*}^N + \alpha_{IP*}^{\circ} \hat{Y}_{IP*}^A + \alpha_{P*P*}^{\circ} \hat{Y}_{P*P*} + \alpha_{P*N}^{\circ} \hat{Y}_{P*N}^N + \alpha_{P*N}^{\circ} \hat{Y}_{P*N}^A + \alpha_{NN}^{\circ} \hat{Y}_{NN}$$

Esta expresión permite descomponer la tasa de crecimiento del ingreso por habitante (\hat{Y}) de un país en un determinado período de tiempo en la suma de siete efectos:

i) Efecto de mejoramiento de los indigentes (EMI). Este efecto puede interpretarse como aquella parte del incremento del ingreso por persona que se destinó a disminuir la severidad de la indigencia, y corresponde a la parte que se destinó a mejorar las condiciones de vida de los que eran y siguieron siendo indigentes.

ii) Efecto de mejoramiento necesario para que los indigentes que dejaron de serlo alcanzaran la línea de indigencia (EMNIP*). Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a reducir la extensión de la indigencia.

iii) Efecto de mejoramiento por sobre la línea de indigencia de los que eran indigentes y dejaron de serlo (EMAIP*). Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a alejar de la línea de indigencia a aquellos que abandonaron esta condición durante el período.

iv) Efecto de mejoramiento de los pobres no indigentes (EMP*). Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a reducir la severidad de la pobreza no indigente, y corresponde a la parte que contribuyó a incrementar el ingreso de los que eran y siguieron siendo pobres no indigentes.

v) Efecto de mejoramiento necesario para que los pobres que dejaron de serlo alcanzaran la línea de pobreza (EMNP*N). Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a reducir la extensión de la pobreza.

vi) Efecto de enriquecimiento por sobre la línea de pobreza de los que eran pobres y dejaron de serlo (EEP*N). Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a alejar de la línea de pobreza a aquellos que abandonaron esta condición durante el período.

vii) Efecto de enriquecimiento de los no pobres (EEN). Este efecto corresponde a aquella parte del incremento del ingreso por habitante que se destinó a enriquecer a quienes ya no eran pobres en el período inicial.

El incremento del ingreso nacional por habitante se puede descomponer en la suma de estos siete factores:

$$(9) Y = EMI + EMNIP* + EMAIP* + EMP* + EMNP*N + EEP*N + EEN$$

Más aún, estos factores se pueden agrupar en tres categorías: los que contribuyeron a aliviar la severidad o extensión de la indigencia (EI); los que contribuyeron a aliviar la severidad o extensión de la pobreza (EP); y los que contribuyeron a mejorar la situación de los no pobres (EN).

$$(10) EI = EMI + EMNIP*$$

$$(11) EP = EMAOP* + EMP* + EMNP*N$$

$$(12) EN = EEP*N + EEN$$

Lo anterior permite descomponer el incremento del ingreso nacional por habitante en la suma de tres grandes efectos relacionados con la indigencia, la pobreza y la no pobreza.

$$(13) Y = EI + EP + EN$$

