

INT-0219

Libro Pobreza/12
Septiembre 1979

LEGAL-12/12



EMPLEO, INGRESOS Y NECESIDADES BASICAS

PREALC 12/

12/ Este trabajo fue escrito por Víctor Tokman y Jaime Mezzera.
El mismo recoge los planteos efectuados en numeroso trabajos
por los miembros del PREALC, reflejando en gran medida el
pensamiento de todos ellos.

79-8-2026



1. Pobreza y satisfacción de las necesidades básicas

Si se define como pobres a quienes su ingreso no les permite cubrir el costo de una canasta de bienes y servicios considerados esenciales que se ofrecen en el mercado 1/, hacia 1970 en América Latina la pobreza alcanzaba a más de 115 de los 264 millones de latinoamericanos, mientras que alrededor de 50 millones de personas no alcanzaban siquiera a cubrir su dieta mínima. Hacia 1978, se estima que unos 135 millones de personas no estarían satisfaciendo sus necesidades básicas 2/. De ellos, las tres cuartas partes viven en áreas rurales; en dichas zonas más del 60 por ciento de los hogares son pobres. La incidencia de la pobreza es menor aunque de todos modos significativa en áreas urbanas, donde alrededor del 26 por ciento de los hogares son pobres.

Los porcentajes de pobreza a nivel nacional varían muy significativamente desde valores de ocho por ciento en Argentina y diez por ciento en Uruguay, hasta 65 por ciento en Honduras y 76 por ciento en Haití. De hecho, 42 de los 23 países para los cuales hay estimaciones más o menos confiables muestran que más de la mitad de la población no tiene ingresos suficientes como para adquirir una canasta de bienes y servicios de comercialización privada que se consideran esenciales para un nivel de bienestar mínimo.

1/ Es decir, excluyendo los bienes y servicios que son provistos en forma gratuita o subsidiada por el Estado, a los cuales se hace referencia más adelante.

2/ El número de personas que satisface sus necesidades básicas en 1970 se estimó, a partir de la información contenida en Oscar Altimir, ajustando el porcentaje de hogares pobres, bajo el supuesto de que el número de personas por hogar es en los mismos alrededor del 10 por ciento mayor que en el promedio. La estimación para 1978 se efectuó a partir de dos proyecciones alternativas que suponen, la primera, la constancia del porcentaje de pobres, y la segunda, una disminución resultante a su vez de suponer que el ingreso de los pobres crece de manera similar al ingreso promedio. Ver "Estimaciones de la Dimensión de la Pobreza en América Latina".

La situación de América Latina en materia de indicadores físicos de bienestar permite ubicar a la mayoría de los países de la región en niveles mundiales intermedios. Resulta difícil determinar lo que constituiría un nivel aceptable para cada indicador, pero diversos métodos permiten reafirmar la conclusión anterior. Así, siguiendo la metodología desarrollada por Grant, quien construye un índice global de calidad de la vida ^{1/} combinando indicadores de resultados en materia de nutrición, salud y educación, puede observarse que la gran mayoría de los países latinoamericanos se ubica en un intervalo de entre 65 y 85 mientras que el promedio correspondiente a los países de ingresos más altos en el mundo registra un coeficiente de 95 y los de ingresos más bajos uno de 33.

Al observar los indicadores disponibles de manera separada se destaca el hecho de que los niveles aceptables no se registran simultáneamente en todos. Por el contrario, sólo los indicadores de nutrición (consumo de calorías y proteínas) y de educación (tasa de alfabetismo) registran niveles adecuados, mientras que se observan carencias importantes en otros, como por ejemplo acceso a agua potable en que alrededor del 50 por ciento de la población latinoamericana no goza todavía de este servicio o en una esperanza de vida 13 años inferior a la registrada en los países desarrollados, en una mortalidad infantil cuatro veces más alta y en un índice de fallecimiento debido a enfermedades infecciosas o parasitarias 12 veces superior.

^{1/} J. P. Grant, Disparity Reduction Rates in Social Indicators Overseas Development Council, Washington, julio 1978, mimeo. El índice utilizado consolida tres indicadores: mortalidad infantil, esperanza de vida a la edad de un año y alfabetismo. El rango de variación de dicho índice es de un mínimo de cero a un máximo de 100, los que se definen para cada indicador por separado, tomando como 100 el valor máximo de cualquier país en el mundo y cero el valor mínimo registrado a nivel mundial. El índice compuesto se obtiene promediando los tres indicadores asignando iguales ponderaciones a cada uno de ellos.

Asimismo, el número de médicos y personal enfermero o el de habitaciones por persona es notoriamente inferior al considerado aceptable ^{1/}.

Al igual que mediante la medición utilizando líneas de pobreza, se presentan grandes desniveles entre países dentro de la región, los que tienden a coincidir con los ya detectados anteriormente. Así, los países que registran un menor porcentaje de hogares en condiciones de pobreza, registran los niveles más altos de los indicadores físicos mientras que en el extremo inferior ocurre una situación similar. Argentina y Uruguay registran los niveles más aceptables mientras que Haití, Honduras y Bolivia continúan concentrándose en los niveles que registran carencias mayores (véase cuadro 1). De hecho, se registra una alta correlación entre nivel de ingreso y estado de satisfacción de las necesidades esenciales, lo que si bien no es sorprendente, reafirma la necesidad de un fuerte aumento del ingreso nacional en los países menos desarrollados como instrumento principal, aunque no automático, para la satisfacción de las necesidades básicas materiales de la población.

2. Empleo y satisfacción de las necesidades básicas

Parece claro, de acuerdo a la evidencia disponible, que quienes no satisfacen sus necesidades básicas tienden a coincidir con aquellos que tienen problemas de empleo.

La vinculación más directa se presenta entre pobreza - que acarrea insatisfacción de aquellas necesidades básicas vinculadas al consumo privado - y subempleo. Se calcula que hacia 1978 unos 20 millones de trabajadores activos en la agricultura latinoamericana

^{1/} Para un análisis detallado a nivel mundial véase G. Sheehan y M. Hopkins, "Satisfacción de las necesidades esenciales: La situación mundial en 1970", en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 98 Nº 1, enero-marzo 1979.

Cuadro 1.

INDICADORES FISICOS DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA CIRCA 1975

	Producto per cápita (US dólar)	Indice físico de calidad de la vida	Consumo de calorías (% de requere mientos)	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa alfa betismo (adultos %)	Tasa de mortalidad infantil/1 000 nacidos vivos
	1976	Circa 1970	1970	1975	1975	1975
América Latina	1 100	70	105	62	69	84
Haití	200	40	76	50	20	115
Bolivia	390	39	69	47	40	157
Honduras	390	53	96	54	61	103
El Salvador	490	64	82	58	63	55
Colombia	630	72	97	61	74	90
Guatemala	630	54	97	53	47	75
Ecuador	640	n.d.	89	60	69	66
Paraguay	640	75	121	62	81	65
Nicaragua	750	55	106	53	57	110
Rep. Dominicana	780	64	91	58	51	96
Perú	800	65	98	56	72	80
Cuba	860	84	-	70	-	27
Costa Rica	1 040	85	110	68	89	38
Chile	1 050	79	101	63	90	56
Jamaica	1 070	85	103	70	86	20
México	1 090	75	110	63	76	66
Brasil	1 140	66	109	61	64	109
Panamá	1 310	79	109	67	82	47
Uruguay	1 390	86	107	70	91	49
Argentina	1 550	85	119	68	93	59
Trinidad y Tobago	2 240	85	97	70	90	31
Venezuela	2 570	79	100	65	82	49

Fuente: Producto, índice físico de calidad de la vida, esperanza de vida y tasa de alfabetismo, datos obtenidos de J. P. Grant, Disparity Production Rates... op. cit.; BIRF, World Tables 1976, consumo de calorías, John Hopkins Press, Baltimore, 1976; Population Reference Bureau, Tasa de mortalidad infantil, Population Reference Bureau, Washington, 1978 /están subempleados

están subempleados y que lo mismo les ocurre a unos 15 millones de activos en ocupaciones no agrícolas; sumados a más de cinco millones de desocupados, se llega a la cifra de 40 millones de trabajadores - alrededor del 43 por ciento de la población activa de la región - que estaban afectados por una u otra forma de subutilización de su fuerza laboral. Es decir, sólo el 12.5 por ciento de las personas afectadas está desocupada, concentrándose el grueso en condiciones de subempleo.

Por otro lado, la información disponible para 11 países de la región señala que la mayoría de los desocupados son mujeres casadas y personas jóvenes 1/; en otras palabras, es raro que un jefe de hogar quede sin trabajo durante largo tiempo porque su urgencia por tener algún ingreso le obliga a aceptar cualquier trabajo, por lo cual su probabilidad de estar subempleado es alta. Esta situación de subempleo conlleva a la obtención de ingresos bajos y en definitiva a insatisfacción de necesidades básicas. La información disponible para Colombia, Costa Rica y Argentina 2/ señala claramente que la pobreza en esos países se asocia con el subempleo ya que en alrededor del 98 por ciento de los hogares con jefes de hogar activos los mismos estaban ocupados, concentrándose además los problemas de pobreza en aquellos hogares cuyos jefes están ocupados, pero trabajan menos

1/ En promedio, la tasa de desocupación de los jefes de hogar es un cuarto de la de los no jefes, y los jefes de hogar desocupados no superan en ningún país al 25 por ciento del total de desocupados, según estimaciones efectuadas por el PREALC.

2/ Sebastián Piñera, Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia, CEPAL, Santiago, 1978; Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica, CEPAL, Santiago, 1978; Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina, CEPAL, Santiago, 1978.

de 35 horas semanales. En Chile, tres de cada cuatro jefes de familias pobres trabajaban o estaban buscando trabajo, confirmando también que la pobreza no constituye una situación transitoria que afecta a grupos particulares (cesantes, jubilados, enfermos, etc.), sino que se asocia estrechamente con la situación general del país 1/.

El grueso de la pobreza latinoamericana se concentra en áreas rurales. Como se decía al principio, tres cuartas partes de todos aquellos latinoamericanos que no satisfacen sus necesidades básicas viven en el campo.

Por otra parte, la pobreza es más intensa en las áreas rurales en el sentido de que es mayor la brecha entre el nivel actual y el adecuado de satisfacción de necesidades básicas 2/: trabajando con ingresos reales, se calcula que los ingresos de los dos tercios más pobres de entre los habitantes urbanos son en promedio casi tres veces mayores que los del grupo correspondiente en el área rural 3/.

Dicho patrón medio tiende a repetirse en países individuales, como por ejemplo en Bolivia donde 75 por ciento de los pobres (definidos como todos aquellos que forman los cinco deciles inferiores de la distribución del ingreso) son rurales 4/. Para el caso de Perú

-
- 1/ Véase Pilar Vergara, Chile, necesidades básicas y políticas contra la pobreza, Estudios CIEPLAN N° 27, Santiago, 1978.
 - 2/ En los estudios anteriormente mencionados de Colombia y Costa Rica se observa que dicha brecha en zonas rurales es alrededor de 1,5 veces la registrada en zonas urbanas.
 - 3/ El 34 por ciento más pobre de la población latinoamericana vive en áreas rurales y percibe el 9 por ciento de todo el ingreso; otro 35 por ciento que ocupa los niveles más bajos entre los ingresos urbanos, capta 26 por ciento de todo el ingreso. Véase L. Dudley, y N. García, "Estructura tecnológica, subempleo y pobreza en América Latina: Perfiles a largo plazo", en ILPES, La Pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, ILPES, Santiago, 1977.
 - 4/ PREALC, Tipo de cambio, empleo y pobreza: El caso de Bolivia, PREALC, Santiago, 1978.

hay estimaciones recientes, según las cuales son rurales el 67 por ciento de quienes están en situación de pobreza y 78 por ciento de los que viven en estado de pobreza extrema 1/. De la misma forma, el ingreso real medio de los pobres en Lima es 5.4 veces superior al del grupo comparable en la Sierra 2/.

Las familias rurales cuyas necesidades básicas se satisfacen inadecuadamente suelen depender de ingresos provenientes ya sea de los salarios de trabajadores eventuales sin tierra, ya sea de minifundistas. Se estima que en Perú 80 por ciento de estas familias son minifundistas en tanto el quinto restante pertenece a la categoría de los sin tierra 3/. En ambos casos el fenómeno puede englobarse bajo el concepto de un acceso insuficiente a la tierra. Así, la Sierra es la zona rural con una más alta proporción de pobres en la población total (65 por ciento) básicamente porque 78 por ciento de las unidades agropecuarias serranas disponía de menos de siete por ciento de la superficie correspondiente.

Una situación parecida se observa en el Nordeste de Brasil donde 68 por ciento de las explotaciones agropecuarias controla seis por ciento de la tierra, en tanto un uno por ciento de las explotaciones dispone del 40 por ciento de la tierra 4/, y alrededor del 90 por ciento de los trabajadores rurales nordestinos dispone de menos que el ingreso mínimo de la zona. Ello se agrega al hecho de que,

1/ PREALC, Perú, Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas, PREALC, Santiago, 1978. Se define como pobreza extrema aquella situación en que una familia no alcanza a cubrir adecuadamente sus necesidades alimenticias.

2/ Ibid.

3/ Ibid.

4/ PREALC, Estructura agraria y empleo en el Nordeste del Brasil, PREALC, Santiago, 1978.

incluso en términos medios, el consumo de calorías y proteínas es de 75 por ciento de los requerimientos adecuados 1/. En términos del número de familias, el 67 por ciento de las que viven en el Nordeste son pobres, representando asimismo el 54 por ciento de las familias pobres de todo el país 2/.

Que los campesinos tengan escaso acceso a la tierra, sólo ocasionalmente se debe a una insuficiente dotación media de ese recurso, y mucho más frecuente es observar que el fenómeno predominante es el de la desigual distribución de la tierra existente. En efecto, el latifundio concentra en unas pocas unidades generalmente más de la mitad de toda la extensión agropecuaria disponible; mientras entre 50 y 75 por ciento de las unidades son minifundios que rara vez disponen siquiera del diez por ciento de la tierra con la consecuencia de que no logran ocupar productivamente la capacidad de trabajo de la mano de obra familiar.

Los campesinos no sólo tienen escaso acceso a la tierra sino también a otros factores que son complementarios en el proceso de generación de producto e ingreso.

Probablemente el más crítico de esos insumos es el capital. Dado el escaso ingreso de los minifundistas y su consecuentemente baja - o nula - capacidad de ahorro, su forma de acceso al capital es por la vía del crédito; más específicamente, acceso a créditos oficiales que no requieran solvencia financiera por parte del prestatario y que le lleguen en condiciones de subsidio en términos de plazos y tasas de interés.

1/ IBRD, Rural Development Issues and Options in Northeast Brazil, IBRD, Washington, 1975.

2/ E. Bacha y Helena M. Balthazar, Measurement of Poverty in Brazil, 1972, mimeo., enero 1979.

Sin embargo, el crédito se suele conceder bajo condiciones de tipo comercial vinculadas a la solidez económica del prestatario; en consecuencia, aunque en el Nordeste de Brasil los predios pequeños son el 78 por ciento del total, captaron apenas el seis por ciento de todo el crédito concedido a la región 1/.

Aunque con menor intensidad que en las zonas rurales, el número de pobres en áreas urbanas es también significativo. La misma pobreza rural y la posibilidad de mejorar ingresos aún insertándose en los estratos más bajos de la economía urbana, determinan un flujo migratorio interno de gran intensidad. Así, durante la década del sesenta, la tasa de crecimiento de la población activa urbana fue alrededor de 3.5 veces mayor que la rural 2/. Pero la economía urbana moderna es en la mayoría de los casos tan pequeña que de ningún modo podría ocupar productivamente al crecimiento "natural" de la PEA urbana, al que se agregan los migrantes para producir ritmos de crecimiento de la fuerza laboral que a menudo llegan a cinco y seis por ciento anual.

Por otra parte, la expansión de esta economía moderna se ha caracterizado por una relación capital-trabajo fuertemente creciente y por destruir empleos tradicionales competitivos con lo cual su creación neta de empleos es generalmente insuficiente. En consecuencia, un número creciente de trabajadores urbanos, y en particular los jefes de hogar, deben optar por empleos de baja remuneración para evitar la cesantía, con lo cual se da lugar a la creación del sector informal. Una vez que esto ocurre, muchas de las políticas redistributivas tradicionales pierden buena parte del sentido que originalmente tuvieron. Por ejemplo, la política de salarios mínimos no

1/ PREALC, Estructura agraria y... op. cit.

2/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, PREALC, Santiago, 1976.

logra beneficiar a los trabajadores por su cuenta que forman la mayoría del sector informal ni a aquellos que, aun siendo asalariados, trabajan en unidades económicas pequeñas donde el control del cumplimiento de las normas legales es muy difícil. De hecho, la mayoría de estos establecimientos informales ni siquiera podrían subsistir si cumplieran escrupulosamente las leyes sociales 1/.

Las encuestas analizadas por el PREALC en varios países 2/ permiten establecer hasta qué punto es estrecha la relación entre sector informal y pobreza urbana. Por un lado se encuentra que alrededor de 80 por ciento de los trabajadores que obtenían ingresos inferiores al mínimo legal pertenecen al sector informal; por otro, que según las ciudades, entre 70 y 92 por ciento de los trabajadores de bajos ingresos vive en hogares pobres o muy pobres en que no se logra satisfacer adecuadamente las necesidades básicas 3/. Ello se vincula al hecho de que trabajan en unidades pequeñas con escaso grado de organización interna y baja capitalización, que funcionan en los segmentos menos remunerados de los mercados correspondientes; por estas razones, el ingreso de los trabajadores informales rara vez supera el 70 por ciento de los que obtienen en el sector formal trabajadores de igual sexo y nivel de calificación; los ingresos obtenidos en el sector informal son entonces de un nivel intermedio entre los rurales y los urbano-modernos.

Como lo muestra el cuadro 2, estos trabajadores tienden a concentrarse en los servicios personales y en el comercio - en particular el comercio no establecido - pero aparecen también en proporción importante en la industria, bajo la forma principal de pequeños talleres de

1/ P. R. Souza y V.E. Tokman, Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas, PREALC, Santiago, 1977.

2/ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; véase V. E. Tokman, Pobreza urbana y empleo en América Latina: Líneas de acción, PREALC, Santiago, 1977.

3/ P. R. Souza y V. E. Tokman, op. cit.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LOS OCUPADOS CON INGRESOS INFERIORES AL MINIMO LEGAL EN ALGUNAS AREAS URBANAS SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD Y POSICION OCUPACIONAL

(Porcentajes)

	Brasil	México	El Salvador	Para- guay
	a/	b/	c/	d/
<u>Rama de actividad</u>				
Industria manufacturera	18	18	29	39
Construcción	15	14	31	18
Comercio	22	23	45	30
Servicios personales	42	32	78	63
Servicios básicos	8	8	20	16
Servicios sociales	10	...		
Administración pública	7	7	9	12
Otros	11 e/	29 f/	27 g/	32 g/
<u>Posición ocupacional</u>				
Participación de los ocupados por cuenta propia:				
en total de ocupados	18	21	19	33
en ocupados con ingresos inferiores al mínimo legal	18	23	30	45

Fuente: Elaboración del PREALC tomando como base cifras oficiales de encuestas de hogares. Las cifras de México son censales y provienen de S. Trejo, "La política de empleo y el crecimiento de la población", en Revista Mexicana del Trabajo, Vol.5 No1, enero-marzo, 1975.

- a/ Estados de Río de Janeiro y Sao Paulo, 1972.
- b/ Se refiere al total del país teniendo en cuenta el menor salario mínimo vigente en cada Estado, 1970.
- c/ Area Metropolitana de San Salvador, 1974.
- d/ Personas que percibían ingresos inferiores al equivalente de 35 dólares mensuales, 1973.
- e/ Incluye profesionales.
- f/ Incluye actividades no bien especificadas.
- g/ Incluye servicios financieros.

/reparaciones. Por

reparaciones. Por otra parte, en la mayoría de los casos se nota que los trabajadores por cuenta propia tienen una alta ponderación entre los ocupados de más bajos ingresos.

3. Evolución

La situación descrita anteriormente ocurría después de un largo período durante el cual las economías latinoamericanas crecieron a un ritmo acelerado: durante los 25 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en promedio el producto creció a razón de 5.1 por ciento cada año 1/. Lo que es más, dicho ritmo de expansión económica no sólo fue satisfactorio según estándares internacionales - son pocos los países desarrollados que muestran tales índices durante períodos tan largos - sino que se fue acelerando desde menos de cinco por ciento anual entre 1945 y 1960 hasta los casi seis por ciento anual de 1965 a 1970. Por su parte, el crecimiento demográfico de ese cuarto de siglo fue de 2.7 por ciento anual 2/ lo cual supone que el producto por habitante estuvo aumentando a razón de casi 2.4 por ciento cada año.

i) La distribución del ingreso. Ahora bien, el ingreso agregado y el ingreso medio no son sino cifras globales; la satisfacción de las necesidades básicas, en cambio, se vincula no sólo al crecimiento medio de una economía sino a la forma en que éste se genera y distribuye: así, según cifras de la CEPAL 3/ el ingreso medio del 20 por ciento

1/ Elaboración del PREALC basada en CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en el período de postguerra, Nueva York, Naciones Unidas, 1964, e Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina, CEPAL, Santiago, 1976.

2/ CELADE, Boletín Demográfico 11 (21), enero, 1978.

3/ CEPAL, El desarrollo económico... op. cit.; Indicadores del desarrollo... op. cit.

más pobre de la población latinoamericana aumentó en apenas dos dólares durante los diez años comprendidos entre 1960 y 1970 ^{1/} perdiendo la quinta parte de su participación en el ingreso, mientras que la mitad más pobre de la población apenas la incrementó de 13.4 a 13.9. Al mismo tiempo, como los deciles sexto, séptimo y décimo también perdieron participación durante la década, resulta que los mayores beneficios del crecimiento se concentraron en los profesionales, los trabajadores de "cuello blanco" y algunos trabajadores manuales de alta calificación que componen la mayoría de los deciles octavo y noveno de la distribución ^{2/}. En efecto, este 20 por ciento de la población se apropió de más de 40 por ciento del incremento total del ingreso registrado durante la década. Junto al hecho de que el decil más rico - aún perdiendo participación - logró retener sobre 30 por ciento de dicho incremento total, ello determina que el ingreso per cápita del 50 por ciento más pobre de la población creciera en apenas 30 dólares a precios de 1960, en tanto el de los más ricos aumentaba en casi 300 dólares.

ii) La pobreza. En un estudio reciente ^{3/} la misma CEPAL estima que el porcentaje de la población en condiciones de pobreza disminuye del 51 por ciento en 1960 al 40 por ciento en 1970. Se estima además que el porcentaje actual sería de alrededor del 33 por ciento. Sin embargo, el número de personas afectadas no decrece entre 1960 y 1970 y aumentaría ligeramente a 112 millones en 1977. Por otro lado, la

^{1/} Aun si estas cifras contienen sesgos importantes, es difícil que los mismos expliquen todo el retraso de los pobres en la obtención de beneficios del crecimiento.

^{2/} Por cierto, también tuvieron progreso importante quienes emigraron desde áreas rurales, que componen buena parte de los deciles tercero a quinto.

^{3/} CEPAL, La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas, CEPAL, Santiago, 1979.

brecha de pobreza 1/ en relación al ingreso nacional habría disminuido del 12 por ciento en 1960 al 6 por ciento en 1970 y al 3.5 por ciento en la actualidad. Ello sería la resultante de la disminución en la severidad y extensión de la pobreza (55 por ciento) pero fundamentalmente la reducción de la brecha obedece al crecimiento registrado en el ingreso total durante el período 2/.

La mejoría en la situación de los pobres no se produce de manera homogénea. Por el contrario, el mismo estudio señala que los indigentes 3/ sólo disminuyen entre 1960 y 1970 del 26 al 19 por ciento y su número se mantiene constante en 56 millones de personas, mientras que el ingreso por persona de los mismos crece a tasas muy inferiores a los del ingreso medio y a las del ingreso por persona de los pobres.

Las estimaciones anteriores tienden, sin embargo, a sobrestimar el progreso alcanzado debido a la utilización de una línea de pobreza fija para las casi dos décadas analizadas. La utilización de una línea de pobreza fija no incorpora los cambios asociados con la mayor disponibilidad de bienes y servicios que repercuten en la ampliación de los mínimos considerados necesarios, ni el aumento de los promedios nacionales debido al proceso de urbanización. Asimismo, es probable que los precios relativos de los bienes-salarios aumenten más rápidamente

1/ Brecha de pobreza se define como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso por persona de los pobres, multiplicado por el número de pobres y dividido por el ingreso total.

2/ El coeficiente anterior puede variar directamente por cambios en la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso de los pobres (severidad), por cambios en el porcentaje de pobres (extensión) e inversamente, por cambios en el ingreso per cápita total.

3/ Se define como indigentes a aquellos cuyo ingreso es inferior al gasto mínimo necesario en alimentos. Dicho gasto es alrededor de la mitad del gasto mínimo total considerado como línea de pobreza.

que los del resto de los bienes más afectados por el cambio tecnológico y la innovación. Estos factores determinarían que la línea de pobreza en 1960 sería inferior a la considerada, el porcentaje de pobres menor que el estimado y por ende, la reducción entre ambos años sería también menor 1/.

La estimación anterior supone además que la diferencia entre el porcentaje de pobres en el año inicial y el final, corresponde a movilidad ascendente, es decir, a personas que siendo pobres en el año inicial dejan de serlo durante el período.

Este supuesto no permite observar la evolución de los ingresos de aquellos que comenzaron en el año inicial siendo pobres ya que durante el período se producen tanto movimientos ascendentes de los mismos en términos de ingresos, como incorporación de nuevos miembros a la fuerza de trabajo. Este último factor es de singular importancia en países como los latinoamericanos, que experimentan una acelerada tasa de crecimiento demográfico que se traduce en un ritmo de incorporación a la fuerza de trabajo también acelerado. Los nuevos entrantes obtienen, por lo general, ingresos inferiores pudiendo los cambios en la estructura por edades explicar en parte la evolución de los ingresos y su distribución.

Un estudio efectuado para Brasil 2/ muestra que entre 1960 y 1970 el aumento del ingreso del 10 por ciento más bajo fue del 57 por ciento, si se efectúan ajustes por nuevos entrantes y se incorporan aquellos que pasaron a deciles más altos, en comparación con

1/ Nótese, por ejemplo, que si la línea de pobreza aumenta a la mitad de la tasa de crecimiento del ingreso por persona total (13 por ciento), el porcentaje de pobres sería en 1960 alrededor de 42 por ciento y no 51 por ciento y la disminución se reduce a 2 puntos porcentuales en lugar de 11 puntos como la estimada. El cambio en el grado de urbanización implica por ese sólo concepto que la línea de pobreza de 1970 debería ser 4 por ciento superior a la de 1960 dado que se estima que la línea de pobreza urbana es 1.5 veces la rural.

2/ S. Morley, The Effect of Changes with Population on Several Measures of Income Distribution, Vanderbilt University Press, Nashville, 1978, mimeo.

el 28 por ciento de crecimiento que se deduce de la comparación del primer decil entre ambos años. Asimismo, según el mismo estudio el 79.4 por ciento del aumento de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se explica por el aumento de la dispersión de ingresos entre distintos grupos de edades y solamente el 20.6 por ciento podría atribuirse a variación de ingresos para las personas en edades similares. Además de la cautela que se requiere para interpretar estos resultados ^{1/}, cabe señalar que la subestimación en el crecimiento de los ingresos de los pobres, también se registra en mayor medida aún en el crecimiento de los ingresos de los más ricos. Resulta, en consecuencia, un aumento en la concentración del ingreso de los sobrevivientes aún mayor que la registrada para el total.

iii) Los indicadores físicos de bienestar. La evolución de la distribución del ingreso y de los niveles de pobreza refleja asimismo los indicadores físicos de bienestar (véase cuadro 3). Así, los indicadores de nutrición, salud y educación señalan mejoras significativas para casi todos los países de la región en el período 1960-1975. Existen excepciones como el caso de Haití que registra un deterioro tanto en los niveles de nutrición como en los de salud y situaciones menos claras en el campo de la salud donde indicadores como población por médico y por cama reflejan deterioros en cuatro o cinco países, mientras que los indicadores de esperanza de vida señalan un mejoramiento en todos los países sin excepción.

Algunos de esos datos presentan valores medios no asignables a grupos, de donde podría argumentarse que un mayor consumo medio de calorías o un mayor número de médicos o camas de hospital, por ejemplo, podrían no haber beneficiado a quienes estaban inicialmente por debajo

^{1/} Para una discusión de las implicancias de dichos ajustes véase V. E. Tokman, Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Avance o retroceso? PREALC, Santiago, 1979.

EVOLUCION DE LOS INDICADORES FISICOS DE BIENESTAR 1960-1975

	Producto per cápita (crecimiento promedio anual %) 1960-1976	Consumo de Índice fis. calorías de calidad 1960-1970 de la vida 1960/74-75 TRD	Esperanza de vida al na- cer 1960-1975 Var.abs. TRD %	Tasa de mor- talidad in- fantil 1960-1975 Var.abs. TRD %	Tasa de alfa- betismo 1960-1974 Var.abs. TRD% (+)
Haití	0.1	1.4	7	50	10
Bolivia	2.3	s.d.	5	-	-
Honduras	1.5	2.7	13	18	14
El Salvador	1.8	2.5	11	18	12
Colombia	2.8	s.d.	6	44	-
Guatemala	2.4	1.7	9	17	9
Ecuador	3.6	2.1	9	30	2
Paraguay	3.2	2.1	8	6	7
Nicaragua	2.4	2.1	7	24	19
Rep. Dominicana	3.4	s.d.	9	58	-
Perú	2.6	2.1	7	27	11
Cuba	-0.4	s.d.	8	-	-
Costa Rica	3.4	3.7	7	33	5
Chile	0.9	2.9	7	46	6
Jamaica	1.9	4.1	7	32	4
México	3.0	2.9	7	24	14
Brasil	4.8	s.d.	5	-	3
Panamá	3.7	2.6	6	21	4
Uruguay	0.6	1.3	3	+1	1
Argentina	2.8	1.5	3	3	2
Trinidad y Tobago	2.6	s.d.	8	7	-
Venezuela	2.6	3.4	8	8	17

Fuente: BIRF, World Tables 1976... op. cit., se refiere a cambios en el porcentaje de requerimientos satisfechos. El resto, J. P. Grant, Disparity Reduction Rates... op. cit. TRD es la tasa de reducción de la disparidad y se define como la relación entre el cambio en el indicador en un país determinado y el nivel ya alcanzado en el país más avanzado del mundo. /de mínimos

de mínimos aceptados. La mejoría en los niveles de nutrición de los estratos más bajos de ingresos puede incluso haber excedido el aumento de los ingresos ya sea por la aplicación de programas públicos de alimentación o porque los precios de los alimentos se deterioraron en términos relativos debido a las políticas anti-inflacionarias seguidas por un buen número de países de la región.

En el campo de la salud y la educación, es indudable que las mejoras se relacionan más con la participación del Estado en la provisión de dichos servicios que con la evolución de los ingresos monetarios ^{1/}. Es en estas áreas donde es susceptible asignar a los grupos más pobres algunos de los indicadores disponibles, como la caída en la mortalidad infantil y, particularmente, la mayor tasa de alfabetismo. Es plausible argumentar que, hacia 1960, el grueso de la mortalidad infantil y el analfabetismo se concentraba en los grupos más pobres, ya que los valores de dichas variables en América Latina son bajos comparativamente al resto del mundo en desarrollo, por lo cual no parece razonable argüir que en 1960 estos fenómenos hayan afectado significativamente a los miembros de los, digamos, cinco deciles superiores de la distribución; así, la mayor parte de los mejoramientos medios no pudieron sino beneficiar a los más pobres. Ello es muy claro en el caso de la tasa de alfabetismo que puede entenderse directamente como el grado de satisfacción de la necesidad básica de saber leer y escribir. Por ejemplo, la tasa de alfabetismo subió, en el promedio del continente, en 13 por ciento de su valor hacia 1960; los países que registraban menor alfabetización al principio de la década a menudo muestran avances espectaculares como los 14 y 17 puntos porcentuales de México y Venezuela respectivamente,

^{1/} Según información suministrada por BIRF, World Tables 1976... op. cit., todos los países de la región, excepto tres (República Dominicana, Guatemala y Nicaragua) registran aumentos significativos de la participación del gasto público en el producto nacional durante el período 1960-1973.

que ya habían alfabetizado más del 60 por ciento de su población hacia 1960, esos avances deben haberse concentrado entre los grupos más pobres.

La mejoría en los indicadores físicos de bienestar puede evaluarse en función de las metas fijadas a nivel internacional. Una de estas metas es la establecida por el Informe RIO dirigido por Tinbergen que postula que para el fin de este siglo todos los países del mundo deberían alcanzar una esperanza de vida al nacer de 65 años o más, una tasa de alfabetismo de 75 por ciento y una tasa de mortalidad infantil inferior a 50 por mil. En términos del indicador físico de calidad de la vida estimado por Grant implicaría un nivel de 77 ¹/₁₀₀. Al comparar estas metas con la situación registrada en América Latina, se observa que alrededor del 60 por ciento de los países de la región ya los superaban a mediados de la presente década. (Véase cuadro 2). Se destaca asimismo, que, salvo escasas excepciones, los países que han superado las metas en un indicador, las superan en los otros dos. Además, se identifica un grupo de países que registra las mayores carencias donde principalmente se encuentran los países centroamericanos, excepto Costa Rica, dos países andinos (Bolivia y Perú) y dos del Caribe (Haití y República Dominicana).

Pueden también compararse los logros alcanzados con las metas establecidas en la Declaración de Amsterdam ²/₁₀₀ que suplementa las metas del grupo Tinbergen agregando como objetivo para el año 2 000 la reducción a la mitad de las disparidades entre el país en cuestión y el más avanzado. Ello implicaría alcanzar una tasa anual de

1/ J. P. Grant, Disparity Reduction Rates... op. cit.

2/ Ibid. Dicha declaración fue emitida el 26 de febrero de 1978 por los participantes al Simposio sobre Alimentación y Necesidades Básicas, organizado por el Centre for World Food Studies y el Netherlands Committee for a New International Order.

reducción de la disparidad de 3.5 por ciento, la que evidentemente exigiría un mayor esfuerzo para los países que han alcanzado niveles más altos de bienestar que para los menos desarrollados de la región.

El comportamiento registrado en los indicadores en los últimos 15 años, permite ser cautelosamente optimista acerca de la factibilidad de cumplimiento de dicha meta (véase cuadro 3). Así, alrededor de tres cuartos de los países latinoamericanos alcanzó tasas de crecimiento superiores al dos por ciento anual en los indicadores de calidad de la vida, esperanza de vida y mortalidad infantil y la mitad señaló la misma situación en relación con alfabetismo. Más aún, alrededor del 20 por ciento de los países registra tasas superiores al tres por ciento anual en relación al índice físico de calidad de la vida y alfabetismo y entre el 30 y 40 por ciento de los mismos supera dicha tasa en el caso de los dos indicadores restantes. Dentro del 25 por ciento de países que registran tasas de reducción de las disparidades inferiores al dos por ciento se distinguen dos grupos con ponderación casi similar. Uno de ellos concentra a los países más rezagados (por ejemplo, Haití se encuentra en tal situación para los cuatro indicadores) y el otro a los países que ya sobrepasan en la actualidad la meta del informe RIO (por ejemplo, Argentina).

4. Algunas hipótesis sobre las causas de la pobreza

i) Pobreza rural

Tal como se señaló anteriormente, la pobreza adquiere características muy agudas en zonas rurales. La misma se genera principalmente por tres causas básicas: el escaso acceso de los pobres a la tierra, el perfil tecnológico y las relaciones entre los precios de los bienes agropecuarios y los de origen urbano.

No sería correcto asimilar la escasez de tierra como factor de pobreza con una supuesta sobrepoblación absoluta y parejamente distribuida. En efecto, la relación tierra-hombre promedio no es

/baja en

baja en América Latina, si se la define como el número de hectáreas de tierra agrícola por trabajador activo en la agricultura. Según los datos de la FAO 1/, hacia 1970 esa relación era de casi 16 hectáreas por activo, incluyendo las superficies destinadas a cultivos temporales y permanentes, junto a las pasturas y praderas permanentes pero excluyendo las áreas cubiertas por selvas y bosques, aun en los casos en que éstos están en explotación 2/.

La pobreza rural deriva, entonces, de las extremas diferencias en la dotación de tierra por trabajador; en otras palabras, de la distribución de la tierra agrícola disponible. La mayor parte de la tierra, a menudo más del 50 por ciento, es detentada por unos pocos productores que explotan grandes extensiones mientras que dos tercios de todos los productores son minifundistas que, en conjunto, controlan entre el cinco y diez por ciento de la superficie agrícola 3/.

Así, unos 20 millones de latinoamericanos trabajan en explotaciones agrícolas de tamaño subfamiliar que, en promedio, tienen de dos a tres hectáreas y no requieren más de 100 a 150 días anuales de trabajo, en circunstancias en que la dotación de trabajo en esas unidades es, en promedio, cercana a los 450 días por año. Estas pequeñas parcelas se explotan, naturalmente, con técnicas que descansen en la utilización de herramientas sencillas que componen un perfil tecnológico sumamente intensivo en trabajo; aunque se ha podido

1/ FAO, Anuario de producción 1972, FAO, Roma, 1973.

2/ Esta dotación media esconde diferencias enormes que determinan que en muchos países y/o zonas - como El Salvador, o la Sierra peruana - la relación tierra-hombre es muy baja.

3/ M. Bouvier y S. Maturana, El empleo agrícola en América Latina, PREALC, Santiago, 1973.

determinar que dichas técnicas suelen ser las más eficientes dada la dotación relativa de factores en el minifundio, la pequeñez de los predios y los bajos precios de mercado de los bienes producidos determinan que los ingresos anuales rara vez superan los US\$ 50 per cápita 1/.

Ahora bien, en la medida en que dichas explotaciones están - como suele ocurrir - a distancias razonables de unidades mayores, tiende a producirse algún balance por el cual el campesino ocupa una parte no despreciable de su tiempo excedente trabajando principalmente en las cosechas - pero también en otras actividades menores - de las explotaciones medianas y grandes; este esquema permite que el campesino, cuya producción se destina principalmente al auto-consumo y al trueque, tenga acceso al mercado monetario por la vía del trabajo asalariado.

Dicho equilibrio se rompe por la introducción del progreso técnico ahorrador de mano de obra en las explotaciones medianas y grandes. Datos de la FAO muestran que durante las dos décadas anteriores a 1970 el número de tractores utilizados en América Latina se multiplicó por cinco; el consumo de fertilizantes comerciales por diez y por cifras parecidas el uso de los demás insumos químicos y de las otras maquinarias agrícolas. Desde el punto de vista de la pobreza, este proceso tuvo al menos tres efectos: por una parte, aumenta la brecha entre los ingresos de las explotaciones grandes que modernizan y las pequeñas, que no pueden hacerlo al mismo ritmo, con lo cual se deteriora relativamente la posición de éstas 2/; por otra parte, como al modernizar la baja del coeficiente trabajo/producción

1/ M. Bouvier y S. Maturana, El empleo agrícola... op. cit.

2/ Considérese que el uso subsidiado de maquinarias tiende a rebajar los costos en las unidades beneficiadas y, por ende, los precios reales de los bienes producidos; en la medida en que los campesinos producen los mismos bienes pero no tienen acceso a las maquinarias (subsidiadas o no) pierden por la baja de precios sin beneficiarse de la disminución de los costos.

parece ser sistemáticamente mayor que el alza de la producción por hectárea 1/, cae la demanda por trabajo tanto permanente como temporal de los predios modernizados, con lo cual se rompe el vínculo laboral entre el minifundista y las explotaciones comerciales; por último, la mayor producción por hectárea hace que la tierra sea más rentable y, por ende, más cara, lo cual lleva a una reducción considerable del acceso - aún restringido - a la tierra por parte de los campesinos no propietarios, es decir, los arrendatarios, aparceros, medieros, etc.

Así, la modernización resulta al ser aplicada en estructuras de tenencia muy desiguales, en un incremento de esa desigualdad. Ello implica trocar el subempleo de los minifundistas en desempleo abierto y/o convertirlos en trabajadores sin tierra - cuando los grandes propietarios reclaman las superficies dadas en aparcería o formas similares - a cambio de aumentos significativos en los ingresos del terrateniente/capitalista, así como también de los relativamente escasos trabajadores rurales permanentes que retienen su empleo y cuya productividad aumenta pari passu con la mecanización y tecnificación de la empresa agrícola 2/.

Los precios de los productos agrícolas deberían disminuir en forma coincidente con el aumento de la productividad de la tierra y el trabajo, fenómeno que, rebajando los costos de la alimentación, debería favorecer principalmente a los pobres que gastan en ese rubro

1/ Pueden distinguirse dos tipos de modernización: la mecanización - tipificada por el uso de cosechadoras - y el uso de insumos que ahorran tierra, que puede tipificarse con el riego. En el primer caso, que ha tendido a ser el más frecuente en América Latina, no necesariamente hay una significativa mayor producción y suele haber menos empleo. En el segundo, tiende a aumentar el empleo y crece la producción. Ambos tipos de modernización son a veces inseparables: usar riego puede aumentar la producción al punto de que sólo sea posible levantar la cosecha en forma mecanizada.

2/ Véase al respecto, E. Klein, "Estructuras agrarias y empleo en América Latina", en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 95, Nº 1, enero-febrero, 1977.

la mayor parte de su ingreso. No debe olvidarse, sin embargo, que esos mismos precios influyen en algunos casos en la determinación de los ingresos de los pobres en zonas rurales, quienes en la medida que comercializan parte de su producción podrían verse afectados por tal reducción en los precios, sin beneficiarse por la disminución en el costo de su consumo.

Así, la modernización aplicada al contexto rural latinoamericano ha agravado la subutilización del trabajo y generado un incremento en el proceso migratorio sin ofrecer la compensación, al menos parcial, de un abaratamiento en los costos de la alimentación.

ii) Migración interna, modernización y pobreza urbana.

En forma paralela, el proceso de modernización se ha manifestado con gran intensidad en las áreas urbanas. Como consecuencia, durante los últimos 20 años se produjo un rápido crecimiento del producto industrial en la mayoría de los países latinoamericanos; este crecimiento industrial realizado al amparo de las políticas de protección frente a la competencia externa, es responsable no sólo de las, al menos, aceptables tasas de crecimiento del producto nacional, sino también de la transformación de las economías en semi industrializadas y de la consolidación del proceso industrial en aquellas economías como las del Cono Sur, Brasil y México - que ya lo habían iniciado décadas atrás.

Dicha evolución favorable ha estado acompañada por una fuerte tendencia a la concentración de los frutos del progreso técnico ^{1/}. Esta concentración se da en dos planos principales: por un lado, se concentra el efecto crecimiento de la adopción de tecnologías modernas de alta productividad en unas pocas empresas que generan la

^{1/} A. Pinto, "La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en El Trimestre Económico, Nº 125, enero-marzo, 1965.

mayor parte del crecimiento económico; por otro, concentración del ingreso en manos de los empresarios, los capitalistas y, en menor medida, los trabajadores de ese estrato moderno. La contrapartida de esa concentración es, naturalmente, que una porción mayoritaria de los trabajadores urbanos queda excluida de los beneficios del progreso y, por lo tanto, reducida a laborar en un nuevo sector de subsistencia urbano ^{1/}.

Este proceso de desarrollo divergente al interior de las áreas urbanas tiene una relevancia trascendental para el proceso migratorio en que los salarios más altos que paga el sector moderno compendian la atracción que la ciudad ejerce sobre los pobres rurales cuyo ingreso y nivel de empleo está erosionado por la modernización agrícola. Así se generan los fuertes ritmos migratorios que explican que, en varios casos, la fuerza de trabajo urbana crezca a ritmos de cinco y seis por ciento cada año.

Dado su pequeño tamaño inicial, no habría sido en ningún caso sencillo lograr que el sector moderno pudiera absorber la subutilización existente a principios del período, sumada al rápido crecimiento de la oferta laboral - a pesar de que ese era el supuesto básico de la mayoría de las estrategias de desarrollo de la región.

Tres factores, entre otros, han coadyuvado a que el proceso fuera concentrador: el patrón de la demanda interna, el proceso tecnológico y las medidas de política económica adecuadas.

Dada la fuerte concentración del ingreso que caracterizó las etapas iniciales de la industrialización latinoamericana, era inevitable que el patrón de la demanda reflejara los gustos de los consumidores de alto ingreso, conformando un espectro de bienes similares a los consumidos masivamente en los países industriales. Los procesos

^{1/} PREALC, El problema del... op. cit.

de sustitución de importaciones, seguidos en la mayoría de los países de la región trasladaron esta característica de la demanda al patrón de producción 1/. A su vez, este proceso facilitó la adopción de las tecnologías vigentes en países desarrollados en la producción de los bienes cuya importación se sustituía por producción nacional.

Este patrón de demanda se vincula a la diversificación imitativa de productos nuevos, creados en las economías centrales con el fin de captar una proporción creciente del mercado respectivo. Ello significa que la búsqueda de adaptaciones tecnológicas en la producción involucraría el riesgo de perder el beneficio oligopólico de adelantarse a la competencia. Así, el lograr un alto precio de venta para un producto que ya ha probado ser capaz de penetrar el mercado en economías desarrolladas, bien puede justificar el uso de una combinación de factores ineficiente 2/ y explicar por qué - con raras excepciones como es el caso argentino 3/ - los esfuerzos de investigación y desarrollo han sido escasos y frecuentemente han recibido escéptica reacción empresarial.

Por otro lado, la tendencia descrita se refuerza, a su vez, por el carácter concentrador que han tenido muchas de las políticas de industrialización. De una parte, éstas han tendido a sesgar en favor del capital la relación de precios privados de factores, con lo cual eliminaron las consideraciones de eficiencias a precios sociales que habrían sido viables en los casos en que existían alternativas tecnológicas válidas. Rebajas artificiales en el costo privado del

1/ Esto no significa que la pobreza sea "causada" por la adopción de un determinado patrón de desarrollo: la pobreza podría existir igualmente en un contexto de economía abierta donde el crecimiento fuera escaso dadas la competencia externa, la escasez de ahorros y la persistencia de déficit comercial.

2/ PREALC, Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo, PREALC, Santiago, 1978.

3/ J. Katz, Creación de tecnología en el sector manufacturero argentino, Programa BID/CEPAL, Buenos Aires, 1976.

capital se encuentran con máxima frecuencia en la política arancelaria, en la política crediticia y en la política tributaria. Alzas en el costo privado de la mano de obra se han introducido, por ejemplo, mediante la forma de financiamiento de la seguridad social.

Buena parte de las políticas reseñadas no sólo distorsionan los precios relativos de factores sino que, tal como fueron diseñadas y aplicadas, fomentan la concentración del ingreso. Ejemplos clásicos de ello lo dan la política de crédito, basada en la solvencia del prestatario, y la tributaria, con su alta ponderación de impuestos indirectos y sus facilidades para aprovechar o generar exenciones a los impuestos directos.

Dichas políticas concentradoras no son casuales, por cierto, sino que resultan de la influencia de grupos que concentran el poder económico y político, así como de una visión particular del desarrollo, donde para aumentar el coeficiente de ahorro, se supone indispensable concentrar ingresos en los grupos más ricos.

Otras políticas concentradoras se vinculan, por ejemplo, al gasto y la inversión pública, centradas en áreas urbanas y sectores modernos, a las políticas educativas nuevamente ubicadas de preferencia en zonas urbanas y dotadas de curricula desvinculados de las realidades económicas, etc.

Por razones tanto endógenas como inducidas, entonces, se produce concentración y por lo tanto exclusión de los beneficios del innegable progreso técnico que, en promedio, han exhibido las economías latinoamericanas en las últimas décadas. Ello explica la permanencia del desempleo, del trabajo insuficientemente remunerado y, en consecuencia, de la insatisfacción de las necesidades esenciales de grupos mayoritarios de la población.

5. Hacia la satisfacción de las necesidades básicas

En las páginas anteriores se ilustra con claridad que la insatisfacción de las necesidades básicas es el problema principal que afecta a la población latinoamericana. Muestra también, que si bien se han registrado progresos significativos en las últimas décadas, queda todavía un largo camino por recorrer. La magnitud y complejidad del problema elimina la consideración de medidas puntuales para su solución y conlleva a plantear más que una estrategia, un enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas.

Este enfoque supone elevar a primera prioridad el proporcionar niveles de vida adecuados a toda la población. Dicho objetivo no ha sido por cierto ajeno a las estrategias de desarrollo seguidas en el pasado por los países latinoamericanos. Con distinto grado de explicitación y siguiendo caminos diferentes, los países latinoamericanos han estado tratando de abordar este objetivo. Por ello, la revisión de la experiencia histórica tratando de extraer de la misma los obstáculos que se confrontaron, resulta más conducente a la renovación del enfoque que la mera visualización de una concepción normativa que puede sugerirse en el futuro.

El avance en la satisfacción de las necesidades básicas supone, a su vez, dos caminos alternativos, no necesariamente inconsistentes. El primero, es proporcionar bienes o ingresos a través de los mecanismos de distribución, generalmente públicos. Se encuentra dentro de este tipo de aproximación el perfeccionamiento del papel del Estado en el suministro de vivienda, de salud, de educación, y de posibilidades de participación, así como la posibilidad de garantizar un ingreso mínimo a la población, sea mediante legislación salarial, tributaria u otra. El segundo camino es fomentar un aumento de los ingresos de los grupos más afectados mediante la creación de empleo productivo.

El diagnóstico efectuado aquí permite concluir que en el trasfondo del problema de insatisfacción de necesidades básicas se encuentra la generación insuficiente de empleo productivo. Existe clara asociación entre ocupaciones de escasa productividad, y por ende, de insuficiente generación de ingresos, y necesidades básicas insatisfechas. Dicha asociación se presenta tanto en zonas rurales como urbanas, configurando con nitidez los grupos más afectados, los que por lo general se desempeñan como minifundistas o trabajadores sin tierras en el campo, o desarrollan actividades urbanas de baja productividad en el sector informal urbano.

La situación de pobreza de dichos grupos resulta entonces de su situación de empleo, la que a su vez se caracteriza por la insuficiencia en la creación de puestos de trabajo plenamente productivos y la existencia de ocupaciones escasamente remuneradas. Además de la creación de empleo productivo, este enfoque supone atacar directamente las causas detectadas. Para ello resulta imprescindible, también, elevar la productividad de los puestos de trabajo ocupados hoy día por los grupos más afectados. Ello implica mejorar su acceso tanto a los recursos productivos (tierra, capital, tecnología, capacitación), como a los mercados. A pesar del énfasis que se otorga a este tipo de aproximación al problema, se está también consciente del papel complementario que el mayor acceso a los bienes y servicios públicos debe cumplir.

La aplicación de un enfoque que tienda a la satisfacción de las necesidades básicas tendrá repercusiones internacionales, especialmente en cuanto a la estructura y dirección del comercio mundial. Dichos efectos han sido motivo de preocupación creciente por los representantes de gobiernos latinoamericanos en foros internacionales, tanto porque

se suponen contrarios a los postulados del Nuevo Orden Económico Internacional, como porque frecuentemente se han mezclado ambas negociaciones a nivel político. Se requiere, en primer lugar, avanzar en la comprensión de los efectos esperados antes de adelantar posiciones sobre el tema; pero para asegurar que la discusión pueda efectuarse sin interferencias y sin propósitos encontrados, se requiere además que a pesar de sus interrelaciones, ambas discusiones sigan los mecanismos que les corresponde.