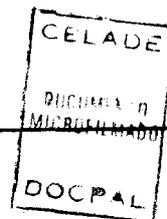


10549.01

Universidad de los  
Andes - Bogotá

Instituto de Estudios  
Sociales - La Haya



SEMINARIO TALLER INTERNACIONAL  
**P O B R E Z A   Y   D E S A R R O L L O   R E G I O N A L**



SESION I : TEMAS INTRODUCTORIOS

PONENCIA : DISPARIDADES REGIONALES Y POBREZA

EXPOSITOR: JUAN MARTIN, ILPES, CHILE



900026273 - BIBLIOTECA CEPAL

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS REGIONALES -CIDER-  
FONDO COLOMBIANO DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS -COLCIENCIAS-

BOGOTA, 27 DE FEBRERO A 6 DE MARZO DE 1984



DISPARIDADES REGIONALES Y POBREZA

Juan Martin \*/

\*/ Del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Este trabajo presenta las conclusiones principales de una investigación desarrollada por el ILPES en el contexto de su Convenio de Cooperación con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Las posiciones expresadas por el autor son personales y pueden no coincidir con las de las Instituciones mencionadas.

Santiago de Chile, febrero de 1984

JM/mav  
(I/40224)

## INDICE

Introducción .....	1
1. Antecedentes .....	3
2. La dimensión territorial de las disparidades sociales de ingreso .....	9
3. Magnitud y distribución de la pobreza .....	23
4. Comentarios finales .....	37
Anexo .....	40

## Introducción

A partir de 19650 ha surgido una vasta literatura que ha acrecentado la evidencia empírica y el análisis de los procesos involucrados en la diferenciación espacial del crecimiento económico y de la distribución de sus frutos.

Sin embargo, a pesar de los numerosos trabajos desarrollados se dista de un acuerdo sobre una serie de cuestiones críticas en el tema de las disparidades regionales:

¿Convergen los ingresos regionales a medida que se incrementa el ingreso nacional per cápita?

¿Cuál es la dimensión territorial de las disparidades interpersonales de ingreso?

¿En qué sectores económicos y bajo qué modalidades de organización social del trabajo se insertan productivamente los sectores más pobres?

¿Cuáles son las políticas más adecuadas para reducir las divergencias de ingreso regional?

¿Cuándo deberá hacerse un esfuerzo para remover las disparidades regionales: en una etapa temprana del desarrollo o una vez que el país haya alcanzado un ingreso promedio elevado?

Esta falta de acuerdos básicos es crítica en la medida que los gobiernos nacionales han venido adoptando, de manera creciente, estrategias regionales de desarrollo así como han introducido políticas para modificar la distribución espacial de la actividad económica y de la población. A ello se ha agregado, en la última década, una preocupación especial por el segmento de la población en situación de extrema pobreza.

En efecto, un trabajo reciente del ILPES <sup>1/</sup> permite concluir que las disparidades regionales constituyen uno de los problemas identificados con

---

<sup>1/</sup> ILPES, El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CEPAL, N° 28, Santiago de Chile, 1982.

mayor frecuencia en los planes nacionales de desarrollo vigentes en los países latinoamericanos a principios de la década de 1980.

Cabe destacar, asimismo, la constante importancia asignada a este tema, a lo menos en el discurso político, por gobiernos de las más variadas posiciones doctrinarias y en países también diversos desde el punto de vista de su experiencia histórica y potencialidad para el desarrollo económico.

La recurrencia e importancia del tema de las disparidades regionales son reveladoras de su significado ético y político, el cual puede ser resumido en las siguientes tres consideraciones:

- Un principio elemental de propender a una mayor igualdad de oportunidades entre los habitantes de un país.

- El objetivo de maximizar la movilización de los recursos humanos y el aprovechamiento de su capacidad creativa.

- La necesidad de reproducción y estabilidad de un sistema económico y social condicionada por el grado de tensión máxima que es considerada como tolerable por el cuerpo social, cuando las diferencias de oportunidades y de calidad de la vida son percibidas por toda la población.

En la primera sección de este trabajo se presentan algunos antecedentes aportados por trabajos previos sobre el tema. En la segunda parte, se da cuenta de algunos de los resultados obtenidos a través de una investigación desarrollada por el ILPES en el contexto de su Convenio de Cooperación con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Así, en la Sección 2 se presentan las principales conclusiones relativas al tema de las disparidades regionales y en la Sección 3 se particulariza en el análisis de la población más pobre. Finalmente, la Sección 4 destaca las conclusiones principales.

### 1. Antecedentes

Uno de los trabajos que permitió abrir el debate sobre la evidencia empírica de las disparidades regionales es el artículo de Williamson, publicado en 1965. 1/

Este trabajo examina la hipótesis de que las desigualdades regionales de ingreso se relacionan con el nivel de desarrollo económico nacional. Sobre la base de un análisis de sección cruzada para datos correspondientes a 24 países (desarrollados y subdesarrollados), Williamson encontró que los países con los mayores diferenciales inter-regionales se situaban en niveles intermedios de ingreso nacional per cápita mientras que las naciones altamente desarrolladas y aquéllas que experimentaron un crecimiento económico restringido, mostraban disparidades inter-regionales relativamente pequeñas. A partir de esta evidencia empírica postuló la hipótesis de que a medida que aumenta el ingreso per cápita aumentan al comienzo las disparidades inter-regionales, luego permanecen estables y, finalmente, decrecen. Es decir, Williamson propuso la conocida hipótesis de la U invertida para la relación funcional existente entre las disparidades inter-regionales como variable independiente y el nivel del ingreso nacional per cápita.

Cabe también hacer mención a dos extensiones de la hipótesis de Williamson. La primera, corresponde a una dinámica similar que se postula para las desigualdades intra-regionales que se verifican en jurisdicciones de disímil nivel de desarrollo en un mismo país. En este caso se distinguen tres tipos de situaciones:

- Homogeneidad a un bajo nivel de desarrollo relativo
- Heterogeneidad (o mayor disparidad) a niveles de desarrollo intermedios
- Homogeneidad a nivel de un desarrollo relativo alto.

---

1/ J.G. Williamson, Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns, en "Economic Development and Cultural Change", vol. 13, 1965.

Una segunda extensión implícita de la hipótesis de Williamson puede encontrarse en el análisis de la cambiante distribución por tamaño de las ciudades de un país. 1/ En este caso, se postula un sistema poco diferenciado al inicio; es decir, una distribución según tamaño de las ciudades relativamente uniforme. Como consecuencia del proceso de desarrollo económico alguno de los centros urbanos adquiere preeminencia sobre el resto, concentrando población y configurando así un sistema urbano de primacía elevada. Posteriormente, el proceso de diferenciación alcanza al conjunto de centros y el sistema converge hacia una distribución jerarquizada según la regla de rango-tamaño. Nuevamente, aquí la relación funcional entre el grado de primacía del sistema urbano y el nivel de desarrollo del país adopta la forma de una U invertida .

El trabajo de Williamson ha dado origen a una amplia discusión en torno a algunos aspectos conceptuales y metodológicos implícitos.

En relación con los aspectos conceptuales se ha cuestionado su consideración de países desarrollados y subdesarrollados como estadios diferentes de un procesos histórico único, sin tomar en consideración sus especificidades propias ni las evidentes dificultades para transitar de un estadio al otro.

En cuanto a los aspectos metodológicos, cabe destacar las numerosas dificultades vinculadas con la representatividad de la muestra de países incluidos, la falta de invariancia de los índices utilizados en relación al número de jurisdicciones consideradas en cada caso nacional y lo apropiado de los datos utilizados en función de los conceptos que se intentan cuantificar.

---

1/ C. Vapñarsky, On Rank Size Distribution of Cities: An Ecological Approach, en: "Economic Development and Cultural Change", vol. 17, 1969.

A pesar de la discusión de que han sido objeto, es indudable que los resultados de Williamson han sido incorporados al bagage técnico de la planificación regional.

En un artículo más reciente, Gilbert y Goodman plantean dos interrogantes fundamentales en relación con la hipótesis de Williamson: 1/ la inevitabilidad de la convergencia de los ingresos regionales per cápita; y la validez de un objetivo que coloque el acento en la eliminación de las disparidades entre ingresos regionales promedio.

Con respecto al primero de los interrogantes, se destacan algunos hechos empíricos y los aspectos principales del debate teórico en torno al tema.

La evidencia empírica más completa corresponde al análisis de la economía regional de los Estados Unidos. 2/ De acuerdo con este estudio se ha producido una convergencia constante de los ingresos medios regionales a partir de 1880, con una interrupción en la década de 1920.

Los principales factores que explican esta convergencia son la igualación de las estructuras del producto en las diferentes regiones, la declinación en importancia de la agricultura y de la industria de alimentos, el crecimiento del sector servicios y la migración de la mano de obra desde las regiones de bajo a las de alto ingreso.

Sin embargo, otros factores dinámicos en el desarrollo norteamericano se han opuesto a esta convergencia. Entre ellos, destacan el desarrollo de nuevos productos y técnicas, agotamiento y descubrimiento de recursos, cambios en los patrones de consumo, etc. Como consecuencia de la interacción entre ambos tipos de factores, el proceso de convergencia si bien continuo ha sido extremadamente lento. A pesar que el estudio no descarta la posibilidad de convergencia ésta no aparece como inevitable.

---

1/ A.G. Gilbert y D.E. Goodman, Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico, en: Revista de Estudios Urbanos y Regionales, N° 13, Santiago de Chile.

2/ R.A. Easterlin, Long-term Regional Income Changes: Some Suggested Factors, en: Papers and Proceedings of the Regional Science Association, vol 4, 1958.

En forma similar, la literatura teórica no produce ninguna conclusión sólida sobre la probabilidad de convergencia. Existe una amplia gama de puntos de vista que van desde la creencia en una convergencia rápida y automática hasta el temor de que la divergencia sea un resultado inevitable de los sistemas económicos y sociales.

Para los economistas neoclásicos 1/ la permanencia de diferencias regionales de ingreso es vista como un resultado perverso, una aberración temporal debida a "imperfecciones" del mercado y a "obstáculos institucionales" que impiden el movimiento de los factores y los recursos. Según este punto de vista, estas imperfecciones están destinadas a desaparecer con el proceso de crecimiento económico por la unificación del mercado de factores y por una mayor interdependencia de las economías regionales, en el tránsito del subdesarrollo, a un despegue y a un estadio de madurez económica como consecuencia de la acción de las fuerzas del mercado.

Otros economistas han cuestionado la efectividad de los mecanismos de mercado para atenuar las disparidades regionales. Tanto Myrdal 2/ como Hirschman 3/ destacan que las áreas pobres están sometidas a fuertes fuerzas negativas que anulan los efectos positivos de derrame y difusión.

Según ambos autores la interacción entre los efectos positivos y negativos sobre las regiones pobres tenderá a incrementar las disparidades regionales por la prevalencia de efectos tales como la emigración selectiva, la incapacidad del empresariado para visualizar las oportunidades de inversión en la periferia, etc. Para Hirschman sólo la acción del Estado en el campo del desarrollo regional puede atenuar esos desequilibrios. Myrdal es aún más pesimista pues señala que la acción estatal tenderá a reforzar los

---

1/ G.H. Borts y J.L. Stein, Economic Growth in a Free Market, Columbia University Press, Nueva York, 1964.

2/ G. Myrdal, Economic Theory and Underdeveloped Regions, Gerald Duckworth, London, 1957.

3/ A. Hirschman, The Strategy of Economic Development, Yale University Press, Nueva York, 1958.

procesos que apuntalan la divergencia. Cuando se analiza el contenido real de la acción estatal y no sólo sus objetivos declarados, algunas experiencias recientes en países latinoamericanos, como es el caso de Brasil, avalan esta visión pesimista de Myrdal. 1/

La segunda cuestión, esto es lo apropiado de un objetivo que coloque el acento en la eliminación de las disparidades entre los ingresos regionales promedio, requiere situar el problema de las desigualdades inter-regionales en el contexto más amplio de las desigualdades interpersonales de ingreso.

Existen dos situaciones que vale destacar para las cuales el logro de una meta de igualación de los ingresos medios regionales produciría un deterioro en la distribución interpersonal del ingreso por insuficiencia, en un caso, y por contraproducente en el otro.

Con respecto al caso de insuficiencia corresponde señalar que una mejoría de la situación promedio regional no necesariamente implica una disminución de las disparidades interpersonales al interior de la región pobre. Más aún, es perfectamente compatible un incremento del nivel medio regional con una ampliación de las disparidades interpersonales al interior de la región si los mecanismos utilizados no son eficaces en su alcance de los sectores regionales más postergados y los beneficios son apropiados por sectores regionales minoritarios. 2/

El segundo caso, esto es cuando el objetivo de igualación inter-regional es contraproducente para la distribución interpersonal, puede producirse como consecuencia de mecanismos de igualación del ingreso regional que impliquen transferencias de los sectores pobres de la región rica a los sectores ricos de la región pobre, lo cual a menudo sucede con

---

1/ A.G. Gilbert y D.E. Goodman, op. cit.

2/ Véase: C.L.G. Bell, The Political Framework, en Redistribution with Growth (ed.) H. Chenery y M.S. Ahluwalia, Oxford University Press, 1974.

las políticas de precios de alimentos básicos producidas en grandes empresas agrícolas de regiones periféricas. La reducción de las disparidades inter-regionales irá acompañada, en este caso, por una acentuación de la desigualdad interpersonal, tanto al nivel de las regiones como en el país en su conjunto. 1/

¿Cuál sería entonces un enfoque adecuado para el tratamiento de las disparidades regionales y cuál es su relevancia para el diseño de políticas?

Quizás el verdadero punto de inflexión en el tratamiento contemporáneo del tema corresponda a la consideración de las disparidades territoriales como una dimensión de las disparidades sociales en la distribución del ingreso.

Como se verá en la segunda parte de este trabajo, la dimensión territorial constituye un componente significativo tanto por sí mismo, como por su elevada asociación con otros factores primarios que son determinantes en la distribución interpersonal del ingreso en los países de América Latina.

Por estos motivos, la relevancia de la dimensión territorial es también elevada para el diseño de políticas orientadas a atenuar las disparidades sociales debido a la multidimensionalidad y especificidades de las causas originarias de la pobreza urbana y rural en las sociedades latinoamericanas y que, ciertamente, no son encaradas de manera adecuada por políticas parciales, orientadas por situaciones promedio.

---

1/ Véase: Juan Martín, Desarrollo regional argentino: la agricultura, Cuadernos de la CEPAL, N° 38, Santiago de Chile, 1981.

## 2. La dimensión territorial de las disparidades sociales de ingreso

En atención a las consideraciones precedentes el ILPES, dentro del contexto del Convenio de Cooperación con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, inició un estudio sobre la dimensión territorial de las disparidades sociales en América Latina. 1/

Los estudios de casos realizados para Panamá, Venezuela y Colombia permiten sistematizar algunas conclusiones fundamentales en hipótesis básicas para el resto de la Región que se presentan después de explicitar algunas definiciones previas comunes a los tres trabajos citados.

### a) Definiciones previas

El objetivo del análisis ha sido dar cuenta de las "desiguales condiciones de vida que afectan a la población localizada en distintas áreas de una misma entidad", tanto en su magnitud y factores determinantes como en su evolución en el tiempo. A tal efecto, es necesario precisar y operacionalizar los conceptos relativos a las condiciones de vida de la población y establecer una distinción adecuada de áreas geográficas al interior de cada país.

En relación con el primer concepto, se optó por utilizar el ingreso como la dimensión mensurable que, a nivel personal, resume mejor las condiciones de vida de la población. El ingreso monetario obtenido por la fuerza de trabajo en la actividad económica permite vincular sus condiciones de vida con las características de los sectores económicos en que participa. Al mismo tiempo las condiciones de vida de la población trabajadora están determinadas, de manera significativa, por su capacidad para expresar monetariamente en el mercado las demandas por bienes y servicios.

---

1/ Véase al respecto:

- Arturo León, Dimensión territorial de las disparidades sociales: el caso de Panamá, ILPES, mimeo, febrero de 1982, Santiago de Chile.
- Arturo León, Dimensión territorial de las disparidades sociales: el caso de Venezuela, ILPES, mimeo, agosto de 1982, Santiago de Chile.
- Arturo León, Dimensión territorial de las disparidades sociales: el caso de Colombia, ILPES, mimeo, octubre de 1982, Santiago de Chile.

En lo relativo a la distinción según áreas geográficas se optó por una subdivisión del territorio nacional, en base a las unidades geográficas mayores de la división político-administrativa vigente en cada país y que corresponde a las Provincias en Panamá, a los Estados Federales en Venezuela y a los Departamentos en Colombia. Asimismo, se utilizó la diferenciación entre áreas urbanas y rural.

La hipótesis ceentral que guió los tres estudios citados es que "las disparidades inter-regionales de ingreso están básicamente determinadas por las formas específicas de inserción de la fuerza de trabajo en estratos cualitativamente diferenciados del sistema productivo, estratos que a su vez se concentran en áreas o regiones diferenciadas del territorio". 1/

A efectos de una aproximación a las distintas modalidades de inserción productiva de la fuerza de trabajo, se utilizaron dos variables no territoriales para estratificar a los perceptores de ingreso. La primera, sector de actividad económica, pretende captar las diferencias de productividad y remuneración entre actividades productivas. La categoría ocupacional de los perceptores, que es la segunda variable utilizada, permite aproximarse a la heterogeneidad y segmentación de los mercados de trabajo al interior de cada sector productivo.

En algunos casos se introdujo también una diferenciación según nivel de educación como proxy de la calificación de la fuerza de trabajo.

b) Magnitud de las disparidades regionales relativas

Hacia 1970 las disparidades regionales alcanzaban niveles significativos en los tres países, algo más marcadas en el caso de Panamá.

(Véase el Cuadro 1.)

---

1/ Arturo León, op.cit., Panamá, p. 4.

Cuadro 1

DISPARIDADES REGIONALES RELATIVAS, 1970

	Panamá	Venezuela	Colombia
1. Jurisdicción con mayor ingreso medio	2 375	1 368	1 758
2. Jurisdicción con menor ingreso medio	569	519	493
3. Relación 1:3	4.2	2.6	3.6
4. Porcentaje de jurisdicciones con ingreso inferior al promedio nacional	0.67	0.83	0.65

En los tres países la jurisdicción con mayor ingreso medio correspondía al Area Metropolitana de la respectiva ciudad capital: Panamá, Caracas y Bogotá.

En el caso de Panamá el ingreso del Area Metropolitana superaba en 57 por ciento al ingreso medio nacional y concentraba el 41 por ciento de la población del país. La jurisdicción de menor ingreso era la Provincia de Veraguas seguida por Coclé (669) y Darién (686). Estas tres provincias concentraban un 18 por ciento de la población nacional.

En el caso de Venezuela, el ingreso del Area Metropolitana (Distrito Federal más el Estado de Miranda) superaba en un 38 por ciento la media del ingreso nacional y daba cuenta del 32 por ciento de la población. La jurisdicción de menos ingreso promedio era el Estado de Trujillo en la región de Los Andes y 9 jurisdicciones, que concentraban casi un 20 por ciento del total de población, tenían un ingreso medio inferior al 60 por ciento del ingreso nacional.

En el caso de Colombia tres jurisdicciones: Bogotá D.E., Antioquía y Valle que reunían algo más del 40 por ciento de la población nacional, tenían un ingreso medio que superaba en 37 por ciento al promedio del país; en cambio el del Departamento de Nariño, con más de un 6 por ciento de la población total, no alcanzaba a la mitad del ingreso nacional medio.

c) Importancia relativa de las disparidades interjurisdiccionales en la disparidad total

Los resultados anteriores son reveladores de la existencia de disparidades interjurisdiccionales significativas en la distribución personal del ingreso en los tres casos analizados. Sin embargo, ellos no permiten apreciar la importancia relativa de las disparidades interjurisdiccionales en la disparidad total.

A efectos de medir esta contribución se utilizó un procedimiento de descomposición basado en el índice de Theil. 1/ Este procedimiento permite cuantificar qué parte de la disparidad total,  $I$ , en la distribución del ingreso se explica por la disparidad entre los ingresos medios por jurisdicción y qué parte se explica por las disparidades interpersonales al interior de cada jurisdicción. Así,

$$I = I_0 + \sum_j Y_j I_j$$

donde  $I_0$  es la disparidad interjurisdiccional y la sumatoria es un promedio ponderado por su participación en el ingreso nacional,  $Y_j$ , de la disparidad al interior de cada jurisdicción,  $I_j$ .

Los resultados del análisis se presentan en el Cuadro 2, utilizando como datos básicos la distribución del ingreso por deciles.

---

1/ Henri Theil, Statistical Decomposition Analysis, Elsvier, Amsterdam, 1972.

Cuadro 2

DESCOMPOSICION DE LAS DISPARIDADES TOTALES  
(Porcentajes)

	Panamá	Venezuela	Colombia
Disparidad total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Disparidad <u>entre</u> jurisdicciones	22.4	10.2	13.2
Disparidad <u>intra</u> jurisdicciones	77.6	89.8	86.8

Como puede apreciarse en el Cuadro, las disparidades entre los ingresos medios jurisdiccionales dan cuenta de una fracción significativa de las disparidades totales, casi un cuarto en Panamá y más de un décimo en los otros dos casos. Sin embargo, las cifras son también reveladoras de la elevada disparidad que persiste al interior de las jurisdicciones una vez descontado el componente interjurisdiccional.

d) Determinantes de las disparidades inter-regionales

Las diferencias de ingresos medios entre regiones se explican básicamente por la existencia de estratos muy diferenciados desde el punto de vista de su productividad media y de las formas de organización técnico-social en cada uno de los sectores productivos. Para medir este efecto se utilizó la clasificación cruzada, sector de actividad y categoría ocupacional y se aplicó, a los datos así estratificados, un procedimiento de descomposición de los ingresos medios jurisdiccionales basado en el método diferencial-estructural.

Este procedimiento permite descomponer la desigualdad entre jurisdicciones en dos componentes; el primero, componente estructural, registra la desigualdad que es atribuible a la distinta composición o distribución por sectores y categorías de la fuerza de trabajo regional y, el segundo

(componente diferencial), constituye un indicador promedio de las desigualdades que, a nivel de cada sector y categoría, existen entre las regiones. Los resultados del análisis se presentan en el Cuadro 3.

Cuadro 3

COMPONENTE ESTRUCTURAL  
(En porcentajes de la disparidad total)

	Panamá	Venezuela	Colombia
Jurisdicción con valor más alto	92.5	94.0	81.0
Jurisdicción con valor más bajo	40.8	9.0	12.0
Promedio para todas las jurisdicciones	<u>59.0</u>	<u>47.0</u>	<u>51.0</u>

Como puede apreciarse en el Cuadro, la diferencia de conformación de la estructura productiva de las jurisdicciones explica alrededor de la mitad de las disparidades interjurisdiccionales de los ingresos medios.

Así, en el caso de Panamá, el componente estructural oscila entre un valor mínimo de 40.8 para la Provincia de Coclé y de 92.5 para la Provincia de Chiriquí. El promedio ponderado para todo el país es de 59.0 por ciento.

Cabe destacar, adicionalmente, las siguientes características para enfatizar algunos aspectos relevantes del tema:

- La consideración simultánea del sector de actividad y de la categoría ocupacional permite una mejor aproximación a la magnitud real de las disparidades. Así, es el caso de Panamá, el ingreso medio de los perceptores del Sector Industria (1 375) es ligeramente superior al doble del ingreso medio de los ocupados en Agricultura (683). Sin embargo, esta diferencia se amplía a más de tres y medio veces cuando se comparan los ingresos medios de los asalariados industriales (1 721) y de los trabajadores por cuenta propia en la Agricultura (485).

- Los diferenciales de ingreso si bien son importantes entre sectores productivos también lo son al interior de cada sector, especialmente en el sector agrícola. Nuevamente, esta situación se puede ilustrar con el caso de Panamá. Así, mientras la relación de ingresos medios entre las actividades agrícolas (683) y el resto de las actividades económicas (1 970) es de casi tres veces, la relación entre los ingresos medios del sector agrícola en la Provincia de Bocas del Toro (1 671) es casi seis veces superior al ingreso agrícola medio en la Provincia de Veraguas (285). Por consiguiente, no se trata sólo de una oposición entre actividades agrícolas y no agrícolas sino también entre distintos tipos de agricultura, particularmente en lo relativo a su organización técnico-social.

- Una calificación similar corresponde realizar en relación con la oposición rural-urbano ya que, como muestran los casos de Panamá y Venezuela, los centros urbanos con menor ingreso per cápita tienden a localizarse en jurisdicciones pobres.

e) Determinantes de las disparidades intrajurisdiccionales

Los perfiles distributivos al interior de las regiones varían de manera marcada en los tres casos, aunque con menor amplitud en el caso de Colombia. Los factores determinantes son sin embargo, distintos en el caso de Panamá con relación a los otros dos, según puede apreciarse en el Cuadro 4.

Cuadro 4

DETERMINANTES DE LAS DISPARIDADES INTRAJURISDICCIONALES

RELACION	Panamá	Venezuela	Colombia
Inversa	- Nivel medio del ingreso jurisdiccional	-	-
Directa	- Proporción de f. de t. en pequeña producción campesina	- Nivel medio del ingreso jurisdiccional	- Nivel medio del ingreso jurisdiccional
	- Magnitud disparidades rural-urbana	- Magnitud disparidades rural-urbana	- Magnitud disparidades rural-urbana

En el caso de Panamá el nivel de concentración intrajurisdiccional es mayor en las jurisdicciones de menor desarrollo relativo y con un alto porcentaje de población vinculada a la actividad agrícola, especialmente bajo la modalidad de trabajadores por cuenta propia. Es decir, que se aprecia en este caso la existencia de bolsones de pobreza rural.

En Venezuela y Colombia, por el contrario, las disparidades intrajurisdiccionales son mayores en los Estados de más alto nivel de desarrollo relativo y que presentan las más amplias disparidades entre áreas urbana y rural. Es decir, el aumento de ingreso que acompaña a la urbanización va asociado con mayores disparidades interpersonales.

f) Determinantes de las disparidades interpersonales

Para determinar las variaciones individuales y conjuntas de los factores primarios en la distribución interpersonal del ingreso, se realizó un análisis de varianza de los logaritmos de ingreso per cápita, algunos de cuyos resultados se presentan en los cuadros siguientes:

En el Cuadro 5a se presentan las proporciones de la varianza total de los logaritmos de ingreso explicadas por cada uno de los factores considerados en forma individual.

Cuadro 5a

FACTORES INDIVIDUALES: PROPORCION DE LA VARIANZA TOTAL EXPLICADA POR CADA FACTOR

FACTOR	Panamá	Venezuela	Colombia
Area urbana-rural	0.12	0.08	0.10
Jurisdicciones	0.17	0.06	0.14
Educación	0.30	0.30	0.20
Categoría ocupacional	0.17	-	0.17
Sector de actividad	-	-	0.20
Inserción productiva	-	0.34	0.30

En los casos de Venezuela y Colombia el factor individual que explica el mayor porcentaje de la varianza total es inserción productiva (combinación de sector de actividad y categoría ocupacional). Este factor no fue aislado en el caso de Panamá pero los datos del Cuadro parecen indicar que igual situación correspondería a este caso.

El factor educación explica una proporción de la varianza total también elevada en consonancia con la importancia corrientemente atribuída al nivel de educación como determinante primario en la distribución del ingreso.

Las variables territoriales, área y jurisdicción de residencia, explican por separado fracciones menos significativas. Sin embargo, esta menor capacidad explicativa es más aparente que real. En efecto, cuando

se analiza la capacidad explicativa de la variable territorial asociada a otra variable, por ejemplo jurisdicciones y educación, los resultados cambian de manera notoria. Así, en el caso de Panamá, el resultado para ambos factores explica un 34 por ciento de la varianza total de los logaritmos de ingreso. Pero lo que importa destacar es que, en este otro análisis, cada una de las variables aporta individualmente una explicación relativamente pequeña, 2.7 y 4.8 por ciento, en cada caso.

El resto, es decir 26.5 por ciento, es explicado por la covarianza de ambas variables, hecho que se debe a la estrecha asociación que existe entre jurisdicciones y educación; por ejemplo, los perceptores con mayor educación tienden a concentrarse en las áreas urbanas de las jurisdicciones ricas mientras que los perceptores sin educación están localizados en las áreas rurales de las regiones pobres.

Por consiguiente, interesa destacar la explicación que aporta cada variable por sí misma y en asociación con las demás. A este efecto, se presentan en el Cuadro 5b los resultados del análisis para tres variables.

Cuadro 5b

FACTORES CONJUNTOS: PROPORCION DE LA VARIANZA TOTAL EXPLICADA

FACTOR	Panamá	Venezuela	Colombia
Area urbana-rural	0.040	0.009	0.004
Educación	0.061	0.093	0.104
Categoría ocupacional	0.171	-	-
Sector de actividad	-	-	-
Inserción productiva	-	0.157	0.143
SUBTOTAL 1	<u>0.272</u>	<u>0.259</u>	<u>0.251</u>
Asociación	0.218	0.125	0.203
SUBTOTAL 2	<u>0.490</u>	<u>0.384</u>	<u>0.454</u>

Según se aprecia en el Cuadro, los factores considerados explican, en los tres casos, un porcentaje elevado de la varianza total, especialmente en Panamá y Colombia en que dan cuenta de casi la mitad.

En cuanto a la contribución individual de los factores se mantiene el orden de precedencia anteriormente descrito.

El hecho más significativo es, sin embargo, la explicación que aporta la asociación entre las tres variables y que, en todos los casos, excede a la contribución individual de cada uno de los factores considerados.

Este resultado confirma la necesidad de adoptar un enfoque de análisis de las disparidades regionales que integre las modalidades de inserción productiva, los niveles de calificación de la fuerza de trabajo y su distribución territorial.

g) Evolución temporal de las disparidades

Con el propósito de analizar la tendencia temporal que mostraron las disparidades interjurisdiccionales y su relación con la evolución del PIB por habitante, se calcularon los índices de dispersión relativa utilizados por Williamson. <sup>1/</sup> Sus valores, para los tres países, se presentan en el Cuadro 6.

La tasa de crecimiento del PIB en Panamá entre 1970 y 1978 fue de 3.8 por ciento acumulativo anual y la tasa de crecimiento poblacional de 3.0 por ciento; en consecuencia, el PIB per cápita creció a una tasa de 0.7 por ciento. Cabe distinguir, sin embargo, dos subperíodos netamente diferenciados en la evolución del PIB, ya que en la primera mitad del período se expandió a una tasa del 6.0 por ciento mientras que, en la segunda, lo hizo a un ritmo del 1.6 por ciento anual. Como la tasa de crecimiento de la población se mantuvo constante, el crecimiento del PIB per cápita fue positivo, 2.8 por ciento, en el primero y negativo en el segundo subperíodo, - 1.4 por ciento.

---

<sup>1/</sup> Véase Williamson, op.cit.

Cuadro 6

EVOLUCION DE LAS DISPARIDADES INTERJURISDICCIONALES

Jurisdicciones y años	$V_{uw}$	$V_w$
1. <u>Panamá</u> : Provincias (9)		
- 1970	0.487	0.458
- 1972	0.487	0.462
- 1974	0.473	0.425
- 1976	0.430	0.391
- 1978	0.439	0.384
2. <u>Venezuela</u> : Estados (23)		
- 1961	0.336	0.358
- 1971	0.367	0.398
3. <u>Colombia</u> : Departamentos (24)		
- 1960	0.313	0.315
- 1965	0.323	0.332
- 1970	0.312	0.332
- 1975	0.302	0.307

$V_{uw}$  = Coeficiente de variabilidad no ponderado interjurisdiccional del PIB per cápita.

$V_w$  = Coeficiente de variabilidad interjurisdiccional del PIB per cápita ponderado por la proporción de población en cada jurisdicción.

Como puede apreciarse en el Cuadro, se constata una disminución apreciable a partir de 1974 en las disparidades interprovinciales en Panamá. Esta disminución resultó de dos tendencias contrapuestas; por un lado, el crecimiento más que proporcional del PIB en las provincias pobres y, por otro, la pérdida de dinamismo del Area Metropolitana, afectada en mayor medida por la caída del ritmo de crecimiento del PIB

en la segunda mitad del período, hecho que se constata por la mayor reducción que muestra el índice ponderado en relación al otro.

En el caso de Venezuela, no se dispuso de datos sobre la evolución del PIB por estados, razón por la cual la comparación debió realizarse sobre la base de los ingresos medios estaduales.

Los cambios ocurridos en la década de 1960 se presentan en el Cuadro 6, donde se aprecia un incremento de las disparidades interestaduales del ingreso medio. El análisis de los datos desagregados 1/ permite apreciar que los estados con menor ingreso medio en 1961 y menor crecimiento en el período 1961/1971 son las jurisdicciones con mayor proporción de población rural. En contraposición, el Area Metropolitana de Caracas es la única jurisdicción cuyo ingreso medio en 1961 y la tasa de crecimiento del mismo, entre 1961 y 1971, son superiores al respectivo promedio nacional. En consecuencia, las mayores disparidades interestaduais resultan de un mayor distanciamiento del principal Area Metropolitana respecto del resto de las jurisdicciones y de un rezago en el crecimiento de las áreas más pobres, con predominio de población rural.

En el período 1960-1975, Colombia experimentó un proceso de crecimiento económico relativamente acelerado. La tasa promedio anual de crecimiento del PIB alcanzó a 5.6 por ciento y la correspondiente a la población 3.1 por ciento; por lo tanto, el PIB per cápita se expandió a una tasa promedio del 2.5 por ciento.

Según puede apreciarse en el Cuadro 6, el incremento del PIB per cápita ha ido acompañado de un aumento de las disparidades interdepartamentales en el primer quinquenio, de una relativa estabilidad en el segundo y, finalmente, de una disminución en el tercero y cuarto. En

---

1/ Véase Arturo León, op. cit., Venezuela.

este sentido, la tendencia observada correspondería a la hipótesis de la U invertida de Williamson, la cual postula que el crecimiento económico iría acompañado durante una primera fase de aumentos en las disparidades y, posteriormente, disminuiría a medida que continúe la expansión del producto per cápita.

En síntesis, la evolución de las disparidades interjurisdiccionales no presenta un patrón común. Sin embargo, el examen de distintos indicadores sociales y de la calidad de la vida revela, en los tres casos, un mejoramiento importante durante la década de 1970 de las condiciones de vida en las distintas jurisdicciones, aun cuando no hayan variado significativamente los determinantes primarios de la distribución del ingreso. Es probable que este hecho esté asociado con la acción del Estado en la prestación de servicios sociales básicos como salud, educación e infraestructura sanitaria y vial.

### 3. Magnitud y distribución de la pobreza

En las puntualizaciones precedentes se prestó especial atención al problema de las disparidades relativas que se verifican entre todos los perceptores de ingreso. En esta sección se presentan algunos resultados del análisis centrado en el segmento de la población más pobre en cada caso nacional; también se examina su distribución según área y jurisdicción de residencia, rama de actividad económica y categoría ocupacional.

Aunque la elección de una línea de pobreza siempre implica algún grado de arbitrariedad, en este caso la información disponible impuso restricciones adicionales adoptándose, en definitiva, los valores que, para cada caso, se indican en el Cuadro 7. En el mismo Cuadro se presentan el porcentaje de perceptores de ingreso que se ubican por debajo de la respectiva línea de pobreza así como su ingreso medio. 1/

A efectos del análisis subsiguiente se utilizó el índice de pobreza 2/

$$P = F(X^*) \frac{x - v^*}{v}$$

En este índice,  $F(X^*)$  es la proporción de población pobre;  $X^*$  es el ingreso de la línea de pobreza;  $v^*$  es el ingreso medio de los pobres, es decir de todos los perceptores con ingreso inferior a  $X^*$ , y  $v$  es el ingreso medio de todos los perceptores.

---

1/ Como información complementaria vale destacar que el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza (ingreso del hogar inferior al costo de una canasta mínima básica) era 45 en Colombia, 39 en Panamá y 25 en Venezuela. Véase O. Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL, Santiago, Chile.

2/ Las propiedades del índice P son analizadas en Nanak C. Kakwani, Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Implications, World Bank Research Publications, Oxford University Press, 1980.

Cuadro 7

INDICE AGREGADO DE POBREZA

	Panamá <u>a/</u>	Venezuela <u>b/</u>	Colombia <u>c/</u>
1. Ingreso correspondiente a línea de pobreza	250	250	300
2. Porcentaje de perceptores por debajo línea de pobreza	20.0	25.0	33.3
3. Ingreso medio			
3.1 Todos los perceptores	1 565	991	1 032
3.2 Perceptores pobres	125	146	241
4. Índice de pobreza	1.6	2.6	1.9

a/ Balboas anuales de 1970.

b/ Bolívares mensuales de 1971.

c/ Pesos mensuales de 1971.

Este índice posee dos cualidades importantes. En primer lugar, su valor numérico tiene una interpretación cualitativa directa ya que representa la fracción del ingreso total que habría que transferir a la población pobre para que todos los perceptores de ingreso reciban como mínimo el ingreso correspondiente a la línea de pobreza.

Tal como se aprecia en el Cuadro anterior, en el caso de Colombia, si se define como línea de pobreza a nivel de perceptores la cuantía de ingreso que separa al tercio más pobre de la población, el índice de pobreza alcanza un valor de 1.9. De acuerdo con lo anteriormente expresado, el valor del índice indica que una transferencia equivalente a menos de dos por ciento del ingreso correspondiente al total de perceptores sería suficiente para elevar el ingreso de todos los perceptores pobres hasta el nivel de la línea de pobreza definida en 300 pesos de 1971. En los casos de Panamá y Venezuela (con líneas de pobreza correspondientes al 20 y 25 por ciento de perceptores más pobres) el ingreso a transferir para el mismo fin equivaldría al 1.6 y 2.6 por ciento, respectivamente.

Puesto que el valor del índice para Colombia corresponde a un porcentaje mayor de perceptores pobres que en los otros dos casos, los resultados indican que la severidad de la pobreza es menor en ese país. En el mismo Cuadro puede apreciarse que, en el caso de Colombia, la brecha entre el ingreso medio de los pobres (241 pesos) y el ingreso correspondiente a la línea de pobreza (300 pesos) alcanza a un 25 por ciento. En los casos de Panamá y Venezuela, en cambio, las brechas porcentuales alcanzan a 100 y 70 por ciento, respectivamente.

Luego de esta apreciación global de la severidad de la pobreza en cada uno de los casos nacionales corresponde hacer referencia a su distribución según área y jurisdicción de residencia, según rama de actividad y según categoría ocupacional.

A efectos de este análisis, es particularmente útil la segunda cualidad del índice de pobreza utilizado, esto es, su propiedad de descomposición aditiva, que permite desagregar su valor en una suma ponderada del índice de pobreza correspondiente a distintos subgrupos de la población pobre. Así,

$$P = \sum_i W_i P_i$$

donde  $P_i$  es el índice de pobreza correspondiente al grupo  $i$  y  $W_i$  es la participación del grupo  $i$  en el ingreso total.

a) Distribución de la pobreza entre las áreas urbana y rural

Las cifras correspondientes a perceptores, ingresos medios, índice de pobreza y contribución por área a la pobreza total, discriminados por área urbana y rural se presentan en el Cuadro 8.

Cuadro 8

CONTRIBUCION A LA POBREZA TOTAL DE LAS AREAS URBANA Y RURAL

	Panamá	Venezuela	Colombia
1. Perceptores (miles)			
1.1 Todos	<u>464</u>	<u>2 542</u>	<u>4 626</u>
Urbano	173	1 983	2 887
Rural	291	559	1 739
1.2 Pobres	<u>93</u>	<u>630</u>	<u>1 527</u>
Urbano	33	349	722
Rural	61	281	805
1.3 Porcentaje pobres	<u>20.0</u>	<u>25.0</u>	<u>33.3</u>
Urbano	19.1	17.6	25.0
Rural	21.0	50.3	46.3
2. Ingreso per cápita			
2.1 Todos	<u>1 511</u>	<u>991</u>	<u>1 032</u>
Urbano	2 009	1 142	1 306
Rural	680	456	577
2.2 Pobres	<u>125</u>	<u>146</u>	<u>241</u>
Urbano	130	149	231
Rural	123	142	244
3. Índice de pobreza	<u>1.65</u>	<u>2.60</u>	<u>1.90</u>
Urbano	1.14	1.56	1.32
Rural	3.92	11.91	4.49
4. Contribución por área	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Urbano	33.8	53.9	52.5
Rural	66.2	46.1	47.5

Sobre la base de las cifras presentadas en el Cuadro pueden extraerse las siguientes conclusiones.

En los casos de Venezuela y Colombia la contribución del área urbana a la pobreza total es algo superior a la correspondiente al área rural. Lo contrario sucede en el caso de Panamá donde el aporte del área rural duplica al del área urbana. Esta asimetría está en correspondencia con el disímil grado de urbanización de la población en los tres casos y que es, respectivamente, 78, 62 y 37 por ciento.

La distribución por área del número absoluto de perceptores con ingreso por debajo de la línea de pobreza confirma lo anterior. Así, en Panamá dos tercios de los pobres residen en el área rural, en Colombia se distribuyen casi en partes iguales entre ambas áreas y, en Venezuela, el número de pobres urbanos supera en un 50 por ciento al número de pobres rurales. En el primer caso, el problema de la pobreza es predominantemente rural mientras que en el último el componente urbano es mayor como consecuencia de un proceso de urbanización más intenso y acelerado.

Pese a lo anterior, la severidad de la pobreza rural es mayor en el caso de Venezuela pues afecta, al igual que en Colombia, a alrededor de la mitad de la población rural. Así, mientras en Venezuela y en Colombia uno de cada dos habitantes rurales está bajo la línea de pobreza, en Panamá tal situación corresponde a uno de cada cinco habitantes.

El porcentaje de población pobre en áreas urbanas es, por el contrario, similar en los tres casos y oscila entre uno de cada cinco y uno de cada cuatro habitantes.

En síntesis, en los casos de Venezuela y Colombia parece haber habido un traslado de la pobreza rural al área urbana y, a juzgar por la severidad de la pobreza que perdura en el área rural en ambos casos, es posible que

que este proceso continúe. En el caso de Panamá, por el contrario, la pobreza aún aparece como un problema predominantemente rural.

La importancia relativa de la pobreza urbana en el caso de Venezuela requiere un análisis más detallado. La descomposición del índice de pobreza utilizado, según tamaño de los centros poblados se presenta en el Cuadro 9.

Como puede apreciarse en el Cuadro, tanto la severidad de la pobreza como la proporción de perceptores pobres disminuye monotónicamente, y de manera significativa, a medida que crece el tamaño de los centros poblados.

Sin embargo, las mayores contribuciones al índice de pobreza corresponden a los centros con menos de 1 000 habitantes (este estrato junto con el siguiente conforman el área rural) y a los centros con más de 50 000 habitantes, estrato que incluye a las principales ciudades.

Asimismo, ambas categorías extremas reúnen en proporción similar, más de dos tercios del número total de perceptores pobres.

Ambos hechos denotan la bipolaridad, rural y metropolitana, de la pobreza en Venezuela.

b) Distribución de la pobreza por jurisdicción político-administrativa

Los datos y el resultado del análisis se presentan para cada uno de los tres casos en los Cuadros A.1, A.2 y A.3 del Apéndice, discriminados según la división político-administrativa vigente en Panamá, Venezuela y Colombia.

Como puede apreciarse en los Cuadros, la contribución a la pobreza agregada varía marcadamente entre jurisdicciones, así como también el porcentaje de perceptores, que en cada jurisdicción, se ubica por debajo de la línea de pobreza.

Cuadro 9

INDICE DE POBREZA POR TAMAÑO DE CENTRO POBLADO. VENEZUELA, 1971.

Tamaño de centros poblados	Proporción de Población	Ingreso per cápita de todos los perceptores (Bs mensuales, 1971)	Ingreso per cápita de perceptores "pobres" <sup>1/</sup>	Proporción de perceptores "pobres"	Índice de pobreza. P (%)	Contribución por tamaño de centro poblado a la pobreza total (%)	Número de perceptores "pobres"
Menos de 1.000 hbtes.	18,7	424	142	51,0	12,991	39,9	243
1.000 - 2.499 "	3,3	572	143	45,7	8,549	6,2	38
2.500 - 4.999 "	3,1	659	146	32,6	5,145	4,1	26
5.000 - 9.999 "	3,3	796	146	27,5	3,593	3,7	23
10.000 - 19.999 "	5,2	849	146	23,9	2,928	5,0	32
20.000 - 49.999 "	8,7	842	147	22,7	2,777	7,9	50
50.000 y más "	57,7	1.263	150	14,9	1,180	33,3	218
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>991</b>	<b>146</b>	<b>24,8</b>	<b>2,607</b>	<b>100,0</b>	<b>630</b>

Miles de perceptores (2.541,5)<sup>2/</sup><sup>1/</sup> Perceptores con ingreso inferior a 250 Bolívares mensuales (1971)<sup>2/</sup> Corresponde al total de perceptores de ingreso.

A efectos de destacar algunos aspectos salientes de estas variaciones se ha contruido el Cuadro 10 que discrimina el total de perceptores, los que se ubican por debajo de la línea de pobreza y su contribución respectiva al índice de pobreza agregado, según jurisdicciones ricas con fuerte predominio urbano y jurisdicciones pobres con preponderancia de actividades agrícolas.

Cuadro 10

DISTRIBUCION DE LA POBREZA SEGUN JURISDICCIONES URBANAS Y RURALES POBRES

	Panamá <u>a/</u>	Venezuela <u>b/</u>	Colombia <u>c/</u>
1. Porcentaje de perceptores bajo la línea de pobreza	<u>55.9</u>	<u>51.4</u>	<u>64.9</u>
Jurisdicciones urbanas	16.1	22.7	29.8
Jurisdicciones rurales pobres	39.8	28.7	35.1
2. Porcentaje de perceptores totales	<u>60.0</u>	<u>59.3</u>	<u>66.6</u>
Jurisdicciones urbanas	<u>42.0</u>	<u>43.1</u>	<u>46.4</u>
Jurisdicciones rurales pobres	18.0	16.2	20.2
3. Contribución a la pobreza	<u>53.3</u>	<u>51.0</u>	<u>66.4</u>
Jurisdicciones urbanas	<u>14.7</u>	<u>21.2</u>	<u>28.4</u>
Jurisdicciones rurales pobres	38.6	29.8	38.0

a/ Jurisdicciones urbanas: Area Metropolitana.  
Jurisdicciones rurales pobres: Coclé, Darién y Veraguas.

b/ Jurisdicciones urbanas: Distrito Federal, Miranda y Zulia.  
Jurisdicciones rurales pobres: Lara, Mérida, Táchira y Trujillo.

c/ Jurisdicciones urbanas: Antioquía, Atlántico, Bogotá D.E. y Valle.  
Jurisdicciones rurales pobres: Boyacá, Cundinamarca y Nariño.

Como puede apreciarse en el Cuadro, el porcentaje capturado, en cada una de las variables, por las jurisdicciones seleccionadas alcanza entre la mitad y los dos tercios del total respectivo.

En el caso de Panamá, las jurisdicciones rurales pobres dan cuenta de casi el 40 por ciento del número de perceptores pobres y del índice de pobreza agregado, aunque su participación en el total de perceptores de ingreso es inferior al 20 por ciento. Al carácter predominantemente rural de la pobreza, ya detectado en este caso, cabría agregar su concentración en el medio rural de algunas jurisdicciones que, como se verá más adelante, se vincula con diferentes tipos de agricultura y distintas modalidades de organización social de la producción.

En Venezuela y Colombia la situación es algo diferente ya que si bien el porcentaje de pobres y la contribución a la pobreza de las jurisdicciones rurales es mayor en ambos casos, la diferencia con los respectivos aportes de las jurisdicciones urbanas es más reducida que en el caso de Panamá. En ambos casos existen importantes bolsones de pobreza tanto en algunas zonas rurales como en otras urbanas. Así, en el caso de Venezuela el mayor número de perceptores pobres está localizado en el Distrito Federal y en el Estado de Zulia, entre las jurisdicciones urbanas y, entre las rurales, en los Estados de Táchira y Lara. Las cuatro jurisdicciones en conjunto concentran más de un tercio del total de perceptores por debajo de la línea de pobreza. (Véase Cuadro A.2.)

En el caso de Colombia la concentración de pobreza más notoria es en los Departamentos Nariño y Boyacá entre las jurisdicciones rurales y, entre las urbanas, en Bogotá D.E. y en el Departamento de Antioquía. (Véase el Cuadro A.3.)

Aunque es evidente que la variable jurisdiccional desempeña un rol importante en la distribución de la pobreza, el análisis permite concluir que la sola distinción entre jurisdicciones ricas y pobres, como base de una política redistributiva, constituye una aproximación muy cruda por cuanto excluiría de sus beneficios a un contingente importante de pobres que residen en las jurisdicciones relativamente más ricas. Con otras palabras, la exclusiva discriminación por jurisdicciones no permitiría definir con precisión a la población objetivo y tampoco identificar las causas de reproducción de la pobreza. Esto pone de manifiesto que, para un diseño apropiado de políticas, junto con las variables territoriales es menester investigar las modalidades de inserción productiva a fin de conocer los sectores y estratos productivos que concentran a la población de más bajos ingresos.

c) Distribución de la pobreza según modalidad de inserción productiva

A efectos de analizar la relación entre modalidad de inserción productiva y severidad y extensión de la pobreza se estableció una tipología basada en dos variables: el sector de actividad y la categoría de ocupación de los integrantes de la fuerza de trabajo; ambas variables están referidas a la actividad principal declarada por los individuos. Con la distinción de sectores se intentan captar las diferencias de productividad entre actividades primarias, secundarias y terciarias. Mediante la categoría ocupacional se pretende apreciar la heterogeneidad de formas de producción que prevalecen al interior de cada sector.

En los casos de Panamá y Colombia, los datos disponibles permitieron configurar una tipología de modalidades de inserción productiva que combina ambas dimensiones. Sin embargo, ello no fue posible en el caso de Venezuela, razón por la cual el análisis debió ser conducido en cada dimensión por separado.

Los datos básicos así como los resultados del análisis se presentan en los Cuadros A.4 y A.5 del Apéndice para Panamá y Colombia, respectivamente. Los dos Cuadros siguientes, A.6 y A.7, corresponden al caso de Venezuela.

En el caso de Panamá, según puede apreciarse en el Cuadro A.4, tanto los índices de pobreza como las contribuciones porcentuales por grupos diferenciados por su modalidad de inserción productiva, son mayores para los trabajadores por cuenta propia y para los empleados domésticos. Este último grupo aporta un sexto de la pobreza a nivel agregado. El caso extremo lo constituye el grupo de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura que aunque representa un quinto de todos los perceptores contribuye con más del 40 por ciento a la pobreza, por cuanto cerca de dos tercios de estos trabajadores percibían ingresos inferiores al de la línea de pobreza. La extensión y severidad de la pobreza es menor en el grupo correspondiente a los trabajadores de la Zona del Canal.

La información contenida en el Cuadro A.5 permite observar que, con algunas modificaciones, una situación similar prevalece en Colombia. Al igual que en el caso anterior, los trabajadores por cuenta propia en la agricultura y los empleados domésticos son afectados y aportan mayoritariamente a la pobreza. Sin embargo, en este caso un 30 por ciento de los asalariados agrícolas contribuye con casi un tercio de la pobreza agregada. Asimismo, se puede constatar que los trabajadores por cuenta propia en la agricultura, minería, industria y comercio al por menor concentran un elevado número de perceptores de bajos ingresos; en todos estos grupos más de la mitad de los perceptores obtiene ingresos inferiores a la cuarta parte del ingreso medio nacional.

En concordancia con conclusiones anteriores en Colombia hay una mayor proporción de pobres en actividades de base urbana que en Panamá.

En contrapartida, los asalariados no agrícolas tienen un porcentaje de pobres inferior al 20 por ciento, su ingreso medio no difiere significativamente entre sectores y es similar o superior al ingreso promedio nacional.

Con otras palabras, se aprecia una marcada heterogeneidad productiva al interior de las actividades urbanas.

En el caso de Venezuela, el sector agrícola concentra el mayor porcentaje de perceptores pobres, 53.2 por ciento, y es el que contribuye en mayor medida al índice agregado de pobreza, con un 47.7 por ciento. (Véase el Cuadro A.6.) Si en el caso de Panamá eran los trabajadores de la Zona del Canal quienes percibían el mayor ingreso per cápita, en Venezuela son los trabajadores vinculados a las actividades petroleras; en ambos países los sectores ligados más directamente a la demanda externa y a las actividades generadoras de un mayor excedente por persona ocupada.

En el sector industrial se observa una clara diferenciación entre los dos subsectores distinguidos: industrias de consumo básico y resto de manufacturas industriales (bienes de consumo durable, intermedio y de capital). Si bien la participación de ambos subgrupos en el empleo es similar sus contribuciones a la pobreza son muy diferentes, 6.7 y 2.7 por ciento respectivamente, así como la proporción de pobres en cada subgrupo que está en relación de dos a uno. Estas cifras son reveladoras de la diferenciación que existe al interior del sector industrial y de la presencia de importantes diferenciales de productividad. La heterogeneidad productiva que caracteriza a la economía venezolana se expresa no sólo entre los sectores primario, secundario y terciario sino, también, al interior de los mismos.

La contribución a la pobreza agregada es también significativa en otras actividades de base urbana como Comercio al por menor, Servicios Gubernamentales, Sociales y Personales que, junto con el servicio doméstico, constituyen las actividades económicas en que labora la población urbana pobre.

También en Venezuela los asalariados por cuenta propia contribuyen mayoritariamente a la pobreza agregada ya que aportan casi la mitad de la misma, presentan el mayor índice de pobreza entre todas las categorías ocupacionales y la mayor proporción de perceptores pobres. (Véase el Cuadro A.7.)

Por último, importa destacar la clara diferenciación que existe entre asalariados públicos y privados; mientras la relación entre sus respectivas tasas de participación en el empleo es de dos a uno, su contribución a la pobreza muestra una relación de seis a uno.

#### 4. Comentarios finales

Los antecedentes presentados permiten delimitar con mayor precisión el perfil de la pobreza en los tres casos analizados.

En el caso de Panamá, las disparidades y la distribución de la pobreza pueden resumirse en las siguientes oposiciones: Área Metropolitana-Resto de la República; Población Urbana-Población Rural; Actividades no Agrícolas-Actividades Agrícolas; y, Trabajo Asalariado-Trabajo no Asalariado. El segundo término de cada una de estas oposiciones confluye en la pequeña producción campesina que, por sus bajos niveles de ingreso y peores condiciones de vida, es el grupo más perjudicado por el distanciamiento social y la disparidad comprobada en la distribución interpersonal del ingreso. En la zona correspondiente al Resto de la República, este grupo tiende a concentrarse en las Provincias de Veraguas y Coclé y su producción se orienta hacia el mercado interno.

En el caso de Colombia, casi la mitad de la población de más bajos ingresos se concentra en las áreas rurales y en los Departamentos con menor ingreso per cápita y con menor proporción de población urbana. Desde el punto de vista de la inserción productiva, la población más pobre se ubica en las actividades agrícolas; en ellas la extensión y severidad de la pobreza es mayor entre los trabajadores por cuenta propia aunque una elevada proporción de asalariados agrícolas se encuentra afectada por similar situación. Las áreas urbanas concentran una proporción similar de trabajadores cuyo ingreso es inferior al correspondiente a la línea de pobreza, aún en aquellas ciudades ubicadas en Departamentos de elevado ingreso per cápita. Nuevamente aquí los trabajadores por cuenta propia, independientemente de su sector de actividad económica, son los más afectados por la pobreza. Por el contrario, los asalariados en actividades de base urbana, también irrespectivamente de su sector de actividad, perciben ingresos alrededor del promedio nacional.

Así, parecen configurarse dos subgrupos principales de población pobre. Por un lado, los cuenta propia y asalariados que trabajan en la agricultura de Departamentos con un bajo nivel de desarrollo relativo y, por otro, los trabajadores por cuenta propia que laboran en actividades económicas de base urbana. Es posible que el primer grupo presente mayor homogeneidad desde un punto de vista territorial y generalice a determinadas áreas geográficas sus condiciones de pobreza. La presencia del segundo grupo se encuentra más diluída a los niveles geográficos aquí analizados, pero probablemente concentrados en áreas marginales periféricas de los grandes centros urbanos.

En el caso de Venezuela, la mayor proporción de perceptores con ingresos inferiores al correspondiente a la línea de pobreza se concentra en áreas urbanas, particularmente en ciudades con más de 50 000 habitantes y con Caracas como principal bolsón de pobreza.

La extensión y severidad de la pobreza, sin embargo, es mayor en los Estados pertenecientes a las regiones más atrasadas y afecta tanto a sus áreas urbanas como a las rurales. En efecto, las áreas metropolitanas localizadas en los Estados menos desarrollados, aportan de manera significativa a la pobreza agregada, aunque los índices de pobreza y la población afectada son menores que en sus respectivas áreas rurales.

Desde el punto de vista sectorial, nuevamente la agricultura aporta más del 40 por ciento a la pobreza agregada. Sin embargo, en este caso también contribuyen de manera significativa algunos segmentos de las actividades de base urbana, tales como pequeña industria de bienes de consumo directo, comercio al por menor, servicios y empleados domésticos.

En cuanto a las categorías ocupacionales, nuevamente destacan por la severidad y extensión de su pobreza los trabajadores por cuenta propia tanto en las actividades rurales como urbanas.

En términos absolutos parecen configurarse, de manera más marcada que en el caso de Colombia, dos subgrupos en la población de menores ingresos. Uno de ellos localizado en las áreas rurales de los Estados menos desarrollados y, otro, que involucra a los trabajadores independientes de distintas actividades económicas de base urbana. Ambos subgrupos confieren un carácter bipolar rural-metropolitano al problema de la pobreza en Venezuela.

Como síntesis, para los tres casos, cada una de las dimensiones analizadas, área y jurisdicción de residencia, sector de actividad y categoría ocupacional, contribuye con facetas propias y complementarias para una mejor caracterización del perfil de la pobreza que, en definitiva, confluye hacia los sectores sociales con mayores dificultades para lograr una organización propia que les permita presionar en la búsqueda de soluciones para sus problemas.

Los resultados presentados son también ilustrativos de la multidimensionalidad y especificidad que debe orientar al diseño de políticas y la utilización de instrumentos para enfrentar adecuadamente el problema de la pobreza.

ANEXO

INDICE DE POBREZA POR PROVINCIAS, PANAMA, 1970

REGION	Proporción de la población	Ingreso per cápita de todos los perceptores (Balboas anuales 1970)	Ingreso per cápita de perceptores "pobres" a/ (Balboas anuales 1970)	Proporción de perceptores "pobres"	Indice de pobreza P	Contribución por regiones a la pobreza total (%)	Perceptores pobres (miles)
Area Metropolitana	42.0	2 446	133	7.5	0.0036	14.7	15
Resto Colón y Panamá	13.9	956	124	24.2	0.0319	16.6	15
Bocas del Toro	1.7	1 514	138	14.8	0.0109	1.2	1
Coclé	8.0	641	109	41.8	0.0919	18.4	16
Chiriquí	13.7	1 207	123	17.8	0.0187	12.3	10
Darién	1.5	649	112	30.3	0.0644	2.4	2
Herrera	5.2	949	128	31.7	0.0408	8.0	8
Los Santos	5.6	969	116	29.5	0.0408	8.6	7
Veraguas	8.5	595	137	47.3	0.0898	17.8	19
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>1 565</u>	<u>125</u>	<u>20.0</u>	<u>0.0168</u>	<u>100.0</u>	<u>93</u>
Miles de perceptores	(464) b/						

a/ Corresponde al 20% de perceptores de más bajos ingresos.

b/ Corresponde al total de perceptores de ingreso.

## Cuadro A.2

## INDICE DE POBREZA POR ESTADOS. VENEZUELA, 1971

ESTADOS	Proporción de población	Ingreso p/c de todos los perceptores (Bs. mensuales 1971)	Ingreso p/c de perceptores "pobres" 1/ (Bs. mensuales 1971)	Proporción de perceptores "pobres"	Índice de pobreza P ( % )	Contribución por Estados a la pobreza total ( % )	Número de perceptores pobres (miles)
DISTRITO FEDERAL	22,6	1.121	156	9,7	.813	7,9	56
ANZOATEGUI	4,2	824	142	32,3	4.233	5,6	34
APURE	1,3	533	142	41,7	8.450	2,3	14
ARAGUA	5,4	895	149	20,1	2.268	4,2	28
BARINAS	1,9	610	144	37,2	6.464	2,9	18
BOLIVAR	3,4	961	145	20,5	2.240	2,8	18
CARABOBO	6,4	1.021	148	19,3	1.928	4,8	31
COJEDES	0,8	547	146	33,1	6.293	1,1	7
FALCON	3,0	669	144	33,4	5.292	4,1	25
GUARICO	2,6	619	145	33,4	5.666	3,5	22
LARA	5,7	804	143	37,1	4.937	8,7	54
MERIDA	3,1	681	141	47,0	7.523	6,1	37
MIRANDA	9,5	1.998	156	11,3	.532	3,9	27
MONAGAS	2,4	673	141	40,1	6.495	4,0	24
NUEVA ESPARTA	1,0	575	144	36,5	6.729	1,5	9
PORTUGUESA	2,4	834	146	30,0	3.741	2,9	18
SUCRE	3,6	555	142	41,2	8.017	6,2	38
TACHIRA	4,3	576	140	50,1	9.568	9,1	55
TRUJILLO	3,1	519	142	45,4	9.447	5,9	36
YARACUY	1,9	524	146	34,4	6.827	2,6	17
ZULIA	11,0	1.015	148	21,8	2.191	9,4	61
T.F. AMAZONAS	0,2	680	143	29,7	4.673	0,3	2
T.F. DELTA AMACURO	0,4	683	145	28,9	4.443	0,5	3
TOTAL PAIS	100,0	991	146	24,5	2.666	100,0	634

Miles de perceptores (2.539,7) 2/

1/ Perceptores con ingreso inferior a 250 Bolívares mensuales (1971).

2/ Corresponde al total de perceptores de ingreso.

Cuadro A.3

## Índice de pobreza por departamentos. Colombia, 1971

Departamentos <sup>a/</sup>	Porcentaje de Población Activa	Ingreso per cápita de todos los perceptores (pesos mensuales 1971)	Ingreso per cápita de perceptores "pobres" <sup>b/</sup> (pesos mensuales 1971)	Porcentaje de perceptores "pobres"	Índice de pobreza P (porcentaje)	Contribución por Departamentos a la pobreza total (%)	Número de perceptores pobres (miles)
ANTIOQUIA	13.4	1.072	234	25.0	1.54	10.7	155
ATLANTICO	6.2	1.376	245	20.0	0.80	3.3	57
BOLIVAR	3.8	944	240	26.0	1.65	2.8	46
BOYACA	7.0	713	233	50.0	4.70	11.3	162
CALDAS	4.7	633	228	38.0	4.32	6.2	83
CAUCA	0.5	1.371	244	40.0	1.63	0.5	9
CORDOBA	4.2	672	251	51.0	3.72	5.1	99
CUNDINAMARCA	6.9	625	255	47.0	3.38	7.0	150
BOGOTA D.E.	16.0	1.758	248	18.0	0.53	7.2	133
CHOCO	2.7	916	255	50.0	2.46	2.9	62
GUAJIRA*	-	-	-	-	-	-	-
HUILA	4.1	808	221	31.0	3.03	4.8	59
MAGDALENA	0.6	1.487	253	16.0	0.51	0.2	4
META*	-	-	-	-	-	-	-
NARIÑO	6.3	493	218	79.0	13.14	19.7	230
N. DE SANTANDER	3.1	875	245	32.0	2.01	2.6	46
SANTANDER	3.2	912	241	40.0	2.59	3.6	47
TOLIMA	2.2	960	244	32.0	1.87	1.9	33
VALLE	10.8	1.070	240	23.0	1.29	7.2	115
CESAR	2.5	760	258	30.0	1.66	1.5	35
QUINDIO	0.8	877	231	26.0	2.05	0.7	10
RISARALDA	1.1	1.127	252	13.0	0.55	0.3	7
SUCRE*	-	-	-	-	-	-	-
TERR. NACIONALES*	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	100.0	1.032	241	33.0	1.89	100.0	1 542

Miles de perceptores (4.626.0)

\*/ No incluido en la muestra

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (4ta. etapa), 1971.

a/ Guajira, Meta, Sucre y Territorios Nacionales no están representados en la muestra.

b/ Perceptores con ingreso inferior a 300 pesos mensuales de 1971.

## INDICE DE POBREZA POR GRUPOS SEGUN FORMAS DE INSERCIÓN PRODUCTIVA. PANAMA, 1970

GRUPOS <sup>a/</sup>	Proporción de la Población	Ingreso per cápita de todos los perceptores	Ingreso per cápita de perceptores "pobres" <sup>b/</sup>	Proporción de perceptores "pobres"	Índice de Pobreza	Contribución por grupos a la pobreza total (%)
CP Agricultura y Minería	18.8	485	167	66.0	0.1129	41.2
ASAL Agricultura y Minería	10.7	1 023	148	18.9	0.0188	8.2
CP Industria manufacturera	2.8	561	86	65.6	0.1918	12.0
ASAL Industria manufacturera	6.9	1 721	169	5.7	0.0027	1.9
CP Comercio	3.7	2 061	129	7.1	0.0042	1.3
ASAL Comercio	10.9	1 970	154	7.6	0.0037	3.2
CP Servicios	5.7	1 204	128	29.6	0.0300	8.2
ASAL Servicios	11.1	2 140	147	11.1	0.0053	5.1
ASAL Gobierno	16.9	2 456	116	2.1	0.0011	1.9
Trabajadores Zona del Canal	6.3	3 399	143	1.9	0.0006	0.5
Servicio Doméstico	6.2	391	147	64.5	0.1699	16.5
TOTAL	<u>100.0</u>	<u>1 585</u>	<u>125</u>	<u>20.0</u>	<u>0.0158</u>	<u>100.0</u>
Miles de perceptores	(400) <sup>c/</sup>					

<sup>a/</sup> CP: trabajadores por cuenta propia y ASAL: trabajadores asalariados

<sup>b/</sup> Se refiere al ingreso per cápita del 20% de perceptores de menores ingresos.  
La línea de pobreza que separa el 20% inferior de perceptores corresponde a 250 Balboas anuales.

<sup>c/</sup> Corresponde al total de perceptores de ingresos primarios identificados.

Cuadro A.5

Índice de pobreza por grupos de la tipología de formas de inserción productiva. Colombia, 1971

Grupos (formas de inserción productiva)	Porcentaje de población Activa	Ingreso per cápita de todos los perceptores (pesos mens. 1971)	Ingreso per cápita de todos los perceptores "pobres" (pesos mens. 1971)	Porcentaje de perceptores "pobres"	Índice de pobreza P (porcentaje)	Contribución por grupos a la pobreza total (porcentaje)
CP <sup>a/</sup> Agricultura	11.3	560	280	67.4	2.41	7.3
Asal. <sup>b/</sup> " "	17.1	455	173	30.2	8.43	31.4
Patrones " "	4.3	1.063	280	47.6	0.90	2.0
CP Minería	0.4	365	280	92.8	5.08	0.3
Asal. " "	0.4	1.571	161	8.9	0.79	0.2
CP Industria	4.7	508	280	69.9	2.75	3.2
Asal. Industria consumo <sup>c/</sup> básico	6.8	1.113	146	9.3	1.29	4.7
Asal. resto industria	3.6	1.747	212	6.7	0.34	1.0
CP Construcción <sup>d/</sup>	1.3	960	280	35.1	0.73	0.4
Asal. " " <sup>d/</sup>	3.5	999	163	4.7	0.64	1.1
CP Comercio por mayor <sup>e/</sup>	1.4	2.006	280	19.8	0.20	0.2
Asal. " " " <sup>e/</sup>	5.6	1.598	179	7.9	0.60	2.6
CP y asal. Serv. soc. y comunales	3.4	1.555	214	15.7	0.87	2.2
CP Comercio por menor y reparaciones	8.8	811	280	53.8	1.33	4.5
Asal. " " " y serv. pers.	6.4	844	171	17.1	2.61	6.8
Empleados domésticos	6.9	279	165	68.6	33.19	30.5
Asalariados de gobierno	10.8	1.964	201	1.9	0.10	1.0
Patrones fuera de la agricultura	3.2	3.089	280	18.0	0.12	0.4
TOTAL	100.0	1.032	241	33.0	1.89	100.0
Miles de perceptores		(4.626,4)				

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (4ta. etapa), 1971.

a/ CP: Trabajadores por cuenta propia

b/ Asal: Asalariados

c/ Incluye alimentos; textil; vestuario y calzado; madera y muebles; cuero y caucho; papel e imprentas.

d/ Incluye electricidad, gas y agua.

e/ Incluye transporte, almacenaje y comunicaciones.

Cuadro A.6

## INDICE DE POBREZA POR RAMAS DE ACTIVIDAD. VENEZUELA, 1971

Ramas de Actividad	Proporción de población	Ingreso p/c de todos los perceptores mensuales 1971 (Bs.)	Ingreso p/c per-ceptores "pobres" 1/ mensuales 1971 (Bs.)	Proporción de perceptores "pobres"	Indice de pobreza P (%)	Contribución por ramas de activ. a la "pobreza total (%)
Agricultura	21,6	454	141	53,2	12,773	47,3
Minería	0,4	1.448	149	12,5	0,872	0,2
Hidrocarburos	1,0	3.000	162	1,8	0,053	0,1
Industria de consumo básico	9,8	847	152	18,4	2,129	6,7
Industria de consumo durable, intern. y capital	7,0	1.101	157	11,1	0,938	2,7
Electricidad, Gas, Agua	1,4	1.124	162	6,4	0,501	0,3
Construcción	6,5	946	153	15,6	1,600	3,7
Comercio por menor	11,8	1.139	149	20,4	1,809	9,2
Comercio por mayor	3,7	1.959	156	8,0	0,384	1,1
Transp., Almacenaje, Comunicaciones	5,1	963	155	9,7	<del>0,727</del>	1,8
Servicios Gubernamentales	10,9	1.165	146	14,4	1,285	6,2
Servicios Sociales, Personales, Comunes	14,8	1.395	155	10,8	0,735	5,7
Servicio Doméstico	6,0	282	140	60,3	23,521	15,0
TOTAL	100,0	978	145	25,2	2,705	100,0

Miles de perceptores (2.317,6)<sup>2/</sup><sup>1/</sup> Perceptores con ingreso inferior a 250 Bolívars mensuales (1971).<sup>2/</sup> Corresponde al total de perceptores de ingreso.

Cuadro A.7

INDICE DE POBREZA POR CATEGORIAS DE OCUPACION. VENEZUELA, 1971

Categorías de Ocupación	Proporción de Población.	Ingreso p/c de todos los perceptores (Bs mensuales 1971)	Ingreso p/c perceptores "pobres" <sup>1/</sup> (Bs mensuales 1971)	Proporción de perceptores "pobres"	Indice de pobreza P (%)	Contribución por categorías de ocupación a la "pobreza" total (%)
Empleados y Obreros Privados	46,7	870	147	24,0	2,841	45,1
Trabajadores por Cuenta Propia	31,5	996	143	35,7	3,835	47,0
Empleados y Obreros Públicos	21,3	1.260	153	9,2	0,708	7,4
Patrones	0,5	2.165	144	25,2	1,234	0,5
TOTAL	100,0	999	146	24,5	2,551	100,0

Miles de perceptores (2.539,5) <sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Perceptores con ingreso inferior a 250 Bolívares mensuales (1971).

<sup>2/</sup> Corresponde al total de perceptores de ingreso.