

INT-0198

c.1

~~EXC-115 (8320)~~  
Cepal (0198) c.1

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL  
DE POBREZA CRITICA EN  
AMERICA LATINA

Santiago, abril de 1979

INFORMACION DEL PROYECTO SOBRE POBREZA  
CRITICA EN AMERICA LATINA

79-4-785-100



## INFORMACION DEL PROYECTO SOBRE POBREZA CRITICA EN AMERICA LATINA

La preocupación por el desarrollo económico surgida luego de la segunda guerra mundial dio lugar a diversas teorías y a la realización de múltiples esfuerzos tendientes a alcanzarlo. Tanto en el plano intelectual como en el terreno práctico, las actividades se inspiraban en la creencia de que existía una relación directa y automática entre el crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de vida de toda la población. En consecuencia, las políticas se orientaban a fomentar el aumento del ingreso per cápita en el entendido de que la prosperidad económica acarrearía, en un plazo razonable, una mejoría equivalente en las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

Sin embargo, la experiencia acumulada en estos años muestra que aquella relación no se da en forma automática sino que se requiere la acción correctora del Estado. Incluso en los países más desarrollados ha sido necesario establecer correctivos, por cuanto importantes sectores de su población se encuentran por debajo de lo que esas sociedades consideran el "umbral mínimo" de vida.

Los gobiernos latinoamericanos y diversos organismos internacionales, en especial los pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, han manifestado su preocupación por el problema de la pobreza crítica en la región. Los primeros han expresado su decisión de combatirla en sus respectivos países, y ello se ha reflejado en mandatos que obligan a los organismos internacionales a adoptar medidas en el mismo sentido.

Así, las evaluaciones de la Estrategia Internacional de Desarrollo aprobadas en Quito, Puerto España y Guatemala por los gobiernos de los países miembros de la CEPAL en sus decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo períodos de sesiones, respectivamente, expresan el interés de esos gobiernos por los problemas del bienestar humano y

/la justicia

la justicia social y su preocupación por las situaciones de desigualdad excesiva, pobreza masiva, desempleo crónico, insuficiencia de servicios sociales básicos y la escasa participación de los estratos mayoritarios de la población en la vida económica y social de sus países. <sup>1/</sup>

Pese a las contribuciones recientes sobre el problema de la pobreza, se nota aún gran carencia de estudios empíricos sobre la situación en América Latina y de elaboración teórica en que pueda apoyarse el diseño de políticas. Se hace, pues, indispensable asignar recursos para suplir estas necesidades y para realizar a la vez una labor de difusión de tales informaciones empíricas y teóricas entre los responsables de formular y ejecutar las políticas de desarrollo, a efectos de apoyar así el propósito de los gobiernos de combatir la pobreza.

Estas, entre otras razones, determinaron que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propusiera a los gobiernos de la región la aprobación de un proyecto destinado a analizar la situación de la pobreza crítica o extremada en América Latina. La ejecución de este proyecto, que se denominó Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, se encomendó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El Proyecto se inició el 1º de enero de 1978 y su duración será de 30 meses.

---

<sup>1/</sup> Véanse, además, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (artículo 25), la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (artículos 5 y 10), y la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (B. Metas y objetivos), contenidas en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217(III) del 10 de diciembre de 1948, 2542(XXIV) del 11 de diciembre de 1969 y 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970, respectivamente, y también la Convención sobre la Política de Empleo (artículo 1) aprobada en la 48ª. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, 1964.

El objetivo último del Proyecto es colaborar con los gobiernos en el cumplimiento de sus propósitos de aliviar o erradicar la pobreza crítica en sus respectivos países. Con ese fin se establecieron como objetivos inmediatos:

- a) Profundizar y sistematizar el conocimiento sobre la pobreza crítica en América Latina;
- b) Elaborar un esquema analítico que oriente el diseño de estrategias nacionales de desarrollo que incorporen la erradicación de la pobreza crítica como uno de sus objetivos, y
- c) Elaborar criterios y métodos para que los gobiernos puedan evaluar la eficacia de diferentes acciones y programas dirigidos a erradicar o aliviar la pobreza crítica.

Para cumplir con tales objetivos se iniciaron simultáneamente varios estudios.

En primer término, fue necesario elaborar una metodología que hiciera posible definir una línea de pobreza homogénea para los diversos países. La tarea se facilitó porque la CEPAL y el Banco Mundial, en un proyecto conjunto, habían avanzado considerablemente en un estudio sobre la distribución del ingreso en la región, utilizando la información proveniente de encuestas de hogares, censos y otras fuentes oficiales. 1/

Sobre la base de la metodología elaborada se determinaron líneas de pobreza para once países. A partir de esa información, y de la proporcionada por los estudios sobre la distribución del ingreso, se estimó la incidencia y la severidad de la pobreza en un conjunto de países de la región. Esto es, el porcentaje de familias que quedaban bajo la línea de pobreza, y la distancia que existía entre el ingreso medio de esas familias y el correspondiente a la línea de pobreza.

---

1/ CEPAL/BIRF, "La dimensión de la pobreza en América Latina", E/CEPAL/L.180, documento mimeografiado, 22 de septiembre de 1978.

El segundo paso consistió en aplicar la misma metodología a períodos anteriores para analizar la evolución de la pobreza en el tiempo. La información disponible limitó este estudio sólo a seis países que, en conjunto, representaban alrededor del 70% de la población y del producto bruto de América Latina en el año 1977.

Los estudios señalados se relacionan con la magnitud de la pobreza, medida en función del ingreso familiar. Para completar estas estimaciones se iniciaron otros estudios basados en la determinación de los déficit en cuatro sectores que representan necesidades básicas: nutrición, educación, salud y vivienda.

Además de determinar la magnitud de la pobreza pareció necesario conocer las características socioeconómicas y demográficas de las familias pobres, esto es, los perfiles de pobreza. En esos estudios se han identificado las características principales de los hogares pobres y de sus miembros, entre las cuales se destacan la situación geográfica, los niveles educacionales, las características del empleo, el acceso a los mercados, el acceso a los bienes públicos, la propiedad de factores, el comportamiento demográfico y las formas de organización y de participación. Hasta el momento se han iniciado estudios de perfiles de pobreza para ocho países de la región.

Cumplida esta etapa de la investigación, cuyo objetivo era profundizar y sistematizar el conocimiento sobre la pobreza crítica en América Latina, se preparó un documento que trata sobre la pobreza en América Latina, su situación, evolución y orientaciones de política que, basándose en la información ya recopilada, pretende contribuir a elaborar un marco conceptual que oriente el diseño de estrategias y la adopción de criterios para evaluar la eficacia de las políticas dirigidas a erradicar o aliviar la pobreza crítica.

El tema se desarrolla en tres capítulos. En el primero, se analizan los conceptos de pobreza, necesidades básicas y desarrollo y se hace una breve reseña de las estrategias de desarrollo; en el segundo, se examinan los elementos principales del diagnóstico referidos a las características de la pobreza y de los pobres, de la

/estructura y

estructura y funcionamiento de la economía de los países de la región, y del Estado; y en el tercer capítulo se estudian las áreas de intervención y las orientaciones de política destinadas a superar la actual situación de pobreza.

Además de los estudios realizados que se señalan anteriormente, se han terminado dos trabajos que dicen relación con los aspectos más amplios del desarrollo en América Latina desde el ángulo económico y social. Uno de ellos trata de las relaciones que existen entre la heterogeneidad estructural de las economías de la región y sus características concentradoras del ingreso y la pobreza. El otro se refiere a los aspectos sociopolíticos de la pobreza.

Finalmente, se ha puesto la atención especialmente en un grupo objetivo, los niños pobres menores de seis años, por considerar que ésta es una edad crítica en que una acción decidida y oportuna puede ser fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza.

A continuación se presenta la lista de documentos terminados en su versión preliminar cuya versión final se espera publicar en el mes de junio próximo. Además se señalan los trabajos que están en proceso y que se publicarán en el curso del año.

#### LISTA DE DOCUMENTOS

##### A. Documentos terminados en su versión preliminar

1. "Definición, medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos".
2. "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica". —
3. "¿Cómo medir el progreso de los países?". —
4. "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia". —
5. "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina". —  
(Área metropolitana de Buenos Aires).

6. "¿Se

6. "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?". (Seis anexos: Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Perú).
7. "Pobreza, infancia y juventud en América Latina".
8. "Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación".
9. "Pobreza y asistencia legal en Chile: una perspectiva sociológica".
10. "Pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de política".
11. "Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a bienes y servicios básicos".
12. "La pobreza estructural en el desarrollo de América Latina".

B. Documentos en preparación

1. "Situación de la niñez en estado de pobreza".
2. "Balances sectoriales de necesidades básicas: nutrición, salud, vivienda y educación".
3. Perfiles sobre: Venezuela, México, Panamá, Perú y Chile.
4. "Política social y pobreza: lecciones de la experiencia".